

52

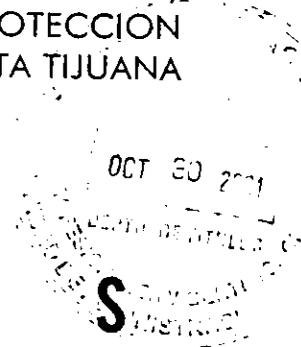


UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES "ACATLAN"

LA MIGRACION EN MEXICO, SUS ORIGENES, PROBLEMÁTICA MIGRATORIA Y PROTECCIÓN DEL MIGRANTE: CASO GRUPO BETA TIJUANA

298648



T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE: LICENCIADA EN CIENCIAS POLITICAS Y ADMINISTRACION PUBLICA PRESENTA: MARIA ISABEL STOFFEN CORTES

ASESOR: LIC. ERNESTO GONZALEZ TENORIO.



ACATLAN, EDO. DE MEXICO. OCTUBRE DE 2001.



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 está 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.

*A Dios, que me ha dado vida
para poder llegar a la culminación
de este trabajo que ha sido una de mis
más anheladas ilusiones.*

*A mis padres, Con todo el amor, admiración y respeto que siento
hacia ustedes, les dedico este triunfo personal porque gracias al
apoyo y cariño incondicional que siempre me han brindado,
he podido realizar uno de mis más caros anhelos profesionales.*

*A mi hijo Alberto Ernesto mi gran amor y
orgullo, con el cariño de una madre cuya
ilusión es que algún día, logres obtener un
grado académico superior a este que hoy te
dedico.*

A mis hermanos Miguel, Alejandra, Guadalupe, Fabián, Antonio y Gabriela.

Les dedico esta tesis con todo mi cariño porque segura estoy que este triunfo lo comparten conmigo, así como todos los momentos alegres y tristes que como hermanos hemos compartido; espero en Dios porque siempre estemos unidos como hasta ahora.

A mis sobrinos desde el más grande hasta el más pequeño, con la esperanza de que pronto alguno de ustedes, me de la satisfacción de obtener un título profesional, espero que el amor que les brindamos sea un aliciente para ello.

A toda mi familia no quiero decir nombres para no dejar de nombrar a nadie, que de alguna manera me dieron el apoyo para la culminación de este trabajo.

Lulú, Blanca Estela, Verónica, Blanca, Toña, y en especial a la Lic. Tere López Mata, porque me apoyaron en todos los sentidos cuando más me hacía falta, chicas gracias por su amistad.

A la Universidad, mi alma mater.

A la Escuela Nacional de Estudios Profesionales Acatlán, porque en sus aulas recibí el conocimiento profesional y personal para realizarme como ser humano.

A mis sinodales:

Mtro. Lenin Bustamante Terreros

Lic. Gerardo Roldán Cevallos

Lic. Miguel Ramírez Zozaya

Mtra. Genoveva Portilla Gómez

Mi agradecimiento por el tiempo que le dedicaron a la revisión de este trabajo.

A mi asesor Lic. Ernesto González Tenorio, por el tiempo dedicado y por sus comentarios que ayudaron a enriquecer el presente trabajo, gracias.

Con mi profundo agradecimiento a mi gran amigo Lic. Jorge Rivera Rodríguez, por la paciencia y los atinados consejos que me diste en el desarrollo de este trabajo, por tu amistad gracias.

Al C.P. Alberto Cuatzil y Lic. Hugo Miguel Ayala, por el tiempo y la confianza brindada, gracias.

A las personas que de alguna manera influyeron en la realización de este trabajo cuando me preguntaba "¿y la tesis cuando?" gracias.

LA MIGRACIÓN EN MÉXICO, SUS ORÍGENES, PROBLEMÁTICA MIGRATORIA Y PROTECCIÓN DEL MIGRANTE: CASO GRUPO BETA TIJUANA

INTRODUCCIÓN	1
---------------------	----------

CAPITULO PRIMERO

MARCO JURÍDICO DE LA MIGRACIÓN EN MÉXICO

1.1. La Migración	9
1.2. El Problema de la migración en México	10
1.3. Ley de Inmigración 1909	15
1.4. Ley de Migración de 1926	16
1.5. Ley de Migración de 1930	20
1.6. Ley General de Población de 1936	22
1.7. Ley General de Población de 1947	23
1.8. Ley General de Población de 1974	26
1.9. Ley General de Población Vigente	31
1.10. Reglamento de la Ley General de Población	36

CAPITULO SEGUNDO

LA CREACIÓN DEL INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN (1993)

2.1. Instituto Nacional de Migración	41
2.2. Antecedentes históricos	41
2.3. Objetivos estratégicos	48
2.4. Sus funciones	49
2.5. Estructura orgánica	50
2.6. Las acciones que realiza el INM	51
2.7. Servicios que proporciona	51
2.8. Programas y metas del INM	53
2.9. El INM y su ambiente sociopolítico	56
2.10. Comisión Binacional	57
2.10.1 Comisión Binacional México-Estados Unidos	58
2.10.2 Comisión Binacional México-Belice	59
2.10.3 Comisión Binacional México Guatemala	59

CAPITULO TERCERO

PROGRAMA NACIONAL DE PROTECCIÓN A MIGRANTES (GPM)

3.1. Protección a migrantes	61
3.2. Origen y Justificación	66
3.3. Programa Nacional de Protección a Migrantes	71
3.4. Objetivos del Programa Nacional de Protección a Migrantes	79
3.5. Principales logros	79
3.6. Marco conceptual y funcional de los Grupos Beta de Protección a migrantes	80
3.7. Objetivos de los Grupos Beta de Protección a Migrantes	83
3.8. Principales logros obtenidos a través de la presencia, acciones y resultados de los Grupos Beta	84
3.9. Factores de éxito	85
3.10. Cobertura de los Grupos Beta	89
3.11. Lineamientos de Operación	105
3.12. Situación actual	106

CAPITULO CUARTO

Programa Nacional de Protección a Migrantes, acciones del grupo Beta-Tijuana en la frontera norte de México

4.1 Antecedentes	115
4.2 Datos generales del grupo Beta-Tijuana	120
4.3 Ámbito de competencia	122
4.4 Objetivos	124
4.5 Lineamientos de operación	127
4.6 Alcances y resultados	128
CONCLUSIONES	133
BIBLIOGRAFÍA	140

INTRODUCCIÓN

La migración ha estado presente a lo largo de la historia de la humanidad y si bien es un fenómeno que está latente en todos los países ha sido siempre un elemento constante en su desarrollo, en el presente siglo se ha intensificado principalmente por factores sociales, económicos y políticos de los países de origen, llegando en algunos casos a presentar características de éxodo.¹

Actualmente, los desplazamientos migratorios son un componente cada vez más importante en las relaciones políticas y diplomáticas bilaterales y multilaterales entre los Estados. En México la migración es tema determinante en la relación con países circunvecinos siendo el caso específico con la Unión Americana, Canadá, y los países de América Central y del Caribe. De tal forma, que la misma generación del fenómeno exige que la comunidad de naciones dirija su atención al mismo.

La migración es un fenómeno que tiene distintas vertientes tanto nacionales como internacionales. Es por esto que no se puede decir que sea sólo en el plano internacional, en el que se tienen que resolver los problemas que existen sobre flujos migratorios tanto de nacionales como de extranjeros de diferentes nacionalidades.

¹“El éxodo rural se traduce en un despoblamiento del campo y de las comunidades de menos de 2,000 habitantes no ligadas a una entidad urbana. Este fenómeno se acompaña generalmente de una mutación profesional (el éxodo agrícola), pues las poblaciones no sólo abandonan el mundo rural, sino también los oficios ligados a la tierra que cultivaban. La modernización de la agricultura reduce efectivamente las necesidades de trabajo en el campo, en tanto que la industria y el sector terciario ofrecen empleos en la ciudad. Históricamente, el éxodo rural se desarrolló en los países más desarrollados de Europa occidental durante la época de las revoluciones industriales, esto es, el siglo XIX para el Reino Unido, más recientemente (tras la II guerra Mundial) para Francia, Italia y España, entre otros. En los países latinoamericanos, africanos y asiáticos (excepto Japón y Corea del Sur) el proceso, iniciado en la década de 1970, se mantiene incluso en la actualidad”. Cf. Enciclopedia Microsoft Encarta 2001 p. 1

“El intenso éxodo rural en México en las últimas tres décadas ha sido el resultado de los efectos combinados, por una parte de la oferta de empleo en los centros industriales y comerciales en expansión de México y de Estados Unidos, y por otra parte, de la descomposición progresiva de la economía campesina basada en el cultivo temporero del maíz. Debido a que han decrecido las fuentes de ingreso y los empleos asalariados tradicionales en las zonas rurales, muchos miembros de los hogares campesinos se han transformado en migrantes”. Cf. Lourdes Arizpe, Estudios sociológicos, El Colegio de México, Vol. 1, No. 1, enero-abril, 1983. p. 30.

Por tal motivo los estudios que se hagan sobre la materia deberán evaluar el impacto que tiene esta problemática en áreas como la política, la económica y la social.

El propósito primordial de la presente investigación es dar a conocer un aspecto de la política migratoria, que se sustenta en la política de protección al migrante que se esta llevando a cabo en nuestro país, a través de los tres órdenes de gobierno federal, estatal y local en los Estados fronterizos del norte y sur de de nuestro país, en donde se concentra un mayor flujo migratorio, esto para lograr la protección de los migrantes, con independencia de su nacionalidad y de su condición de documentados o indocumentados, para salvaguardar sus derechos humanos. Ya que de igual manera es en estos lugares de cruce fronterizo, en donde se concentran un mayor número de peligros naturales y sociales para los migrantes.

La migración se encamina hacia una nueva conceptualización que incorpora como elementos fundamentales: el desarrollo económico y social de los países, la soberanía, los mercados de trabajo, la integración de los migrantes, no sólo al aparato productivo sino a la estructura social de los países receptores.

El establecimiento de nuevas relaciones internaciones y la conformación de estructuras económicas globalizadas, han permitido en algunos casos como en Europa, hacer más flexibles los criterios migratorios y la preservación de la ciudadanía fuera del territorio nacional más aun, la protección de los derechos humanos, en especial de los migrantes, marca un cambio significativo para la igualdad de oportunidades entre los individuos sin distinción de nacionalidad, religión o pensamiento; que se encuentran fuera de toda protección natural que el Estado les puede otorgar. Sin embargo con todos estos cambios registrados a

nivel mundial, la situación México-Estados Unidos en el tema migratorio constituye un problema que aun persiste para ambos países: la seguridad nacional como justificación de política norteamericana para no aceptar la ciudadanía de trabajadores mexicanos y la incapacidad de absorber la creciente mano de obra, por parte de nuestro país.

Sin lugar a duda, un aspecto importante entre los pueblos es la cultura que por definición no tiene fronteras, y cuyo desarrollo y crecimiento está condicionado precisamente por la búsqueda de nuevos espacios físicos en un mundo que se interrelaciona cada día más.²

De tal forma en la actualidad, diversos fenómenos han sido integrados a las agendas políticas de cada país, en especial aquellos que sufren un proceso de desarrollo y comparten fronteras con alguna potencia, como es el caso de México que comparte fronteras con la Unión Americana, que es el destino migratorio más importante en América Latina, caracterizando a nuestro país como zona de movimientos migratorios intensos

Así pues, la política migratoria se nutre de nuestra tradición, en los principios fundamentales que alienta la Constitución Política y se concreta con el esfuerzo que realiza el Gobierno Federal a favor de la actualización de criterios y prácticas específicas de la Administración Pública, para adecuarlos a unas relaciones internacionales cada día más interdependientes.

² "Las civilizaciones no tienen límites claramente marcados ni tampoco principios ni finales precisos. La gente puede redefinir su identidad y lo hace y, como consecuencia de ello, la composición y formas de las civilizaciones cambian con el tiempo. Las culturas de los pueblos se interaccionan y se solapan. La medida en que las culturas de las civilizaciones se parecen o difieren entre sí también varía considerablemente. Sin embargo, las civilizaciones son entidades significativas, y , aunque las delimitaciones entre ellas rara vez son claras, son reales". Cf. Huntington, Samuel P. El Choque de civilizaciones y la reconfiguración del orden mundial, Ed. Paidós Estado y Sociedad, p. 48

Nuestra política migratoria se formula y aplica, a partir del reconocimiento de que somos un país de **Origen, Tránsito y Destino** de importantes flujos migratorios, la cual busca responder de manera efectiva al reto que plantea esta realidad que nos caracteriza.

A través de nuestra historia, se promulgaron leyes que concedían a los extranjeros que quisieran establecerse en territorio nacional, los mismos derechos que a los mexicanos, excluyendo los derechos políticos y la posibilidad de adquirir propiedad rústica. En este sentido, se hará un análisis sobre las modificaciones a la ley de migración, que también con el transcurso del tiempo cambió de nombre, hasta llegar a la actual Ley General de Población.

Durante la vigencia de dicha Ley, se creó el 19 de octubre de 1993 el **Instituto Nacional de Migración**, órgano técnico desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, cuyos objetivos son la planeación, ejecución, supervisión y evaluación de los servicios migratorios, en coordinación con las secretarías interesadas.

Las reformas adicionales a la Ley General de Población de 1974, publicadas el 8 de noviembre de 1996, que forman parte de uno de los 10 programas estratégicos del Instituto Nacional de Migración, se orientaron por tres objetivos primordiales de la política migratoria que son:

- a) Contribuir de manera permanente a la definición y actualización de una política migratoria que responda a los objetivos nacionales y aliente los flujos migratorios benéficos al país;
- b) Ejercer una vigilancia eficaz en el territorio nacional en un marco de respeto a la ley y, a los derechos humanos de los migrantes; y

c) Mejorar la calidad de los servicios, a través de la simplificación de trámites, la capacitación del personal, la modernización tecnológica, la colaboración interinstitucional y el fomento de una cultura de servicio y honestidad.

Las reformas y adiciones anteriores, se agrupan en cinco apartados que a continuación se presentan:

- Otorgar mayor protección a los derechos humanos.
- Proporcionar mayor seguridad jurídica y rapidez en los trámites y procedimientos.
- Propiciar la integración familiar.
- Combatir con mayor rigor el tráfico de seres humanos, y
- Adaptar las características y modalidades migratorias a las circunstancias actuales.

Indudablemente, la migración es un fenómeno social inherente al ser humano, y nuestro país, no puede ser ajeno a él. Por ello en esta tesis se analizará como caso particular la problemática migratoria y la protección del migrante y en especial al grupo Beta Tijuana, ya que es en la frontera norte donde se registran los más altos índices de indocumentados que intentan llegar a los Estados Unidos.

Los problemas de inmigración ilegal y el tráfico de indocumentados son de magnitud mundial y no privativas de una región o del país, como pudiera pensarse, alrededor de este fenómeno migratorio de implicaciones económicas, políticas y sociales, nuestro interés se centrará en las conductas delictivas que van de la mano junto a la migración ilegal, ya que en su proceder pasan por encima de la dignidad y los derechos fundamentales del hombre, como son los de la libertad y hasta la propia existencia.

El presente estudio sobre migración no pretende establecer el nivel de vida de los mexicanos en el extranjero, ni conocer las estrategias de defensa y protección, sino analizar la acción del Instituto Nacional de Migración y en particular al grupo Beta Tijuana sobre los mexicanos que pretenden pasar la línea fronteriza a la Unión Americana.

La intención de la presente investigación no es etiquetar, encasillar o reducir el fenómeno migratorio a simples conceptos sino que pretende hacer el análisis de las características, en términos generales de la inmigración tanto de nacionales como de otros países de América Latina. Por lo que la política migratoria del Instituto Nacional de Migración y los grupos de protección a migrantes (Beta), son una opción para la protección y ayuda oportuna a los migrantes, ya sean documentados e indocumentados, que se internan en el territorio nacional en su camino hacia los Estados Unidos.

Se pretende exponer que el grupo de protección Beta Tijuana y los otros 9 grupos distribuidos en el territorio nacional, han logrado los propósitos para los que fueron creados, y para este objetivo se apoyará en el análisis de sus acciones y resultados.

De este manera es que en 1995, se crea el "Programa Nacional de Protección a Migrantes" y se elabora la Cartilla de Derechos Humanos para Migrantes, con la intención de darles a conocer las garantías de que gozan en México, independientemente de su calidad migratoria.

A partir del inicio de este programa los primeros grupos existentes, Tijuana y Nogales, los cuales entraron en funciones en 1990 y posteriormente fueron fortalecidos con recursos para mejorar su operación, y en 1995 se formalizó su existencia a través de la firma de los Acuerdos de Coordinación correspondientes.

Ambos grupos han probado su efectividad al reducir significativamente la criminalidad en contra de migrantes en las zonas en las que operan.

A su vez se instalaron mecanismos de protección consular, con Estados Unidos, Guatemala, Honduras, Costa Rica y el Salvador.

Con lo expuesto, se pretende señalar la buena disposición de México en política migratoria, esto es con el análisis detallado de las acciones específicas de los grupos de protección a migrantes, particularmente el grupo Beta Tijuana.

En el capítulo primero se dará un amplio panorama de lo que es la migración, y hacer un recorrido en la historia mexicana sobre la misma, y para tal caso se verán de forma breve las Leyes de Inmigración que, se han ido modificando de acuerdo a las necesidades imperantes en determinados momentos del desarrollo del país.

En el capítulo segundo se analiza la estructura orgánica y los objetivos para el que fue creado el Instituto Nacional de Migración como órgano técnico desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, y la política migratoria que está llevando a cabo a través del "Programa Nacional de Protección a Migrantes" que es uno de los 10 programas estratégicos del INM.

En el capítulo tercero se examinarán de una forma más profunda a los grupos de protección a migrantes, desde su fundación, ideología, forma de trabajo, preparación y ámbito de competencia y los recursos con que cuentan los 10 grupos de protección a migrantes, distribuidos en el territorio nacional y su situación actual.

Finalmente, en el capítulo cuarto se hará un análisis específico del grupo de protección Beta Tijuana, ya que en esta parte de la frontera se concentra un gran

número de indocumentados que intentan llegar a la Unión Americana, los cuales en su mayoría son víctimas de abusos de autoridades corruptas, sufren humillaciones, robos por parte de traficantes de personas, y todo esto para tratar de lograr el “sueño americano”.

Para la realización de esta investigación fue necesaria la revisión de documentación oficial específica que ayudó a comprender las causas y efectos principales de esta problemática a nivel regional, nacional e internacional, por ello se recurrió a instituciones públicas que pudieran ofrecer información y datos precisos y actuales de la situación migratoria.

Los documentos provienen principalmente de la Secretaría de Gobernación mediante su dependencia especializada en los temas de migración, como lo es el Instituto Nacional de Migración que es el encargado de la política migratoria en nuestro país, y la Secretaría de Relaciones Exteriores.

La presente tesis se basará en libros, revistas, periódicos, documentos oficiales e información obtenida vía internet, así como entrevistas con diversos servidores públicos y personal del Instituto Nacional de Migración, lo anterior para brindar un panorama específico, real y actual de la migración de indocumentados en Baja California, especialmente en Tijuana.

CAPITULO PRIMERO

MARCO JURÍDICO DE LA MIGRACIÓN EN MÉXICO

El fenómeno migratorio es uno de los desafíos más importantes de nuestros tiempos, siendo que la mayoría de los migrantes en el mundo salen de su país de origen por diversas razones principalmente de carácter económico, por violencia, las sequías, cambios atmosféricos, destrucción ecológica, o por escapar de persecuciones políticas, y por sus crecientes repercusiones en las relaciones internacionales y en la vida interna de las naciones.

1.1 La Migración.

Para realizar algunas reflexiones acerca de la migración, Humberto Muñoz, define "el estudio de las motivaciones implica el análisis de lo siguiente, a) las condiciones del lugar de origen, las cuales estimulan la migración en tres niveles: objetivo (factores expulsivos como las condiciones de vida en el campo, tasas de crecimiento demográfico, relación población-tierra, demanda de mano de obra, etc.), normativo (creencias y valores), psicosocial (actitudes y expectativas de las personas); y b) imagen e influencia del lugar de destino sobre el lugar de origen, así como los elementos de atracción que dirigen a la migración hacia ese sitio."³ La migración se da preferentemente en las áreas rurales de los Estados, donde no hay una fuente de trabajo en donde puedan desempeñarse los campesinos, eso aunado a la poca ayuda que reciben por parte del gobierno para el cultivo del campo, y también la falta de una preparación, hacen que estas personas busquen en otros lugares el sustento para sus familias aunque para ello, tengan que dejarlas y emigrar hacia las ciudades o hacia el vecino país del norte, en donde puedan encontrar el trabajo que necesitan no importando incluso, exponer su vida y sufrir humillaciones, para lograr su bienestar.

Manuel García y Griego afirma "en la actualidad, se puede aducir que la migración a Estados Unidos es el resultado de la interacción de fuerzas económicas en

³ Humberto Muñoz, *Las Migraciones en América Latina* Ed. Nueva Visión, 1974, p. 23.

México y en Estados Unidos. En el primero, se tiene una mano de obra subempleada, disponible a emigrar con escasos ingresos en su lugar de origen, y con redes familiares y sociales que permiten el acceso fácil al país vecino del norte. En el segundo, se tiene una demanda de mano de obra que ha permanecido a lo largo de muchas décadas, aunque ha variado según los ciclos económicos norteamericanos...”⁴ La falta de apoyo económico existente en México para el desarrollo del agro, hace que los campesinos busquen en la Unión Americana un modo honesto y decente de vivir; ya que en su país no lo han podido encontrar.

1.2 El Problema de la migración en México

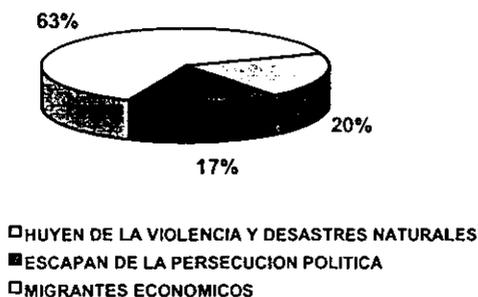
Se viene registrando desde principios del siglo XX teniendo su origen, en el rápido desarrollo económico de Estados Unidos, y por ende la necesidad de mano de obra que ése proceso demandaba, la posibilidad de un trabajo dentro de los programas de expansión agrícola y minera y la construcción de grandes obras públicas y privadas, generaron un movimiento espontáneo que fue creciendo durante la etapa armada de la revolución mexicana, el cual se interrumpió en 1929 debido a la gran depresión estadounidense. Posteriormente, fue durante la Segunda Guerra Mundial cuando los trabajadores mexicanos fueron empleados como mano de obra sustituta en los empleos que se crearon en la agricultura, la industria y los servicios.

Ya para la década de los sesenta, las corrientes migratorias de mexicanos que cruzaban la frontera hacia el país del norte se convirtieron en un problema social y político para ambos países. Puesto que por un lado, en México ante la ausencia notable de inversión productiva que alentara la creación suficiente de trabajo fue prácticamente imposible mantener a los connacionales; otro factor que contribuyó a la emigración de mexicanos se debió a partir de las crecientes dificultades económicas de México, durante la siguiente década y que dieron como resultado el agotamiento del modelo de desarrollo impuesto hasta ese momento, de la llamada “Sustitución de importaciones”.

⁴ Manuel García y Griego, *México y Estados Unidos frente a la migración de los Indocumentados*, Ed. Pomua, 1988, p. 57.

En los Estados Unidos este mismo asunto se analiza bajo una óptica distinta, que depende en todo caso de la circunstancia específica por la cual esté atravesando, es decir mientras se presenta alguna contingencia tal como la intervención en conflictos bélicos, se hace indispensable contratar mano de obra proveniente de países subdesarrollados. Sin embargo, cuando la situación es de auge económico para ése país, no sólo resulta inútil mantener ocupada esa fuerza de trabajo, sino hasta potencialmente peligrosa que se establezca aunque sea en forma temporal dentro del territorio estadounidense, ya que en términos políticos y sociales los inmigrantes van adquiriendo derechos ciudadanos y asistenciales por parte del Estado.

“En 1998 se estimó que unas 120 millones de personas viven fuera de sus países de origen, lo que constituye el 2% aproximadamente la población mundial es migrante..⁵ Es importante subrayar que la inmigración ha aumentado de manera progresiva y no explosiva y que la proporción correspondiente a ciertas categorías, como los trabajadores temporeros en situación regular, ha disminuido en los últimos diez años. La mayoría de los migrantes en el mundo salen de su país por razones económicas, y en muchos otros lo hacen por huir de la violencia, las sequías y la destrucción ecológica, o bien por escapar de persecuciones políticas.

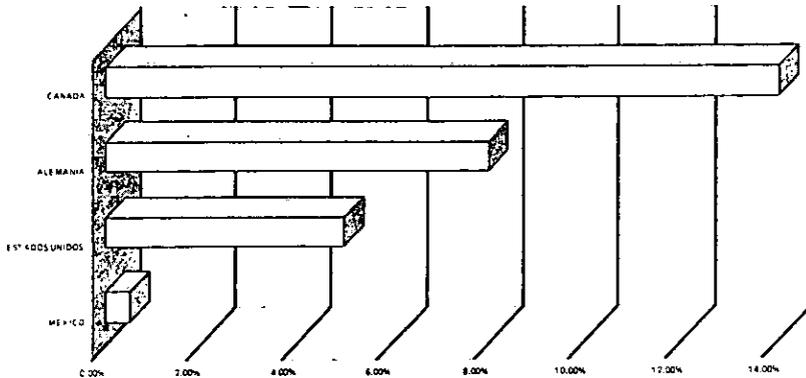


FUENTE: INM, ENTORNO DEL FENÓMENO MIGRATORIO 1996

⁵El correo de la UNESCO, Inmigrantes, bienvenidos o indeseados, noviembre de 1998 Año. 51 No. 11.

“En México residen alrededor de 400 mil extranjeros, de diversas nacionalidades lo que representa el 0.51% de la población del país, lo cual contrasta con el 5% en Estados Unidos, 8% en Alemania y 14% en Canadá”⁶.

Población Inmigrante e Inmigrada Documentada sobre Población Total



Fuente: INM, anuario estadístico 1993, INEGI; 1993 Statistical Year book of the INS; INS Brothurbund Sftware 1993; German Information Center; Embajada de Canadá; Análisis BAH.

“En los Estados Unidos existen 4.5 millones de mexicanos documentados y, según el Servicio de Inmigración y Naturalización (SIN), 1.3 millones de indocumentados. En septiembre de 1994, en la conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo, celebrada en el Cairo, se señaló que en el mundo existen más de 125 millones de personas migrantes, las cuales representan el 2.1% de la población mundial”⁷.

Las cifras anteriores nos muestran que el fenómeno migratorio se da en todo el mundo, y que México no es la excepción ya que también se presenta esta situación, aunque en menor grado.

Los procesos de globalización y los cambios en la conformación política del mundo, representan una oportunidad para que México atraiga flujos migratorios,

⁶ Instituto Nacional de Migración Entorno del fenómeno Migratorio 1996 p. 1

⁷ *Ibid.*, p. 2.

benéficos para su desarrollo económico, cultural, deportivo y social. Ya que cuenta con una gran variedad de recursos naturales y humanos para que ese proceso se lleve a cabo.

Los asuntos migratorios son cada vez más importantes en las relaciones políticas y diplomáticas entre los países. En el caso de México, la migración es tema determinante en su relación con Estados Unidos, pues tenemos una frontera común de tres mil cien kilómetros⁸. Y también al sur con los países de América Central ya que nuestro país es tránsito hacia la Unión Americana.

Actualmente, en los Estados Unidos existe un clima antiinmigrante lo que ha ocasionado que surjan leyes y medidas más restrictivas que afectan la relación bilateral, y dan a nuestra política migratoria en la frontera sur mayor transparencia ante la opinión pública. Por el hecho de que por el sur de México es la entrada para que los indocumentados centroamericanos traten de llegar al vecino país del norte.

Los migrantes son personas que por diversas razones ya sean económicas, políticas, sociales o naturales toman la decisión de abandonar su país para buscar mejores condiciones de vida, pensar en el migrante simplemente como un trasgresor de leyes es profundamente injusto y falta a la comprensión de un fenómeno complejo e intrínsecamente humano.

Nuestra política migratoria está orientada a la protección de los derechos humanos de los migrantes, así como en su integridad física y patrimonial, sin importar su nacionalidad y su calidad de indocumentados o documentados y para cumplir con este objetivo, en 1995 la Secretaría de Gobernación, a través del Instituto Nacional de Migración (INM), puso en marcha el "Programa Nacional de Protección a Migrantes".

⁸ Atlas Mundial, Encarta, 2000 Microsoft, p. 8.

"El tráfico de indocumentados constituye una actividad en crecimiento, según la organización internacional para las migraciones, este delito arroja ingresos entre 5 y 7 mil millones de dólares al año. Asimismo, lucra con la esperanza de los indocumentados, pone en riesgo su integridad física y su vida y a su paso corrompe autoridades. Convirtiéndolo en uno de los cinco negocios ilícitos más lucrativos del país".⁹ Es por esto que el programa responde al reconocimiento de que los migrantes, por su precaria situación jurídica, social, económica y psicológica; son víctimas de agresiones de delincuentes o de autoridades deshonestas, que atentan contra sus derechos elementales, descritos para todos en las leyes mexicanas.

"Durante 1995 se registraron 104 mil casos de migrantes indocumentados que fueron expulsados o rechazados de México. El 95% fueron guatemaltecos, salvadoreños u hondureños. En esta frontera se vislumbra la oportunidad de darle orden y seguridad jurídica a los trabajadores agrícolas guatemaltecos. La relación con Centroamérica, particularmente con Guatemala, es compleja; ya que cada año ingresan más de 70 mil trabajadores agrícolas temporales, 65 mil transmigrantes documentados, 78 mil turistas, y en los campamentos de Chiapas, Quintana Roo y Campeche, se encuentran 32 mil refugiados guatemaltecos."¹⁰

En el caso de Guatemala frente a la represión política y sin alternativas de empleo para la reproducción social de amplias capas de trabajadores, la migración se convierte entonces en la estrategia de sobrevivencia cotidiana, y estas masas buscarán a toda costa su inserción en el espacio productivo receptor, que por su vecindad es nuestro país.

México, por su situación geográfica y posición económica, confluyen las tres expresiones del fenómeno migratorio, **Origen, Tránsito y Destino**, lo cual nos obliga a adoptar una política migratoria equilibrada, y en constante cambio que

⁹ Instituto Nacional de Migración, Programa interinstitucional de Capacitación y Promoción para el Personal de Migración 1997-1998, 1997, p. 1.

¹⁰ Instituto Nacional de Migración, Entorno del fenómeno migratorio 1996, p. 5.

logre conciliar la vigilancia migratoria y la Seguridad Nacional, con el aliento a los flujos migratorios que beneficien al país.

Es preciso que nuestro gobierno, en combinación con el de Estados Unidos y los países latinoamericanos, se continúe enfocando a la solución de estos problemas y desarrollen en consecuencia mayores esfuerzos que procuren, en el mejor de los casos, disminuir sus alcances. Para tales efectos es fundamental, que se señalen metas parciales y con aplicación de medidas que tengan una eficiencia inmediata.

A continuación se hará un breve pero importante recorrido sobre el antecedente histórico de la ley de inmigración, su contenido y las principales aportaciones que se fueron dando de acuerdo a las necesidades imperantes en esos momentos, de nuestra historia hasta llegar a la actual Ley General de Población y su Reglamento.

1.2 Primera Ley de Inmigración 1909

“En 1908 se promulga esta Ley que entra en vigor el 1° de marzo de 1909, tiene como base principal la de permitir la libre entrada a la República de todo elemento que no sea nocivo en el orden moral, ni en el sanitario, sin más prohibiciones que las impuestas por todas las naciones. Pues de otra manera sería perjudicial a los intereses del país, ya que obstruiría la importante mejoría de la inmigración de trabajadores extranjeros”.¹¹ Lo que se pretendió con esta ley es permitir la entrada al país de extranjeros sin muchos trámites migratorios salvo los más indispensables, todo esto para crear una atmósfera atrayente ya que en ese momento se tenía la idea de mejorar la raza.

De igual manera se establecen las formas de inspección lo más sencillas y fáciles para los extranjeros que lleguen, sin crear gravamen alguno para el erario a favor

¹¹Instituto Nacional de Migración, Compilación Histórica de la Legislación Migratoria en México 1909 – 1996 p. 4.

de los inmigrantes, ya que sería injusto gravar a los nacionales y a los extranjeros ya residentes. No se prohíbe la entrada a los extranjeros afectados de enfermedades transmisibles de carácter agudo que lleguen por puertos de mar, y se recomienda que sean aislados en un hospital hasta su alivio. Solamente a los extranjeros que a su arribo padezcan de una enfermedad transmisible de carácter crónico, no se les permite que desembarquen, salvo, que obtengan un permiso especial, y aseguren que a sus propias expensas se pondrán en curación, manteniéndose aislados en local adecuado. Estas medidas permiten a los extranjeros establecerse si así lo desean en México, sin muchos trámites siempre y cuando se pongan en recuperación.

Otra de las bases fundamentales de esta Ley, es la de la más completa igualdad de todos los países y de todas las razas, y, solo considera disposiciones de aplicación común y general para todos.

1.3 Ley de Migración de 1926

“Para 1926 y a través de la experiencia se ha demostrado de manera elocuente y reiterada, las graves deficiencias de que adolece la Ley de Inmigración de los Estados Unidos Mexicanos, del 22 de diciembre de 1908. La cual en la actualidad constituye un grave obstáculo, que impide al gobierno seleccionar los elementos extraños que vienen a mezclarse con nuestra sociedad, y permiten la constante entrada de individuos no tan sólo no deseables, sino abiertamente nocivos y peligrosos para nuestro pueblo y para nuestra patria. Esta Ley de Migración vigente a partir del 1° de junio y deroga a la de 1908”.¹² Se modifica de acuerdo a las necesidades que por consecuencia lógica del transcurso del tiempo tiene que cambiar para adaptarse a los cambios que existen en ese momento y que son de suma importancia para el desarrollo del país.

¹²ibid., p. 1.

Reglamenta la emigración y organiza sobre bases más amplias los servicios de migración. Se establece la obligación que tiene todo inmigrante, de pasar inspección de las autoridades de migración y de comprobar ante ellas que observa buena conducta y tiene profesión o manera honesta de vivir.

Se faculta a nuestros cónsules en el extranjero para extender a los inmigrantes certificados de buena conducta, cuando esta les conste de ciencia cierta a través de documentos que así lo acrediten. Los inmigrantes que reúnan los requisitos legales, podrán proveerse de tales certificados en el lugar de su salida, para que les sean más fáciles los trámites en México.

Los artículos 13 y 14 de esta ley, establecen el Registro de Extranjeros y Nacionales y el uso de Tarjetas de Identificación para los inmigrantes, las cuales servirán a los interesados para comprobar en cualquier momento, su calidad de extranjeros y que han cumplido con las leyes de migración; las violaciones a la cual, serán en esta forma más fáciles de comprobar

En su artículo 29 se menciona que de acuerdo a las necesidades actuales, los niños varones menores de edad y las mujeres menores de 25 años, que no vengan bajo la autoridad de persona de su familia mayor de edad, o consignados a persona honorable, mayor de edad, residente en el país, haya de tomarlos a su cuidado y hacerse responsable de su sostenimiento y educación, no podrán ser admitidos como inmigrantes. Ya que México no se puede hacer cargo de este tipo de personas que en un momento determinado pueden convertirse en una carga para el gobierno.

En la fracción III del citado artículo se dispone que no sean admitidos en el país los varones mayores de edad que no sepan leer y escribir por lo menos un idioma o dialecto, con excepción de los ascendentes y los descendientes de algún inmigrante legalmente admisible, o extranjero residente en el país o de algún ciudadano mexicano por nacimiento o naturalización. Esto es con el propósito de

no tener un índice mayor de analfabetismo y una mano de obra demasiado barata que puede perjudicar a los mismos mexicanos.

La fracción VI prohíbe la entrada de los toxicómanos y de los que se dediquen al tráfico ilegal de drogas heroicas, lo fomenten o exploten. Esta situación se daba demasiado ya que no se contaba con normas más restrictivas para la entrada de extranjeros.

La fracción XIII de este Artículo 29 previene que no se permita la entrada al territorio nacional a los extranjeros trabajadores que no demuestren traer recursos pecuniarios suficientes para subsistir en él, por un término de tres meses por lo menos.

De acuerdo a esta ley se impone a los comandantes de buque la obligación de presentar, las listas de pasajeros, también una de tripulantes con lo que se evitará desembarquen clandestinamente miembros de la tripulación o embarquen nuevos sin llenar los requisitos que se establecen en la misma.

Debido al desarrollo de la navegación aérea, se han establecido las reglas a que debe de sujetarse la inmigración que se haga por tales medios; y de ello se ocupa el capítulo V, equiparando el tráfico aéreo con el marítimo.

El capítulo VII, faculta a la Secretaría de Gobernación para prohibir temporalmente la entrada de trabajadores extranjeros, cuando a su juicio exista escasez de trabajo en el país; y del mismo modo permitir la entrada de colonos y trabajadores en determinados casos.

El capítulo VIII reglamenta la emigración, imponiendo a los emigrantes la obligación de presentarse a la inspección de migración del lugar de salida para cubrir los requisitos que marca la ley.

Se establece el uso de tarjetas de identificación que sirvan a los emigrantes para comprobar que cumplieron con los requisitos que marca la ley al abandonar el país, y a los nacionales para demostrar, su carácter de tales ante funcionarios diplomáticos y consulares en el extranjero.

Esta Ley autoriza a los funcionarios diplomáticos y consulares para rehusarse a inscribir en el Registro de Nacionales, a quienes no comprueben haber llenado los requisitos de migración. También se autoriza a las autoridades de migración para impedir la entrada al país de los extranjeros que habiendo residido en él, hayan emigrado sin llenar los requisitos que marca la ley.

Esta sanción no es aplicable a todas las violaciones, sino que se consigna la facultad para aplicarla, y el reglamento vendrá a establecer en cuáles casos harán uso de ella los funcionarios diplomáticos y consulares, y cuando solamente se impondrá la sanción que establece el artículo 85 de la ley.

El artículo 72 impone a los mexicanos que emigren, en virtud de contrato de trabajo que deba prestarse en el extranjero, la obligación de comunicarlo al inspector de migración, exhibiendo el documento relativo, el cual debe llenar los requisitos que establecen las leyes a ese respecto.

Se establecen las formalidades que deben llenar los comandantes de buques y de aeronaves para salir del territorio nacional, y se faculta a las autoridades de migración para usar de la fuerza pública a fin de impedir la salida de extranjeros, que no hayan cumplido los requisitos que establece la ley.

El capítulo IX principia por declarar que las violaciones a la ley de migración se persiguen de oficio; y del mismo modo establece las penas administrativas y judiciales de la misma.

El capítulo X se ocupa de la organización de los servicios de inmigración y emigración, sobre bases más amplias y dependerán directamente de la Secretaría de Gobernación.

Se conceptúan auxiliares de las autoridades de migración, los cónsules mexicanos en el extranjero y las autoridades sanitarias, los cuales tendrán las facultades y obligaciones que la misma ley les asigna.

1.4 Ley de Migración de 1930

“Esta Ley entra en vigor el 31 de julio de 1930, de acuerdo a la Convención de Delegados que se llevó a cabo en el mes de diciembre de 1929, quienes se encargaron de formular las bases fundamentales del proyecto, teniendo en cuenta para su elaboración las modificaciones a las necesidades y problemas más comunes de cada una de las oficinas del servicio, establecidas en las diferentes regiones de la República.”¹³

En su primer capítulo y concerniente a la admisión de los extranjeros que por diferentes motivos se internan en la república, y que han sido admitidos no obstante ser personas cuya permanencia en México no es nada deseable, se establecen modificaciones importantes para restringir su entrada a México.

La Secretaría de Gobernación es la única facultada para determinar los aspectos que sobre migración se requieran.

En su capítulo segundo dicha Secretaría estará a cargo exclusivo del servicio migratorio, y este se dividirá en Central, de Puertos y Fronteras, Interior y Exterior. De igual modo las facultades que estos tienen.

¹³ Memoria de la Secretaría de Gobernación, que comprende el periodo del 1º. de agosto de 1929 al 31 de julio de 1930. Archivo General de la Nación.

El capítulo tercero da cuerpo al Consejo Consultivo de Migración que se integrará por el secretario de Gobernación, y por representantes de otras Secretarías relacionadas con el ramo; teniendo carácter de Consejo Técnico, y se encargará del estudio y dictamen de diversas necesidades, medidas, medios y facilidades que se requieran para el buen desarrollo de los asuntos migratorios.

En los capítulos siguientes se da la diferencia íntegra de lo que es la calidad de no inmigrante y la de inmigrante, como se entiende actualmente, al ofrecer, por primera vez, criterios claros en el orden demográfico, ya que presenta una marcada distinción entre los motivos o propósitos de un extranjero al entrar al país y en particular cuando éste pretenda establecer su residencia.

De igual forma se dan los criterios que deberán cumplir los emigrantes que pretendan salir del país, así como las restricciones que se dan para el caso; la Secretaría de Gobernación es la encargada de llevarlos a cabo.

En referencia al tránsito marítimo, aéreo y terrestre se aplican los criterios establecidos en la Ley de 1929, con algunas modificaciones respecto al arribo al territorio nacional.

Se instituye el **Registro de Extranjeros** que estará a cargo de los Ayuntamientos de la República y por las delegaciones de los gobiernos locales, del distrito y territorios federales, quienes deberán mandar un informe trimestralmente al Departamento de Migración.

Todo inmigrante mayor de seis años deberá cubrir el impuesto de migración que le asigne la ley respectiva, exceptuando a los estudiantes de las universidades que así lo acrediten.

Las infracciones a la presente Ley, serán castigadas administrativamente de acuerdo a los criterios establecidos.

1.5 Ley General de Población de 1936

En la década de los treinta se estableció el Primer Plan Sexenal que sirvió de pauta a las labores del Ejecutivo en el plan "Se estima como necesaria la reorganización del Servicio de Migración, atendiendo al hecho de que los movimientos de población en nuestro país a últimas fechas han venido presentando características especiales, cuya consecuencia ha sido la aparición de problemas migratorios de resolución urgente."¹⁴ Esta ley que es la primera que lleva este nombre, entra en vigor el 29 de agosto de 1936, y comprende las materias de migración, demografía, turismo, identificación personal y las demás que fueren necesarias para el desarrollo de la política demográfica del país y atribuciones de los órganos respectivos.

Se crea dentro de la Secretaría de Gobernación, la Dirección General de Población quien se encargará del estudio de las cuestiones que contrae esta ley, formulación de los proyectos respectivos y ejecución de las resoluciones y acuerdos en la materia.

En su artículo 20 menciona que para auxiliar a la Dirección General en el estudio de los problemas de población, se formará, como dependencia de la misma, un Consejo Consultivo de Población que estará integrado por representantes de siete secretarías de Estado y dos Departamentos Administrativos, cuyo presidente es el Director General de Población. Este órgano es dotado de amplias atribuciones para fomentar la corriente migratoria interior hacia los lugares convenientes, tendiendo a limitar o restringir la que se dirige hacia los centros densamente poblados o de recursos insuficientes.

También se crea el Servicio Nacional de Identificación para los habitantes de la República, que regula la expedición de cédulas de identidad, con laboratorios de identificación.

¹⁴ Instituto Nacional de Migración, Compilación Histórica de la Legislación Migratoria en México 1909 – 1996 p. 87.

Esta identificación es obligatoria para los funcionarios públicos y prestadores de servicios profesionales.

1.6 Ley General de Población de 1947

Esta Ley entra en vigor el 27 de diciembre de 1947 y trata de "ajustar a las realidades del presente, derivadas del fenómeno de la posguerra, la conducta del Estado ante los problemas demográficos que México confronta, y poder tomar de este modo, con amplia determinación, todas las medidas previsibles que tienden a fijar, al propio tiempo que la más adecuada política migratoria, imbuida de un propósito lleno de humanidad y comprensión, la defensa de la población nacional".¹⁵ Es este proyecto el cuerpo legal que inspira las normas que actualmente nos rigen. Y no es discriminatorio en el aspecto racial, ya que nuestro país propugna no solo la igualdad de todas las razas frente al derecho y la libertad; que se dirige a la más eficaz selección de los inmigrantes, tomando en cuenta que México necesita con urgencia incrementar su riqueza humana en forma conveniente, sin lesionar, los intereses de nuestros connacionales, defendiéndolos de una inmigración no controlada que podría colocarlos en obvio peligro de sustitución o suplantación que serían, por otro lado, antieconómicas y antisociales por todos conceptos.

La Secretaría de Gobernación es la encargada de suspender o cancelar definitivamente la entrada de extranjeros que pongan en peligro el equilibrio de las actividades productoras, y se les dará preferencia a los científicos y técnicos que tengan especialidades en disciplinas no cubiertas por los mexicanos y a los inversionistas siempre y cuando la inversión contribuya al desarrollo económico y social del país.

En materia de inmigración la Secretaría de Gobernación es la encargada de la organización y coordinación de los distintos servicios migratorios, el estudio de los

¹⁵ibid., p. 129.

problemas migratorios así como de su solución. Ya que existe un crecido número de connacionales en condiciones de vida deficiente y que, además, sobrevive económicamente inactivo. La Ley General de Población viene a coadyuvar en la resolución de este problema ofreciendo facilidades a la inmigración de inversionistas –especialmente en las industrias agrícolas, de elaboración y transformación de nuestras materias primas- y los técnicos, peritos o especializados, a quienes se impone la obligación de adiestrar a los nacionales con el fin de conseguir su capacitación y el empleo de métodos modernos en la producción.

El desgarramiento de las naciones europeas con motivo de la guerra, hacen que la promesa de desarrollo que brinda México, éste sea un lugar atractivo para los extranjeros que un día perdieron patria, familia y hogar. Un sitio en donde podrán ser acogidos sin más limitación que la que impone la realidad mexicana y la tarea de consolidar el futuro nacional. Es por lo que se hará una estricta selección de elementos que convengan al país y estén en aptitud de tener fines económicos, docentes, profesionales -con las condiciones que impone la ley sobre la materia-, artísticas, técnicas, etc., apremiantes en nuestro medio.

El proyecto incluye una innovación en lo que mira el Registro de Nacionales y Extranjeros. Respecto a los primeros se creyó justificada la conveniencia de llevar un registro total, sin distinción de sexo o edad, e incluyendo, a los mexicanos residentes en el extranjero, para establecer así un control más efectivo sobre nuestra población y facilitar al estado el cumplimiento de las funciones públicas que tiene encomendadas. Por lo que se refiere a los extranjeros, el registro –ya existente- obligará únicamente a los inmigrantes e inmigrados, a registrarse y por lo que se refiere a los no inmigrantes, por su corta permanencia en el país, no ameritan sino la vigilancia que sobre ellos ejercen normalmente los servicios de inspección de la Secretaría de Gobernación.

Especial importancia se da en este proyecto a la repatriación de nuestros connacionales, por considerar que esos núcleos de mexicanos residentes en el extranjero, en razón de los conocimientos y experiencias adquiridos en países más evolucionados que el nuestro, son los mejores elementos para acrecentar la población activa de la república. El proyecto establece una indispensable división entre la inmigración colectiva y la individual, ya que para la república el arribo en grupos de nacionales de otros países y de cuya asimilación correcta y fecunda ya se tienen pruebas, son sujetos a más fácil control y dirigidos a poblar regiones de escasa concentración humana.

Toda internación de extranjeros, quedará sujeta a un previo examen de sus antecedentes, capacidades y condiciones en que deseen venir a nuestra nación para el desarrollo de sus actividades.

Por lo que se refiere a la clasificación, tan múltiple y compleja que estableció la Ley General de Población del 24 de agosto de 1936, se simplifican las calidades migratorias creando exclusivamente las de **inmigrante** y **no inmigrante**, con las que se resuelve un difícil y antiguo problema: el de los cambios de calidades, que en su mayoría eran solicitadas con la intención de eludir el cumplimiento de las obligaciones –aún las más elementales– que los extranjeros contraen al internarse en territorio nacional, los no inmigrantes –antes clasificados en turistas, visitantes y transmigrantes– deberán abandonar el país sin aspirar a residir en México, si desde el extranjero no llenan los requisitos a quienes no sólo desean venir a México, sino convertirse en elementos útiles a la sociedad mexicana.

Otra modalidad de esta Ley es la de suprimir el otorgamiento de fianzas individuales o garantías personales de repatriación, aplicables en el caso de que los extranjeros no cumplan las condiciones de su admisión o falten reincidiendo a las normas que se les fijan. De este modo se crea un fondo común de repatriación, impuesto pagadero una sola vez por los extranjeros, que será depositado en una

institución bancaria, y que se afectará para cubrir los gastos de deportación o expulsión, sin cargar al erario público, como ahora acontece.

Ningún extranjero podrá ejecutar algún acto público o privado, sin la plena comprobación de que su estancia en la República está ajustada a la ley; y se establece, la obligación a las autoridades judiciales de comunicar al órgano del ejecutivo encargado de la aplicación de este mandato la filiación de los extranjeros sujetos a proceso para depurar, de este modo la población extranjera en la república. Se da especial atención al turismo cuya jurisdicción se amplía a fin de que la dependencia encargada de controlarlo coordine sus actuales y dispersas actividades, formule un Programa Regional de todos los organismos, públicos o privados, que se dediquen al turismo, y su incremento para beneficio del país.

Esta ley de tanta trascendencia para México, se complementa con un capítulo destinado a puntualizar las sanciones que serán aplicadas a los extranjeros que la infrinjan, e impedir de este modo la comisión de faltas graves que siempre se cometen en detrimento de los intereses superiores del país.

1.7 Ley General de Población de 1974

"Esta ley entra en vigor 7 de enero de 1974 y abroga la de 1947. La Secretaría de Gobernación dictará y ejecutará o en su caso promoverá los programas de desarrollo económico y social para resolver las necesidades que plantean el volumen, estructura, dinámica y distribución de la población la cual presenta transformaciones que es preciso conocer, interpretar e instrumentar, regulándolas jurídicamente."¹⁶ Esta regulación integra el fundamento normativo del constante cambio que se registra en la vida del país y orienta las transformaciones, con criterio humanista, en beneficio del individuo y de la comunidad de la que forma parte.

¹⁶ Ibid., p. 155.

La marcada elevación del ritmo de crecimiento de nuestra población, uno de los más altos del mundo, demanda soluciones inmediatas en todos los ámbitos tanto culturales como sociales para capacitar profesionalmente a la población para lograr un rápido crecimiento. De igual manera, que los inmigrantes se integren a nuestro medio y su adecuada distribución en el territorio nacional. El acelerado incremento de la población representa un también acelerado aumento en la demanda de empleo. La oferta de mano de obra, que sin cesar se multiplica, hace necesario aumentar en la misma proporción el número de fuentes de trabajo. Este fenómeno se ha reflejado en el desarrollo de los centros urbanos, que deben proveer, con gran diligencia, los servicios municipales, cada vez mayores y mejores, que requiere su creciente población.

No sólo repercute el incremento de la población sobre la capacidad de ahorro, la educación popular, la generación de empleos y la multiplicación de servicios municipales, afecta en medida determinante, otros numerosos renglones como el económico, cultural, el de servicios públicos, etc. De todo ello resulta, pues, que la población deba ser considerada, a título de elemento fundamental, al formularse las políticas de empleo, de industrialización, de energéticos, de provisión de artículos de primera necesidad o de creación de polos de desarrollo.

Con fundamento en tales principios, es importante rediseñar y acelerar la estrategia de nuestro desarrollo, incorporando a ella una auténtica política demográfica, que tome en cuenta el volumen, la estructura, la dinámica y la distribución de la población, que incluya la planeación familiar y que permita efectuar racionalmente, por limpias vías institucionales, los cambios y las transformaciones en los que estamos comprometidos.

Por lo anterior, los problemas demográficos deben plantearse en términos totalmente diferentes de aquellos que fundaron la legislación existente. Se precisa una política demográfica adecuada para la época y las necesidades actuales que se oriente a crear mejores condiciones de vida para nuestro pueblo, a fin de lograr

mayor productividad y nivel de empleo y a distribuir más justamente el ingreso. A estos propósitos corresponde la orientación de este proyecto de Ley General de Población.

En esta Ley la Secretaría de Gobernación es el conducto del ejecutivo federal para la resolución de los problemas demográficos nacionales, se fijan las bases jurídicas y operativas de esa coordinación y se estructura al Consejo Nacional de Población como pieza importante para una acción integral del Estado en éste campo, está compuesto tanto por las dependencias que intervienen en el manejo directo de cuestiones de población, como por las que realizan tareas relacionadas con la planeación y la aceleración del proceso de desarrollo.

Este proyecto contempla su política migratoria en los términos pertinentes a la debida satisfacción de los intereses nacionales: restrictiva, cuando sea necesario proteger, con particular énfasis, la actividad económica, profesional o artística de los mexicanos; abierta, por el contrario, en la medida en que resulte conveniente alentar la internación de extranjeros cuyo desempeño traiga consigo beneficios culturales, sociales y económicos para la nación. Se debe advertir que los amplios términos utilizados en la formulación de este ordenamiento permiten su eficaz coordinación con los sistemas que derivan de la ley para promover la inversión mexicana y regular la inversión extranjera y la ley sobre el registro de transferencia de tecnología y el uso y explotación de patentes y marcas.

La iniciativa se rige por la idea de que sólo serán admitidos a la vida nacional los extranjeros que deseen sumarse al esfuerzo por el desarrollo del país y compartir experiencias, instituciones y propósitos con los mexicanos.

Por ello, la materia migratoria se ha ordenado sistemáticamente, disponiendo en forma adecuada cada uno de los temas que la integran. Se suprimió la autorización para la inmigración colectiva, prevista por la ley, en vigor, dado que carece de aplicación en las actuales circunstancias. Los inmigrantes

investigadores, científicos y técnicos son objeto de tratamiento especial, por cuanto su ingreso al país puede ser útil para el desenvolvimiento nacional.

La protección de las víctimas de persecuciones políticas se limita actualmente a los nacionales de países latinoamericanos. Con un designio más moderno y generoso, la iniciativa extiende los beneficios del asilo territorial a los perseguidos de cualquier nacionalidad. Es así que nuestro país reafirma y enriquece su convicción humanista, sin distinción de nacionalidades.

Por lo que toca a las calidades migratorias y de acuerdo al Art. 42 "el no inmigrante es el extranjero que con permiso de la Secretaría de Gobernación se interna en el país temporalmente dentro de algunas de las siguientes características: turista, transmigrante, visitante, consejero, asilado político, estudiante, visitante distinguido visitantes locales y visitante provisional"¹⁷ y de acuerdo al artículo 44 "inmigrante es el extranjero que se interna legalmente en el país con el propósito de radicarse en él, en tanto adquiera la calidad de inmigrado."¹⁸ y sus características son rentista, inversionista, profesional, cargo de confianza, científico, técnico y familiares. Cabe mencionar algunas innovaciones, así se modifica y amplía el régimen del rentista considerándolo de la calidad de No Inmigrante. Dentro de la misma calidad migratoria se introduce la característica de consejero, a favor de quienes presten funciones de asesoramiento a empresas o asistan a sesiones de consejo de administración o asambleas de sociedades.

En cuanto a los inmigrantes se incorporan novedades, como la autorización otorgada a los rentistas para que presten servicios como científicos, investigadores o técnicos y docentes, cuando estas actividades sean convenientes para el país. También se fija la característica de científico para que quién con tal carácter se interne en México con el propósito de difundir conocimientos especializados. Los inmigrantes inversionistas, podrán internarse en México e invertir en un ramo de la industria de conformidad con las leyes de la materia.

¹⁷ Instituto Nacional de Migración Compilación Histórica de la Legislación Migratoria en México 1909 – 1996 p. 172.

¹⁸ *Ibid.*, p. 172.

La adquisición por parte de extranjeros de bienes inmuebles, derechos reales sobre los mismos o acciones de empresas dedicadas al comercio de dichos bienes, se regula en forma más rigurosa, dado su interés nacional. Por ello, se ha sujetado este tipo de operaciones a previo permiso de la Secretaría de Gobernación, independientemente de que los interesados se encuentren dentro o fuera del territorio nacional y de que actúen, en consecuencia, por sí mismos o mediante apoderados.

Otras novedades de menor relieve han sido incorporadas en la parte sistemática del proyecto, orientadas a lograr el pleno cumplimiento de los fines a los que este documento pretende servir en los diversos ámbitos que contempla. La aplicación de penas, se ha ampliado el margen de arbitrio judicial, a fin de que la sanción impuesta responda a las circunstancias del caso, y se apoye, para ello, tanto en la entidad objetiva del delito como en las circunstancias peculiares de la gente.

La práctica ha demostrado la conveniencia de distinguir entre el extranjero que se interna al país ilegalmente y el que lo hace con permiso de la autoridad, proporcionando datos falsos para obtener éste. Además de las sanciones correspondientes a las hipótesis anteriores, se establece una pena para quien, habiéndose internado legalmente viola las disposiciones legales o administrativas a que está sujeta su estancia y se coloca, en una situación irregular.

Se incorpora un tipo penal, para sancionar a quienes por sí mismos o por cuenta de otros pretenda llevar o lleve mexicanos para trabajar en el extranjero, o pretenda introducir de manera ilegal a extranjeros a otro país, a través del territorio nacional, sin contar con la autorización de la Secretaría de Gobernación. Se pretende, de este modo combatir una actividad que frecuentemente se realiza y que es necesario combatir.

1.7 Ley General de Población vigente

“Esta Ley incluye las reformas del 31 de diciembre de 1974, 03 de enero de 1975, 31 de diciembre de 1979, 31 de diciembre de 1981, 17 de julio de 1990, 26 de diciembre de 1990, 22 de junio de 1992 y 08 de noviembre de 1996.”¹⁹ Estas modificaciones a la Ley se deben a la creciente importancia y complejidad de los flujos migratorios. Se analizó el marco jurídico migratorio a efecto de proponer los cambios que exigen los tiempos actuales, en concordancia con los lineamientos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.

“El Ejecutivo Federal ha establecido tres grandes líneas de acción en materia migratoria:

- I. Contribuir de manera permanente en la definición y actualización de una política migratoria que responda a los objetivos nacionales y aliente los flujos migratorios que benefician al país.
- II. Ejercer las facultades de vigilancia migratoria en el territorio nacional, en un marco de respeto a la ley y a los derechos humanos de los migrantes.
- III. Mejorar la calidad de los servicios, a través de la precisión en el ejercicio de la facultad discrecional, la simplificación de trámites, el desarrollo del personal, la modernización tecnológica, el fortalecimiento de la eficiencia administrativa, la colaboración interinstitucional y el fomento de una cultura de servicio y honestidad.”²⁰

En nuestro país la migración es un fenómeno que cobra cada día mayor importancia y se manifiesta de diferentes maneras. México reúne las tres características que integran este fenómeno: **Origen, Tránsito y Destino** de los migrantes. La situación geográfica de nuestra nación, en especial su cercanía con el país más desarrollado del mundo, así como las tendencias de internacionalización en que se encuentra inmersa, han motivado un aumento

¹⁹ Ibid., p. 229.

²⁰ Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.

significativo de los flujos de migración, que incide de manera importante en el comercio exterior, el turismo, la política internacional, la captación de divisas, la seguridad nacional y en el desarrollo social y económico del país.

En su capítulo primero se dan los objetivos y las atribuciones que tiene la Secretaría de Gobernación para regular los fenómenos que afectan a la población en cuanto a su volumen, estructura, dinámica y distribución en el territorio nacional. Se crea el Consejo Nacional de Población que tiene a su cargo la planeación demográfica del país y está integrado por representantes de la Secretaría de Gobernación en primera instancia y por representantes de diversas secretarías y departamentos involucrados para este propósito.

Respecto a los asuntos migratorios corresponde a la secretaria de gobernación organizar, vigilar y aplicar la entrada y salida tanto de extranjeros como de nacionales al territorio mexicano. Se da especial importancia a la integridad de la familia

Las reformas a diversos artículos buscan hacer explícita la obligación que tienen los extranjeros de cumplir con las leyes del país para ingresar o permanecer en él; en el supuesto de que no cumplan con lo establecido serán sujetos de las medidas que la propia ley dispone al efecto.

El contenido actual del artículo 39 es muy severo, pues prevé la posibilidad de que aquel extranjero casado con mexicana que se haya divorciado o incumplido con sus obligaciones alimentarias, sea sancionado con la pérdida de su calidad migratoria y la obligación de salir del país. Por lo tanto, la reforma propone diversificar sus consecuencias, sin desconocer que el propósito del legislador es evitar el fraude a la ley mediante la simulación del matrimonio. Las relaciones humanas plantean una gran variedad de situaciones que incluso rebasan el interés de los cónyuges, recayendo sus efectos en los hijos o en terceros, por lo que se

da la facultad a la autoridad migratoria de resolver con mayor justicia y equidad dichos casos.

La reforma al artículo 42 modifica o crea nuevas características migratorias para los no inmigrantes (turista, transmigrante, visitante, ministro de culto o asociado religioso, asilado político, refugiado estudiante, visitante distinguido, visitantes locales, visitante provisional y corresponsal) para poder responder más adecuadamente a distintas hipótesis que la dinámica social impone. Tal es el caso de la ampliación del plazo de permanencia de los consejeros, al incluirlos dentro de la característica de visitantes, así como la creación de las características de ministro de culto o asociado religioso y de corresponsal.

De igual manera, se otorgan facilidades adicionales en la característica de estudiante para permitir que los habitantes de las zonas fronterizas puedan ingresar a estudiar y regresar a su país sin tener que cumplir con un límite de ausencias de nuestro territorio; de esta manera se responde a un requerimiento de los habitantes de dichas zonas para lograr la formación profesional que pretenden y eliminar trámites engorrosos.

Siendo la familia el núcleo fundamental de la organización social del estado mexicano, mediante la incorporación de un párrafo final al artículo 42, se otorgan una serie de facilidades a los familiares de los extranjeros que pretenden ingresar al país, de tal manera que se pueda lograr su integración.

El artículo 48 inmigrantes son rentista, inversionistas, profesional, cargo de confianza, científico, técnico, familiares, artistas y deportistas y asimilados; es adicionado para permitir que los familiares de los inmigrantes puedan contribuir al sustento de la familia, permitiéndoles la realización de actividades lucrativas. Se agrega una última fracción que permitirá otorgar la calidad de inmigrantes a aquellos extranjeros que hayan acreditado procesos de asimilación al medio

nacional o vínculos con nacionales, aunque su actividad no fuere de alta especialización.

La reforma al artículo 49 abandona la obligación de capacitar mexicanos –de lo que por cierto no se ha podido tener un pleno conocimiento de su realización- se incorporan otros medios para vincular con la comunidad académica, científica, cultural y de capacitación las aportaciones específicas que en sus distintas especialidades puedan ofrecer los extranjeros.

La adición al artículo 63 prevé la obligación para los no inmigrantes admitidos con las características de científico ministro de culto o asociado religioso, asilado político, refugiado y estudiante de inscribirse en el Registro Nacional de Extranjeros. Un avance significativo para consolidar el reconocimiento de los derechos humanos está consignado en la propuesta de reforma al artículo 68 para permitir el registro, en tiempo, de los nacimientos de hijos de extranjeros nacidos en el territorio nacional, sin solicitar la comprobación previa de la legal estancia de los padres. Con esto se evita que dichos menores tengan obstáculos en el acceso a servicios públicos básicos, tales como la educación y salud, pudiendo ejercer a plenitud todos sus derechos constitucionales como mexicanos. Igual situación se aplicará en el caso de defunciones de extranjeros o en las que comparezcan éstos.

Asimismo, establece la obligación de que los matrimonios y divorcios entre mexicanos y extranjeros se inscriban en el Registro Nacional de Extranjeros. En el artículo 70, se establece la obligación de la autoridad migratoria para otorgar certificaciones que acrediten la legal estancia de los extranjeros en el país, con el propósito de dar mayor concreción a la garantía de seguridad jurídica.

La redacción actual de la Ley de la materia sólo contempla el supuesto de la expulsión definitiva. Con la iniciativa que se presenta, se busca que la autoridad migratoria pueda determinar la sanción de conformidad con la gravedad de la

conducta que la motivó y así evitar el carácter definitivo que se daba en todos los casos a la expulsión.

Existe un reclamo generalizado de la sociedad para que se castigue con mayor severidad a aquéllas personas que cometen el delito de tráfico de indocumentados. Con ese propósito, se modifica el artículo 138, y se adiciona un párrafo final para castigar con mayor rigor a aquellos que pongan en riesgo la salud, integridad o vida de los migrantes, o trafiquen con menores de edad. Siendo intolerable que en estas conductas intervengan servidores públicos, también en el proyecto se incrementa la sanción en estos casos.

Se determina la sanción para aquellos que incumplan con las obligaciones que se derivan del otorgamiento de la custodia. Hoy esta conducta no se encuentra sancionada. Se pretende clarificar su contenido para facilitar el ejercicio de las atribuciones en materia de imposición de sanciones administrativas.

Se adicionan diversos capítulos, que contienen las reglas específicas del procedimiento administrativo en materia migratoria. Se establecen los principios procedimentales a seguir para la tramitación de la internación, permanencia y salida de los extranjeros del país. Finalmente, se regula el procedimiento en materia de vigilancia y verificación, se establecen normas para la realización de estas funciones, con lo cual se amplía el margen de seguridad jurídica en beneficio de los particulares y se precisa el ejercicio de las funciones de la autoridad.

1.10 Reglamento de la Ley General de Población

En vigor a partir del 12 de abril del 2000, tiene como principal función la de “regular de acuerdo con la Ley General de Población, la aplicación de la política nacional de población; la vinculación de ésta con la planeación del desarrollo nacional; la organización, atribuciones y funciones del consejo nacional de población; la promoción de los principios de igualdad entre el hombre y la mujer; la coordinación con las entidades federativas y los municipios en las actividades en materia de población, la entrada y salida de personas al país; las actividades de los extranjeros durante su estancia en el territorio nacional, y la emigración y repatriación de los nacionales”.²¹

En su capítulo primero, señala que a la Secretaría de Gobernación le corresponde la aplicación de las disposiciones de la Ley General de Población y de su Reglamento.

El capítulo segundo, determina que la política nacional de población tiene por objeto la planeación demográfica del país para lograr la participación justa y equitativa de hombres y mujeres en los beneficios del desarrollo económico y social. La planificación familiar, familia y grupos marginados, mujer y equidad de género, y distribución de la población. Estos programas estarán a cargo del Consejo Nacional de Población para un mejor desarrollo de la familia.

El capítulo tercero se refiere a las atribuciones que tiene el Consejo Nacional de Población.

En el capítulo cuarto, artículo 41 “corresponde al Registro Nacional de Población la instrumentación, operación y aplicación de las disposiciones contenidas en la ley, este reglamento y las demás que al respecto dicte la secretaría en materia de

²¹ Instituto Nacional de Migración Compilación Histórica de la Legislación Migratoria en México 1821 – 2000, p. 305.

Registro de Población”.²² De igual modo el registro nacional de ciudadanos, el registro de menores de edad, el procedimiento para su inscripción, también la organización del catálogo de extranjeros residentes en la república mexicana, la actualización del Registro Nacional de Población, la información del Registro Nacional de Población y los objetivos que tiene el Comité Técnico Consultivo.

En el capítulo quinto la Secretaría de Gobernación organizará y coordinará los servicios de población en materia migratoria y la forma en que se dividirán, también el movimiento migratorio, y las obligaciones que tendrán las empresas que presten servicios de transporte internacional.

El capítulo sexto en su “artículo 133 el Instituto Nacional de Migración, en el ejercicio de sus funciones, procurará que los movimientos migratorios de nacionales y extranjeros favorezca el desarrollo económico, social y cultural del país. En ello, se preservará la seguridad y soberanía del país, en pleno apego a la ley y con amplio respeto a los derechos de los migrantes”.²³

En el artículo 134, el Instituto tendrá, entre otros, los objetivos siguientes:

- I. Alentar y promover los flujos humanos que beneficien al país, con amplio sentido humanitario, y
- II. Ejercer las atribuciones de control y verificación migratoria en territorio nacional con apego a la ley, reglamento y demás disposiciones aplicables, y con pleno respeto a los derechos humanos.

El artículo 135, establece que el Instituto propondrá los lineamientos para la elaboración de los programas de difusión e información en materia de migración de nacionales y extranjeros.

²² *Ibid.*, p. 316.

²³ *Ibid.*, p. 338.

El artículo 136, dispone que el Instituto tendrá las funciones, facultades, atribuciones y la organización administrativa que el reglamento interior de la secretaría y demás disposiciones en la materia le señalen.

El artículo 137, menciona que la Secretaría podrá crear grupos de protección a migrantes que se encuentren en territorio nacional, los que tendrán por objeto la protección y defensa de sus derechos humanos, así como de su integridad física y patrimonial, con independencia de su nacionalidad y de su condición de documentados o indocumentados; dichos grupos se crearán en el marco de los acuerdos de coordinación que para el efecto se celebren con los ejecutivos de las entidades federativas, considerando, en todo caso, la participación que corresponda a los municipios.

Asimismo el artículo 138, hace alusión a que "el Instituto coordinará la operación y funcionamiento de los grupos a que alude al artículo anterior, y en los mismos podrán participar, de manera conjunta, elementos de seguridad pública de los niveles federal, estatal y municipal."²⁴

El capítulo séptimo menciona las disposiciones que se toman en materia de inmigración, no inmigrantes, inmigrantes e inmigrados.

En su capítulo octavo verificación y vigilancia en el "artículo 195 de conformidad con lo establecido en los artículos 7 y 151 de la Ley General de Población, la Secretaría de Gobernación, a través del personal de los servicios migratorios y de la Policía Federal Preventiva, tendrá facultado para ejercer sobre los extranjeros y extranjeras que se encuentren en el país, las funciones de verificación y vigilancia que correspondan".²⁵

²⁴ Ibid., p. 339.

²⁵ Ibid., p. 340.

En el artículo 208. Las estaciones migratorias son las instalaciones físicas a cargo del Instituto, para el aseguramiento de extranjeros en los términos que señala la ley. El secretario de Gobernación expedirá las disposiciones administrativas que regirán las mismas, las cuales preverán, cuando menos, lo relativo a los siguientes aspectos:

- I. Objeto del aseguramiento.
- II. Duración máxima de la estancia de los extranjeros asegurados, y
- III. Respeto a los derechos humanos de los asegurados.

En el artículo 209 cuando se asegure al extranjero o extranjera en la estación migratoria en virtud de haber violado la Ley, este Reglamento o demás disposiciones aplicables que amerite su expulsión, se procederá de la siguiente manera:

Se le practicará examen médico, se le permitirá comunicarse con la persona que solicite, vía telefónica o por cualquier otro medio de que se disponga;

Se notificará de inmediato a su representante consular acreditado en México, y en caso de no contar con pasaporte se solicitará la expedición de éste o del documento de identidad y viaje;

se le levantará inventario de las pertenencias que traiga consigo, mismas que se depositarán en el área establecida para ello;

se procederá a su declaración mediante acta administrativa y en presencia de dos testigos; ello siempre y cuando la autoridad migratoria no le hubiere declarado al momento de ser asegurado. En caso necesario, se habilitará traductor para el desahogo de la diligencia;

se le proporcionará durante su estancia un espacio digno, alimentos, enseres básicos para su aseo personal y atención médica en caso de ser necesario;

tendrá derecho a ser visitado durante su estancia por sus familiares, su representante o persona de su confianza;

cuando se trate de aseguramiento de familias, se alojarán en la misma instalación y la autoridad permitirá la convivencia diaria, de conformidad con las disposiciones administrativas aplicables y; al momento de ser autorizada la salida del extranjero

o extranjera de la estación migratoria, se le devolverán todas las pertenencias que le hayan sido recogidas en su ingreso, excepto la documentación falsa que haya presentado.

4

Las modificaciones a la Ley General de Población y su Reglamento se han realizado a través de la historia de nuestro país, debido a las crecientes necesidades migratorias a nivel mundial y nacional, siempre teniendo como principal objetivo el bienestar y protección de los mexicanos.

CAPITULO SEGUNDO

LA CREACIÓN DEL INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN (1993)

21. Instituto Nacional de Migración

Dentro de un proceso de evolución y demandas crecientes de las necesidades nacionales e internacionales en materia migratoria fue preciso crear un órgano dependiente de la Secretaría de Gobernación que enfocará, regulará y registrará directa y permanentemente a la nueva política migratoria existente, por lo cual el 19 de octubre de 1993 se creó el Instituto Nacional de Migración, encargado de la planeación, ejecución, supervisión y evaluación de los servicios migratorios, en coordinación con otras dependencias del gobierno que intervienen en el desarrollo de sus necesidades. La misión de dicho Instituto es "contribuir a que los movimientos migratorios de extranjeros y nacionales favorezcan el desarrollo económico, social y cultural del país, preservando la seguridad y soberanía de la nación, dentro del marco jurídico aplicable y con respeto a los derechos humanos."²⁶ De esta manera se establece un organismo destinado a la protección y el desarrollo del país.

2.2 Antecedentes Históricos

Desde el inicio de la vida independiente de México, la regulación de los asuntos migratorios ha estado a cargo de dependencias del poder ejecutivo federal y su evolución histórica ha sido influida por las circunstancias de la vida política y social del país.

La Ley de Secretarías de Estado publicada en 1934, estableció la incorporación a la Secretaría de Gobernación de funciones en materia de conocimiento previo de las solicitudes de naturalización para dictaminar y resolver sobre su conveniencia

²⁶ Instituto Nacional de Migración Programa Interinstitucional de Capacitación y Promoción para Personal de Migración 1997-1998 p. 3.

desde el punto de vista étnico, según se anota en el Manual de Organización General de la Secretaría de Gobernación.

Es en el año de 1936 cuando nace la Dirección General de Población de la Secretaría de Gobernación y mediante una nueva modificación a la Ley de Secretarías de Estado se adicionó a la Secretaría de Gobernación, el despacho de los asuntos de orden administrativo relacionados con: “La política demográfica que comprendía migración; repatriación; turismo con la colaboración de la Secretaría de Economía Nacional; manejo interior de la población; intervención desde los puntos de vista demográficos y migratorios en los casos de colonización.”²⁷

En materia de migración, México ha sustentado sus acciones de regulación y control en: política de amistad, cooperación y solidaridad internacional, adecuando sus objetivos y estrategias al proceso de globalización y a las prioridades del desarrollo nacional que le son inherentes, de ejercicio de la soberanía, de seguridad nacional, de apertura comercial, de fomento cultural y turismo, de defensa de los derechos de los migrantes y atención a los mexicanos que viajan al extranjero.

Considerando los requerimientos de la política nacional, las políticas en materia de población han evolucionado y la infraestructura administrativa se enriqueció con la integración de un Consejo Nacional de Población (1974) y con la transformación de la Dirección General de Población en Dirección General de Servicios Migratorios (1977).

A partir de los últimos años de la década de los 80, el proceso migratorio ha sido un tema importante de la agenda internacional y las tendencias de los movimientos de esa época, ya indicaban que el fenómeno constituiría uno de los

²⁷ Manual de Organización General de la Secretaría de Gobernación publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de enero de 1999.

desafíos más importantes de nuestro tiempo, con repercusiones en la vida interna de las naciones.

La Dirección General de Servicios Migratorios fortaleció su actuación como respuesta al requerimiento de las circunstancias geográficas de nuestro país que en él, confluyen las tres expresiones del fenómeno migratorio: **Origen Tránsito y Destino**; sin embargo el esquema central de operación fue analizado y se consideró la necesidad de operar el servicio migratorio bajo otro esquema.

Por tal motivo, el Gobierno de la República decidió crear el Instituto Nacional de Migración para fortalecer y ampliar las funciones que tenía en ese momento la Dirección General de Servicios Migratorios para que, en la calidad de órgano técnico especializado en la materia, enfrentara con mayor eficiencia los problemas vinculados con dicho fenómeno.

Así, el 19 de octubre de 1993 por Decreto Presidencial, se crea el Instituto Nacional de Migración como órgano técnico desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, dependiente de la Subsecretaría de Población y de Servicios Migratorios, teniendo como objetivo la planeación, ejecución, control, supervisión y evaluación de los servicios migratorios que presta el Gobierno Federal.

Durante la primera etapa el Instituto enfrentó algunos problemas para consolidar su proyecto de modernización, situación que se debió a los frecuentes cambios de titulares, cuatro en poco más de un año (19 de octubre de 1993 al 15 de diciembre de 1994). La etapa de estabilización y de desarrollo operativo del Instituto se inicia en diciembre de 1994.

Aún en su calidad de órgano técnico desconcentrado, la administración de los recursos humanos, materiales y financieros era llevada a cabo directamente por la Secretaría de Gobernación y para la solución de sus necesidades inmediatas, al Instituto únicamente se le proveyó de un fondo revolvente.

El 31 de agosto de 1998 se publicó el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación que abrogó el decreto de creación del Instituto el cual, además de darle vida a dos Centros (de Estudios Migratorios y de Capacitación Migratoria), determina la estructura básica del Instituto, como sigue:

"Artículo 44. El Instituto Nacional de Migración estará bajo la Dirección de un Consejo Directivo y un Consejo Técnico, ambos de carácter Intersecretarial, y sus funciones operativas como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación estarán a cargo de un Comisionado quien será nombrado y removido por el Ejecutivo Federal, por conducto del Secretario de Gobernación.

Como unidades de apoyo al Comisionado, se establecen: la Coordinación de Regulación Migratoria, la de Control y Verificación Migratoria, la de Planeación e Investigación y la de Administración, así como la Unidad de Comunicación Social y las Delegaciones Regionales."²⁸

Aún cuando ya contaba con la estructura idónea para operar como órgano técnico desconcentrado, es hasta el 24 de mayo de 1999 en que se consolida realmente al Instituto en esa calidad al capacitarlo para ejercer su gasto, mediante al acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación por el que el Secretario de Gobernación delega en el Comisionado las facultades para ejercer el presupuesto y las administrativas correspondientes para el manejo de los recursos humanos y materiales.

De esta manera la encomienda de modernizar al Instituto, ha sido privilegiada por el apoyo conferido por el titular de la Secretaría de Gobernación, quien a través de acuerdos delegatorios ha fortalecido al Instituto dándole el tratamiento de un órgano maduro y responsable.

²⁸ Considera las modificaciones al Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, publicadas en el Diario de la Federación el 2 de marzo de 2000.

Lo anterior se pone de manifiesto con la propuesta que hiciera el secretario de Gobernación al Consejo Directivo del Instituto a fines del año de 1999, en su calidad de Presidente, para crear 32 delegaciones regionales en lugar de las 16 entonces existentes, además de su apoyo para la aprobación de los instrumentos administrativos que regulan y establecen las políticas, bases y lineamientos internos al aprobarse el “Compendio Normativo en Materia Presupuestal”, así como la constitución de los Comités de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios Relacionados con Bienes Muebles y el de Obras.

Con la finalidad de cumplir con las líneas de acción del Programa de Modernización de la Administración Pública para acercar la administración a la ciudadanía y acortar los procesos administrativos, se amplía el proceso delegatorio de facultades del Comisionado hacia los Delegados Regionales y Coordinadores del servicio central, mediante los acuerdos publicados en el Diario Oficial de la Federación durante el año 1999.

En el marco de las acciones de modernización se deriva de los compromisos del Instituto con las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, Contraloría y Desarrollo Administrativo y de Gobernación, establecidos en las **Bases de Desempeño**, publicadas al día primero de noviembre de 1999, mismas que se firmaron dado el reconocimiento de verdadero órgano desconcentrado y madurez para asumir con responsabilidad dichos compromisos.

“Condicionado al cumplimiento de los compromisos y a una estricta medición de resultados, a través de la firma de las Bases se dota al Instituto de mayor flexibilidad operativa y presupuestal, considerando, entre otros, los siguientes propósitos:

- Otorgar mayor flexibilidad normativa y operativa.
- Asegurar la oportunidad, eficiencia y calidad en sus servicios, que su operación se sujete a los lineamientos y resoluciones que disponga su Consejo Directivo.

- Contar con mecanismos que promuevan la oportuna toma de decisiones y reduzcan el tiempo y recursos que se dedican al cumplimiento de trámites y procesos internos.
- Estimular la administración del Instituto para incrementar la productividad de sus recursos.
- Otorgarle al Instituto el control integral en la reasignación de recursos presupuestarios entre sus distintos programas y actividades prioritarios, así como la flexibilidad de utilizar los ahorros e ingresos excedentes que se generen.
- Vincular de manera transparente los ingresos y egresos con los resultados de su operación²⁹.

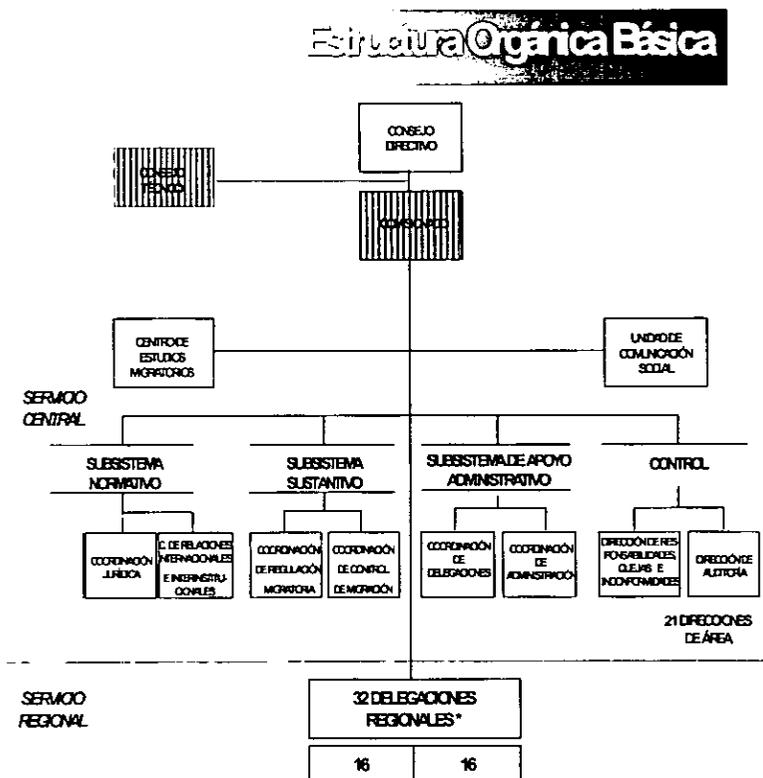
Finalmente, el Instituto Nacional de Migración transita por un programa modernizador que ha impactado positivamente en la consolidación gradual de su estructura, programas, proyectos e imagen a través de una labor continua y permanente que en 1999 se caracterizó por la apertura a 6 etapas de trabajo:

1. "Delegación de facultades en el mes de mayo de 1999 por el que el Secretario de Gobernación delega en el Comisionado, las facultades para ejercer el presupuesto y las administrativas correspondientes para el manejo de los recursos humanos y materiales.
2. Desconcentración del ejercicio presupuestal al Instituto en octubre de 1999, sustentado en la Aprobación del Congreso en diciembre de 1998 para aplicar el DNI (derecho para no inmigrantes), que empieza a cobrar en julio de 1999.
3. Firma de las Bases de Desempeño en el mes de noviembre de 1999.
4. Creación de las 32 delegaciones regionales en diciembre de 1999, en lugar de las 16 hasta entonces existentes.
5. Delegación de facultades sustantivas y administrativas a los 32 Delegados Regionales en diciembre de 1999, dotando de recursos presupuestales a partir de enero de 2000.

²⁹ Instituto Nacional de Migración, Documento interno de la Coordinación de Delegaciones 1999.

6. Revisión y actualización normativa.³⁰

La estructura orgánica del Instituto Nacional de Migración y, por tanto, su organigrama, son el reflejo de la composición del sistema migratorio.



FUENTE: INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN 2000.

³⁰ Instituto Nacional de Migración, Documento Interno de la Coordinación de Delegaciones 1999.

2.3 Sus “objetivos estratégicos son:

- Contribuir de manera permanente en la definición y actualización de una política migratoria que responda a los objetivos nacionales y aliente los flujos migratorios que benefician al país.
- Ejercer las facultades de vigilancia migratoria en el territorio nacional, en un marco de respeto a la ley y a los derechos humanos de los migrantes.
- Mejorar la calidad de los servicios, a través de la precisión del ejercicio de la facultad discrecional, simplificación de trámites, la modernización tecnológica, el fortalecimiento de la eficiencia administrativa, la colaboración interinstitucional, el desarrollo del personal y el fomento de una cultura de servicio y honestidad”.³¹

³¹ Instituto Nacional de Migración Programa Interinstitucional de Capacitación y Promoción para Personal de Migración 1997–1998 p. 3.

De acuerdo al siguiente esquema se observa de una forma precisa, la naturaleza jurídica, funciones y estructura orgánica del Instituto Nacional de Migración (INM).

Secretaría de Gobernación



Naturaleza jurídica

Órgano desconcentrado
Coordinado a través de la
Subsecretaría de Población y
de Servicios Migratorios.



INM

Diario oficial de la federación de 1993



Estrategia orgánica

- 161 oficinas en territorio nacional
- 32 Delegaciones Regionales
- 3,500 Servidores Públicos.³²

2.4 Sus funciones son:

- Registrar y autorizar el ingreso, permanencia y salida de extranjeros al territorio Nacional.
- Vigilar que los extranjeros que se encuentran en el país, estén debidamente documentados y realicen únicamente actividades autorizadas.

³² Instituto Nacional de Migración Entorno del Fenómeno migratorio p. 8.

- Planear, Ejecutar, Controlar, Supervisar y Evaluar los Servicios Migratorios.
- Coordinarse con las diversas dependencias federales que concurren en la atención y solución de los asuntos migratorios.

2.5 Estructura Orgánica:

“En 1999 se autorizó una nueva estructura para el INM: 1 Consejo Directivo 7 Coordinaciones y 1 Contraloría Interna.

- Consejo Directivo
- Coordinación de Planeación e Investigación
- Coordinación Jurídica
- Coordinación de Relaciones Internacionales e Interinstitucionales
- Coordinación de Regulación Migratoria
- Coordinación de Control y Verificación Migratoria
- Coordinación de Delegaciones
- Coordinación de Administración
- Contraloría Interna³³

2.6 Las acciones que realiza el INM:

- El control de extranjeros que ingresan al territorio nacional.
- El combate interinstitucional al tráfico de indocumentados.
- Información e inspección sobre las actividades de los extranjeros en territorio nacional.

Lo anterior en un marco de respeto a los derechos humanos de los migrantes, independientemente de su condición de documentados o indocumentados.

³³ Considera las modificaciones del Manual de Organización General de la Secretaría de Gobernación, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de enero de 1999.

Las acciones al tráfico de indocumentados que se realizan de manera permanente son :

- Fortalecimiento de vigilancia fronteriza e inspección.
- Colaboración interinstitucional para combatir el trafico.

En relación a los derechos humanos de los migrantes se han creado programas como :

- Programa Frontera Sur.
- Protección a Migrantes.

Y la verificación de actividades de extranjeros con información estratégica.

2.7 Servicios que proporciona el INM

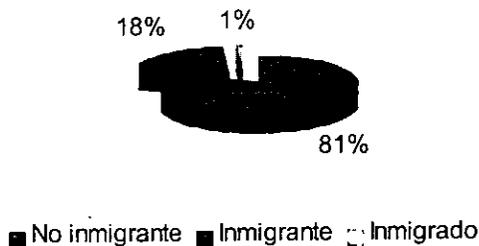
El INM proporciona diversos servicios como la autorización para la **Internación, Estancia, y Salida** de los extranjeros, "en cualquiera de las siguientes 3 calidades migratorias:

1. **No inmigrante:** para aquellos que se internan temporalmente al país, con alguna de las 10 características que prevé el artículo 42 de la Ley General de Población (Turista, Transmigrante, Visitantes, Consejero, Asilado Político, Refugiado, Estudiante, Visitante Distinguido, Visitantes Locales y Provisionales).
2. **Inmigrante:** para los extranjeros que se internan con el propósito de radicarse en el país, con alguna de las 8 características consideradas en el artículo 48 de la citada Ley (Rentista, Inversionistas, Profesional, Cargos de Confianza, Científico, Técnico, Familiar, Artista y Deportista).

3. **Inmigrado:** para los extranjeros que adquieren derechos de residencia definitiva en el país.³⁴

Existen 134 trámites migratorios para proporcionar a los usuarios una atención, lo más rápida posible y los cuales implican la revisión y valoración de los asuntos por la autoridad; a la fecha, se están revisando y precisando los criterios y requisitos para su atención. En relación con esos trámites conviene destacar lo siguiente: "En el año de 1995 el 81% de los 161,113 trámites atendidos correspondieron a la calidad de no inmigrante, el 18% a la de inmigrante, y el 1% a la de inmigrado; de ellos, el 62% se resolvió en oficinas centrales y el 38% en Delegaciones".³⁵

Trámites Atendidos en 1995



Fuente: Instituto Nacional de Migración Entorno del fenómeno Migratorio 1996

Porcentaje de Trámites Atendidos



Fuente: Instituto Nacional de Migración Entorno del fenómeno Migratorio 1996

³⁴ Instituto Nacional de Migración Entorno del fenómeno Migratorio 1996 p. 11.

³⁵ Ibid., p. 12.

En el Acuerdo Delegatorio de Facultades de noviembre de 1994, se determina la capacidad que tienen los servidores públicos, desde el Subsecretario de Población y Servicios Migratorios, hasta los subdelegados locales, para autorizar trámites y ejercer diversas atribuciones previstas en la Ley General de Población.

2.8 Programas y Metas del INM.

Los Programas que se realizaron para que el Instituto alcanzará los objetivos para el que fue creado fueron 20 ya, posteriormente y de acuerdo a las necesidades que se fueron generando se fusionaron algunos y otros se fortalecieron para así ofrecer un mejor servicio. Más adelante se verán los 10 programas estratégicos que actualmente se encuentran en funciones y mediante los cuales se busca optimizar y modernizar los recursos con los que cuenta, para una mayor y mejor capacidad de los servicios que tiene a su cargo.

PROGRAMA	METAS
MARCO GENERAL DE APLICACIÓN DE LA POLÍTICA MIGRATORIA	
1. Centro de investigación y documentación migratoria	Conocer el fenómeno migratorio nacional e internacional para identificar su impacto potencial hacia el país.
2. Política migratoria por nacionalidad y característica migratoria	Establecer criterios claros de política migratoria y sus particularidades en el caso de características y nacionalidades específicas.
3. Programa frontera sur	Definir lineamientos y llevar a cabo acciones para regular el ingreso y estancia de trabajadores agrícolas temporales; atender aspectos migratorios de los refugiados guatemaltecos; regular la internación y proteger los derechos humanos de los migrantes.
VIGILANCIA MIGRATORIA EN EL TERRITORIO NACIONAL	
4. Policía federal de migración	Contar con un cuerpo profesional altamente capacitado que cumpla con la función de control e inspección migratorias dentro del marco de la ley y con respeto a los derechos humanos.

5. Programa nacional de protección a migrantes	Proteger los derechos humanos, la integridad física y patrimonial de los migrantes nacionales y extranjeros, con independencia de su nacionalidad y situación migratoria, en particular en las zonas fronterizas del país.
6. Combate al tráfico de indocumentados	Coordinar esfuerzos intergubernamentales para perseguir y sancionar a traficantes de indocumentados.
7. Programa de información estratégica	Obtener y sistematizar información sobre la estancia y actividades de los extranjeros con implicaciones de seguridad nacional.
CALIDAD EN EL SERVICIO MIGRATORIO	
8. Programa de simplificación administrativa	Establecer medidas de simplificación, y resolución oportuna de trámites migratorios en congruencia con el programa de modernización de la administración pública.
9. Programa de modernización de servicios migratorios en puertos y aeropuertos	Mejorar la imagen, el servicio y el control migratorio a través de la automatización y modernización de las instalaciones. Mejorar la capacidad de los registros migratorios.
10. Renovación tecnológica	Coadyuvar a la modernización del instituto a través de la automatización buscando elevar la calidad de los servicios y el desarrollo tecnológico.
ADMINISTRACIÓN INTERNA	
11. Programa de indicadores de eficiencia para la evaluación del desempeño.	Desarrollar un sistema que permita contar con indicadores del desempeño para evaluar los resultados obtenidos por área y persona, en congruencia con el pmap.
12. Reorganización del INM.	Establecer una estructura organizacional acorde a las necesidades del instituto.
13. Programa de nuevas fuentes de financiamiento	Promover fuentes adicionales de ingreso que permitan tener un mayor presupuesto para el mejor desarrollo de las funciones del instituto.
14. Sistema integral de desarrollo de personal	Profesionalizar al personal a través del reconocimiento, desempeño, capacitación y fomento a una cultura de honestidad y servicio.

GENERALES	
15. Programa contra la corrupción	Combatir la corrupción enfatizando acciones de naturaleza preventiva que se enfoquen a eliminar las causas que la generan, estableciendo estímulos al desempeño adecuado y aplicar medidas disciplinarias y de responsabilidades en caso contrario, reforzando los sistemas de supervisión y control.
16. Programa paisano	Asegurar un trato digno y apegado a derecho a los mexicanos que regresan de los Estados Unidos al país.
17. Programa de atención a migrantes	Fortalecer la atención a migrantes en su regreso al país y atenuar al impacto que produce su presencia en las comunidades fronterizas.
18. Programa de repatriación ordenada y segura	Proteger y dar seguridad a los connacionales que son repatriados al país, con pleno respeto a su dignidad y derechos humanos, vinculándolos con el programa de atención a migrantes.
19. Programa de adecuación del marco jurídico y normativo	Disponer de un marco jurídico adecuado para alcanzar los objetivos de la política migratoria.
20. Programa de comunicación para el fortalecimiento de la imagen institucional	Fortalecer y promover una nueva imagen del instituto y de los servicios que presta.

Fuente. INM. Programa Interinstitucional de Capacitación y Promoción para Personal de Migración 1997-1998 p. 5.

Los 10 Programas Institucionales definidos internamente, se establecen en las reuniones de Comité, pero cambian de acuerdo a las necesidades que se van presentando en el Instituto Nacional de Migración. Tienen como principal objetivo optimizar los servicios con que cuenta teniendo para los extranjeros y nacionales un trato digno y apegado a los derechos humanos que consagra la constitución.

- 1. Regulación Migratoria (Entrada, Estancia y Salida)**
- 2. Programa Paisano**
- 3. Control y Verificación**
- 4. Protección a Migrantes**
- 5. Normatividad y apego a la Ley**
- 6. Planeación y Evaluación de Programas y Políticas**

- 7. Relaciones Internacionales e Interinstitucionales**
- 8. Identidad Institucional y Comunicación Social**
- 9. Programa Integral de Administración**
- 10. Programa de Modernización de la Administración Pública**

De acuerdo a estos programas, se está llevando a cabo una renovada política migratoria con el objetivo de dar un mejor servicio a los nacionales y extranjeros que nos visitan.

La migración es un fenómeno social causado por un sinnúmero de variables políticas, económicas y sociales, lo cual origina que se de una interrelación entre muy variados actores. Si analizamos el ambiente sociopolítico del INM podremos identificar los diferentes factores que inciden en los asuntos migratorios.

2.9 El INM y su Ambiente Sociopolítico

Existe una relación recíproca entre el INM y los migrantes que solicitan los diferentes trámites migratorios que les permiten internarse, permanecer y desarrollar en el país, actividades en instituciones educativas y de investigación, al desempeñarse como estudiantes, profesores, investigadores o técnicos; y en instituciones empresariales, al fungir como consejeros técnicos o personas de negocios.

Estas actividades originan una mayor eficiencia, formación de recursos humanos y desarrollo tecnológico para el país en el sector educativo, así como un crecimiento económico en los sectores industriales y de servicios, esto representa un beneficio para la nación y su gobierno, que se refleja en sus políticas migratorias.

La política migratoria se conforma de acuerdo a las propuestas de los representantes de las diferentes instituciones públicas y privadas interesadas, mediante reuniones multidisciplinarias.

2.10 Comisión Binacional

Por otro lado, se tienen las actividades que se realizan de cooperación binacional de forma ágil y eficiente, que permiten un contacto permanente con autoridades relacionadas con los asuntos migratorios. Estas comisiones están integradas por funcionarios de migración y de asuntos consulares. "En una comisión binacional se analizan los problemas más importantes, a través de una metodología apropiada para conseguir los elementos de información y juicio, que apoyen los temas de discusión de alto nivel. Generalmente se toman los siguientes puntos o algunos:

- Definición del problema.
- Recolección de datos concernientes;
- Definir alternativas a seguir;
- Determinar consecuencias probables de cada uno de ellos;
- Comparar los modelos.

La validación del modelo se realiza mediante la combinación de datos, la verificación de los cursos y consecuencias probables con la realidad, o mediante enfoque inductivo.³⁶

En "la comisión binacional los participantes pueden presentar soluciones aceptables, apoyadas con métodos cuantitativos para disminuir el riesgo en la decisión preliminar de las autoridades de sus gobiernos respectivos. En la toma de decisión a alto nivel, se aplican métodos analíticos de valoración, por lo que se ponderan las posibles soluciones en su valor político, social, económico y ético; y que, a su vez disminuye el riesgo del juicio personal en la decisión final. Esta decisión se comunica a la contraparte negociadora para que, de ser viable, se apruebe y ejecute conjuntamente, analizando el efecto de su implantación final."³⁷

³⁶ Instituto Nacional de Migración Programa Interinstitucional de Capacitación y Promoción para Personal de Migración 1997-1998, abril 1997 p. 8.

³⁷ *Ibid.*, p. 9.

Las Comisiones Binacionales que tienen mayor importancia por la cantidad y naturaleza de los asuntos tratados, son las comisiones binacionales con nuestros vecinos al norte, Estados Unidos, y al sur, Guatemala y Belice.

2.10.1 Comisión Binacional México–Estados Unidos:

En la Comisión Binacional México–Estados Unidos, se han organizado varios grupos específicos:

El Grupo de Trabajo de Migración y Asuntos Consulares, creado en 1989, para resolver los principales problemas migratorios y planear y ejecutar acciones de cooperación que ayuden a un mayor entendimiento entre las autoridades de los dos países.

Grupo de Puertos y Cruces Internacionales.- cuenta con la participación de autoridades estadounidenses y mexicanas en los ámbitos de comunicaciones y transportes, migración y relaciones exteriores. Su objetivo, es vigilar y mejorar el estado físico de las instalaciones y el servicio que se otorga en los puertos y cruces internacionales a ambos lados de la frontera norte.

“El mecanismo de consulta sobre protección consular surge a partir de la firma del memorandum de entendimiento sobre protección consular, realizada durante la XI reunión de la Comisión Binacional, celebrada en 1995. Trata de apoyar y proteger los derechos humanos de los migrantes mexicanos y promover una acción continua y oportuna entre las autoridades las autoridades consulares y migratorias de ambos países, para la resolución de la problemática local fronteriza.”³⁸

El Grupo Intersecretarial de solución para la Frontera Norte, se formó para coordinar los esfuerzos de las diferentes Secretarías mexicanas y Departamentos de los Estados Unidos, que participan en la solución de los problemas de la frontera norte, vigilan la implementación de las acciones acordadas.

³⁸ Ibid., p. 8.

El Grupo Técnico de Seguimiento, está integrado por expertos de ambos países, que evalúan el trabajo de los diferentes grupos, y el avance logrado para la consolidación de las relaciones bilaterales entre México y estados unidos.

2.10.2 Comisión Binacional México–Belice

La Comisión Binacional México–Belice.- Fue creada por ambos gobiernos en 1990. Posteriormente en 1995 se creó el grupo de trabajo de asuntos migratorios, para identificar y analizar el fenómeno migratorio, en una zona en la que se conforman complejos grupos migratorios regionales y extraregionales y para coordinar, acciones que buscan el mejoramiento y agilización del tránsito documentado y la vigilancia entre los dos países, con estricto apego a la Ley.

2.10.3 Comisión Binacional México-Guatemala

Comisión Binacional México–Guatemala.- Creada en 1986, se organiza y opera mediante grupos especializados para la atención de asuntos particulares, los cuales están presididos por los titulares de las dependencias respectivas de cada país, siendo uno de ellos el Grupo de Trabajo de Asuntos Migratorios. este grupo promueve la solución a la problemática que presenta en la frontera común, especialmente la agilización del tránsito documentado y la regulación de los flujos ancestrales.

El Grupo de Puertos y Cruces Internacionales que, como el en caso de la frontera norte, se ocupa de mejorar y vigilar el estado de las instalaciones y el servicio que brinda a los migrantes que transitan en la frontera entre México y Guatemala.

“En mayo de 1996, se instala el Mecanismo de Consulta sobre Protección Consular, destinado a preservar y garantizar los derechos humanos de los migrantes que se internan por la frontera de Guatemala, independientemente de su situación migratoria.”³⁹

³⁹ Ibid., p. 9.

De esta manera el gobierno de México pretende tener su espacio territorial por las dos fronteras, protegido para poder brindar una mayor y mejor calidad en los servicios migratorios que proporciona, y un amplio enfoque en la problemática existente para así, estudiar y brindar soluciones inmediatas a estos problemas.

Una vez hecho el recorrido por el INM, el cual nos a proporcionado un amplio panorama de la política migratoria en que se encuentra nuestro país, lo que nos proporciona una amplia perspectiva, para analizar el "Programa Nacional de Protección a Migrantes", en el cual nos enfocaremos de una manera particular.

CAPITULO TERCERO

PROGRAMA NACIONAL DE PROTECCIÓN A MIGRANTES

Para desarrollar este aspecto de la migración es importante mencionar que el fenómeno migratorio tiene que entenderse y abordarse desde una perspectiva integral, objetiva y de largo plazo, que tome en cuenta sus causas económicas, políticas, sociales y culturales.

Para el gobierno de México el migrante es una persona que toma la decisión de separarse de su patria, de sus costumbres y muchas veces de su familia, para buscar mejores condiciones de vida, concebir al migrante simplemente como un trasgresor de leyes es profundamente injusto, y falta a la comprensión de un fenómeno complejo e intrínsecamente humano.

3.1 Protección a migrantes

La migración hacia los Estados Unidos no es un fenómeno de reciente aparición ni tampoco es privativo de México, a la Unión Americana han concurrido personas de diferentes nacionalidades, de algunos países asiáticos y particularmente de Centro y Sudamérica.

La migración de mano de obra es resultado de las relaciones que existen entre los factores internos del país de origen y los de atracción del país de destino, desde esta perspectiva toda migración documentada o indocumentada ha dado origen a fuertes nexos sociales, culturales y económicos, representando desarrollo para el país de destino e ingresos para el país de origen.

Simultáneamente, nuestro país se ha convertido en un territorio de tránsito hacia la Estados Unidos, ya que admite cada año a más de 70 mil trabajadores temporales centroamericanos. Sin embargo, el gobierno estadounidense a

deportado casi 14 millones de trabajadores mexicanos en los últimos doce años, mientras que en la época posterior a la crisis de 1995 se registro el mayor número de expulsiones de las últimas décadas, cuando la cifra ascendió a un millón 600 mil personas, incluyendo a 30 mil menores de edad.

El dinamismo y complejidad de México como condición simultánea de país de **Origen, Tránsito y Destino** migratorio, hace de nuestras fronteras escenario de grandes movimientos migratorios, fundamentalmente de indocumentados, o ilegales a quienes por causas ajenas, como consecuencia de la descomposición social de su entorno, se involucran en un ambiente delictivo, del cual ellos son las principales víctimas, lo que plantea serios problemas y retos en el ámbito de la seguridad pública.

El problema de los migrantes indocumentados es uno de los problemas de gran importancia por lo cual el INM se ha preocupado y por lo que se dio a la tarea de su protección, creando en la frontera norte y sur de México, Grupos de Protección a Migrantes "el objetivo de los Grupos Beta es la protección y defensa de los derechos humanos de los migrantes, así como de su integridad física y patrimonial, con independencia de su nacionalidad y de su condición de documentados o indocumentados."⁴⁰

En torno al problema del tráfico de indocumentados han sido descritas innumerables historias de corrupción, infamias y engaños, violaciones, robo y en ocasiones homicidios, de que han sido víctimas quienes en su empeño por la búsqueda de mejores oportunidades en la vida, se han aventurado por territorios desconocidos.

⁴⁰ Art. 137 del Reglamento de la Ley General de Población.

No son menos importantes las acciones de los traficantes de personas, identificados popularmente como “coyotes, pateros, guías, enganchadores o polleros”, de acuerdo con datos de organizaciones oficiales y no gubernamentales de defensa a migrantes, al menos el 90% de quienes usan sus servicios han sido víctimas de algún tipo de abuso o engaño; los hacían en lugares insalubres, los exponen a riesgos, y cuando no los abandonan, con regularidad están asociados con las bandas de asaltantes de indocumentados, conocidos en las fronteras como “asalta pollos o bajadores”.

La mayor parte de los migrantes portan consigo dinero y en algunos casos pertenencias de valor, lo que significa para muchos asaltantes un atractivo para perpetrar actos de delincuencia en su contra. Este entorno de inseguridad, indefensión y vulnerabilidad se agrava en las fronteras, particularmente en los lugares de cruce clandestino o de evasión de los controles migratorios, donde son fáciles víctimas de bandas de delincuentes comunes o de malas autoridades, que por igual maltratan y extorsionan, y en algunos casos provocan daños irreversibles.

La violencia, los abusos y la impunidad por parte de la delincuencia y agentes de autoridad en las fronteras se vuelve una queja recurrente la cual los organismos académicos, consulares de protección y de derechos humanos (Comisión Nacional de Derechos Humanos, Colegio de la Frontera Norte, Colegio de la Frontera Sur, Servicio Consular) clasifican de la siguiente manera:

1. Extorsiones y abusos de autoridad imputables a agentes de autoridad del gobierno mexicano, guatemalteco o estadounidense.
2. Asaltos, lesiones y violaciones imputables a delincuentes comunes de ambos lados en las fronteras norte y sur del país.
3. Exceso de fuerza abuso de autoridad y/o vicios en el procedimiento, imputables a oficiales de la patrulla fronteriza o de las policías estadounidenses y a las diversas policías mexicanas.
4. Abusos de malos empleadores en ambos lados de la frontera.

5. Agresiones aisladas o sistemáticas perpetradas por grupos racistas en la frontera norte.
6. Niveles de complicidad oficial con la delincuencia y el tráfico de personas en las fronteras norte y sur del país.
7. Acoso sexual que muchas veces se consume por parte de traficantes de personas, prestadores de servicios, particulares o malas autoridades.

Los hechos en agravio de migrantes se caracterizan por la extrema clandestinidad en que suceden y a que los escenarios delictivos son lugares de escasa o nula vigilancia preventiva, alejados de poblaciones, de difícil acceso y sin iluminación artificial, y por el carácter ambulatorio de las víctimas difícilmente son denunciados por las siguientes razones:

- “El interés del migrante está centrado en lograr su objetivo migratorio.
- El temor a represalias por parte de sus agresores.
- El desconocimiento de los derechos que les asisten en los países de tránsito y destino migratorio.
- El temor de verse sujetos a procedimientos legales que desconocen.
- El caso de ser extranjero indocumentados, su seguridad jurídica.
- La falta de una instancia especializada en brindarles protección, asistencia social y jurídica.”⁴¹

Lo anterior demuestra que cualquiera que sea el origen o el destino migratorio de los aspirantes a indocumentados, desde que inician su travesía son sometidos a agravios consistentes en:

- “Abusos para salir rumbo a la frontera.
- Riesgos y peligros naturales y sociales en su tránsito a la frontera.
- Riesgos y peligros naturales y sociales en el arribo y cruce fronterizo.

⁴¹ Instituto Nacional de Migración Historia de los grupos beta de protección a migrantes, 1999, p. 3.

- Riesgos y agravios por el hecho de vivir indocumentado en el país de destino migratorio.⁴²

Asimismo se han identificado a tres grandes grupos delictivos:

1. La delincuencia institucional, conformada por malas autoridades que se dedican a extorsionar a migrantes, a vender protección a traficantes de indocumentados o que se coluden con la delincuencia común, su cotidianidad va desde la extorsión hasta el maltrato.
2. La delincuencia común, compuesta por traficantes de personas, incluidos los enganchadores y guías, los traficantes de drogas, de armas o de mercancías, los que roban vehículos, y los de nuestra mayor preocupación e interés, los asaltantes y violadores de migrantes.
3. Los infractores administrativos a las disposiciones del reglamento de la policía y buen gobierno, esta delincuencia potencial está representada por bandas de jóvenes que en las áreas fronterizas se dedican a molestar personas, al consumo de alcohol y drogas, a realizar actos de pandillerismo, y en el caso de los migrantes a pedirles “pasaporte” (dinero).

Los factores que contribuyen a la impunidad, son el carácter ambulatorio de las víctimas y la clandestinidad en que suceden los hechos provoca que muchos de estos actos conformen las cifras oscuras de la criminalidad, en las que quedan consideradas un número indeterminado de asaltos y violaciones que no son denunciados o detectados por ningún órgano oficial o civil.

Cuando el crimen es denunciado, no se realiza ante la instancia correspondiente, y cuando lo es, generalmente existe indolencia o indiferencia por parte de la autoridad.

⁴² Ibid., p. 4.

El suceso cuando es denunciado, se realiza sin detenido y sin pruebas suficientes; no se agotan las diligencias porque las víctimas se niegan o ya decidieron continuar su camino, y cuando son extranjeros ya fueron retornados a su lugar de origen.

3.2 Origen y Justificación

El primer antecedente para reforzar la vigilancia migratoria del lado mexicano fue en el año de 1982, el entonces gobernador de Baja California solicita el auxilio de la federación, el que se concreta con un programa que incluyó el incremento de recursos humanos en la policía judicial federal y de caminos, apoyadas por la estatal y la municipal, programa que a los seis meses de implementado fue suspendido debido al incremento de la extorsión ya que las autoridades que lo formaban se corrompían muy fácilmente.

Durante 1989 el Director de la Policía Judicial del Estado reúne diversas corporaciones policiacas federales, estatales y municipales, en la que no participa la entonces Dirección General de Servicios Migratorios, para crear una fuerza policiaca especial que se encargaría de combatir la delincuencia que se generaba en la línea internacional, la que denominó "patrulla fronteriza mexicana", y que se identificaba también como "operativo alfa", este intento fue suspendido debido al incremento de la delincuencia en el área limítrofe.

Posteriormente en julio de 1990 el gobierno de México establece las bases de concertación para la formación un grupo tripartita de seguridad pública consagrado a la defensa de los derechos humanos de los migrantes.

En agosto de 1990 se da origen al "Operativo Especial de Protección a Migrantes Beta Tijuana" que es el primer grupo que se forma, posteriormente y de acuerdo a sus resultados, se van creando los otros grupos, y en 1995 surge el "Programa Nacional de Protección a Migrantes".

Por lo que respecta a su denominación, existen diversas versiones; se dice que "beta" significa una "veta", el nacimiento de una nueva policía de donde surgirían generaciones comprometidas con los derechos humanos de los migrantes, la otra versión, que corresponde más a la realidad, tiene como antecedente la misma ciudad de Tijuana, donde se instrumentó un malogrado "dispositivo alfa", al que concurrieron distintas corporaciones, este dispositivo se condenó al fracaso y al no tener un mando real y no contar con objetivos claros y precisos.

Siguiendo la secuencia del alfabeto griego se le termina denominando "operativo especial beta" al que se le establecen los siguientes objetivos.

1. "Proteger a los migrantes.
2. Combatir la delincuencia y la impunidad mediante vigilancia preventiva y correctiva en los límites internacionales del lado mexicano.
3. Establecer mecanismos de coordinación y comunicación con las instancias nacionales y de cooperación con las agencias estadounidenses, para combatir la inseguridad fronteriza."⁴³

El área normativa y de control "del operativo beta" fue la Dirección de Inspección dependiente de la entonces Dirección General de Población y de Servicios Migratorios de la Secretaría de Gobernación.

Al Director del grupo se le denomina Coordinador General, identificado como "beta cero", para el control y verificación de las acciones se apoya en tres supervisores identificados como "Beta Uno", quienes son los responsables del mando y la disciplina en el turno que les corresponda.

La operación se divide en tres turnos de 8 horas cada uno y el patrullaje preventivo se realizaba en tercias, un elemento de cada corporación, esta estructura organizativa se refleja también en la participación en la composición del mando operativo (beta uno), lo que permite un balance en la participación de los

⁴³ Ibid., p. 9.

tres órdenes de gobierno tanto en la toma de decisiones como en su ejecución; la composición tripartita de los grupos de patrullaje permite aportar al operativo las experiencia, facultades y habilidades propias de cada corporación.

El "Operativo Beta" actuaba como elemento de enlace entre las diferentes corporaciones mexicanas, a quienes se les limitaba su presencia en el área de trabajo asignada al operativo, se establecieron mecanismos de comunicación y de coordinación con las agencias fronterizas estadounidenses (Border Patrol, y Highway Patrol), con la finalidad de combatir el delito que por un lado afectaba a amplios sectores de trabajadores mexicanos y por el otro a las sociedades fronterizas de ambos países.

Se establecieron frecuencias de radio comunicación, lo que generó un intercambio de información que permite promover acciones conjuntas contra la violencia y la delincuencia que interactuaba en los límites internacionales.

El incremento del diálogo con las instancias estadounidenses se centró exclusivamente en desarrollar acciones tendientes a desalentar y actuar en contra de los individuos que delinquen al amparo de la línea divisoria, por lo tanto siempre se apuntó de manera clara y se evitó que el "operativo beta" se convirtiera en una "patrulla frontera mexicana".

Las funciones de inspección, vigilancia y control migratorio, nunca le fueron asignadas al operativo, ya que no estaba dedicado a contener ni desalentar a la migración indocumentada, sus acciones estaban dirigidas a la búsqueda de la tranquilidad fronteriza y al restablecimiento del estado de derecho, con el respeto de los intereses comunes y de la soberanía de ambos países.

El área jurídica estaba integrada por 3 abogados, uno por cada instancia participante, quienes son los responsables de cuidar la legalidad de las actuaciones y promover la capacitación del personal operativo, apoyan jurídica y

socialmente a los migrantes, asesoran a las víctimas de delitos, coadyuvan en la localización de personas extraviadas y analizan para su adecuada y oportuna atención a los migrantes sin recursos o enfermos.

La capacitación que se imparte a los elementos esta dirigida al conocimiento de sus derechos y responsabilidades en aspectos técnicos, tácticos y legales para el manejo y atención de delincuentes, víctimas o lesionados; también intervenían en la preparación de las autoridades que tienen que ver con las actividades o acciones del operativo.

Se tenían reuniones periódicas con jueces calificadores, agentes del ministerio público del fuero común y federal, con los que se comparten preocupaciones e inquietudes, de esta manera se conocen mejor los ámbitos de competencia de cada uno y se establecen compromisos sobre lo que espera y necesita cada área para que las actuaciones tengan mejores resultados.

El patrullaje preventivo se realiza a pie y en patrulla, vestidos a la usanza del migrante, con la finalidad de sorprender a presuntos delincuentes, el patrullaje se concentra en los puntos de mayor incidencia criminal, se mantiene constante comunicación con las distintas corporaciones, tanto mexicanas como estadounidenses, para atender oportunamente cualquier denuncia, llamado de auxilio o apoyo.

Los cambios de turno servían para compartir información sobre los principales acontecimientos del día, los pendientes son asumidos por el nuevo turno dándoles continuidad, de manera constructiva se evalúan las actividades y de igual forma se aprende tanto del acierto como del error.

“Se rendía un informe mensual en el que se concentraban todas las actividades realizadas en los distintos rublos que son responsabilidad del grupo y trimestralmente los más altos niveles de los tres órdenes de gobierno se reunían con los medios de información y sectores representativos de la sociedad, entre

ellos académicos, diplomáticos y defensores de los derechos humanos, con la finalidad de evaluar las actividades del operativo y tomar las medidas correctivas en su caso o hacer reconocimientos a quienes hallan destacado.”⁴⁴

Corresponde al “Operativo Beta” el desarrollo de tareas de asistencia social a personas lesionadas, enfermas o necesitadas de ayuda, la localización de personas desaparecidas y la asistencia jurídica a migrantes que requerían sus servicios.

A principios de la década de los noventa los hechos de violencia que se registraron en la frontera no son necesariamente mayores que la de años anteriores, pero si hay mayor interés en ellos por parte de las autoridades estadounidenses, quienes de manera unilateral, a un fenómeno eminentemente laboral, le dan un enfoque delictivo que conlleva lo siguiente:

El endurecimiento de la política migratoria, adoptando medidas de control más severas de sus fronteras, canalizando mayores recursos humanos y materiales que se traducen en el incremento de agentes fronterizos, iluminación de las áreas de cruce clandestino, sistemas sofisticados para detectar indocumentados, la construcción de caminos a lo largo de la línea fronteriza y la construcción de un muro metálico, conocido por el “muro de la tortilla”.

Se aplican y conceptualiza una política policiaca contra los migrantes, lo que da origen a otras formas de agresión social, determinando acciones xenofóbicas y racistas, que se traducen en razzias en los campos agrícolas y en los centros de trabajo contra migrantes latinos, lo que intensifica el abaratamiento de la mano de obra indocumentada. Aumenta la presión de los políticos estadounidenses para que las autoridades locales fronterizas de ambos lados intensifiquen la vigilancia en la línea divisoria.

⁴⁴ Instituto Nacional de Migración, Documento Interno de la Dirección de Protección a Migrantes, 1999.

El surgimiento en la unión americana de una campaña antiinmigrante que se ve reforzada con la operación "gete keeper", la ley 187, la operación "bloqueo" en el paso, Texas, la operación "salvaguarda" en el estado de Arizona y la operación "guardián" en la frontera Tijuana–San Diego.

Con lo anterior la frontera adquiere nuevas dimensiones de agravios y penurias para los migrantes, dando origen a que la migración se desplace a áreas menos vigiladas, pero de mayor peligro y con ello son obligados a buscar otras rutas alternas, provocando que los costos de la migración se incrementen y que los peligros naturales (desiertos, animales venenosos, corrientes peligrosas, barrancas, climas extremosos) surjan como riesgos adicionales para el migrante.

Por otro lado, aumentan también los actos de autoridad desproporcionados, segregación racial, abusos de autoridad y el aumento de personas extraviadas o lesionadas.

Si por un lado Estados Unidos decide aplicar la vigilancia en sus fronteras, México responde con el surgimiento de nuevos grupos beta de protección a migrantes a lo largo de la frontera norte.

3.3 Programa Nacional de Protección al Migrante

Es en este marco que en 1995, la Secretaría de Gobernación a través del Instituto Nacional de Migración puso en marcha el "Programa Nacional de Protección al Migrante", que tiene por objetivo "la defensa de los derechos humanos de los migrantes, así como de su integridad física y patrimonial, sin importar su nacionalidad y su calidad migratoria de indocumentados o documentados."⁴⁵ Para llevar a cabo el programa se creó la Dirección de Protección a Migrantes.

⁴⁵ Instituto Nacional de Migración Programa Nacional de Protección a Migrantes 1999 p. 2.

"A partir del inicio del programa, los primeros grupos existentes, que son los de Tijuana y Nogales, fueron fortalecidos con recursos para mejorar su operación, y en 1995 se formalizó su existencia a través de la firma de los acuerdos de cooperación correspondientes".⁴⁶ Ambos grupos han probado su efectividad al reducir significativamente la criminalidad en contra de migrantes en las zonas en las que operan.

Al respecto, "Rescato el INM a 13,641 migrantes en 9 meses: señaló el Comisionado. Durante los últimos nueve meses fueron rescatados 13 mil 641 migrantes, se localizaron cinco mil 328 personas extraviadas, además se protegió de conductas delictivas a 13 mil 804 y también se entregaron más de 200 mil cartillas guía de protección a migrantes."⁴⁷

El programa responde al reconocimiento de que "los migrantes, por su precaria situación jurídica, social, económica y psicológica, son víctimas propicias de delincuentes comunes, de bandas criminales organizadas, las propias bandas de traficantes de personas y de autoridades deshonestas, que cometen en su contra asaltos, robos, violaciones, extorsiones y otras formas de violación de sus derechos elementales, consagrados para todos en las leyes mexicanas."⁴⁸

Las acciones que comprende el programa se agrupan en 6 vertientes:

1. "Grupos de protección a migrantes.
2. Difusión de los derechos y obligaciones elementales de los migrantes en nuestro país.
3. Supervisión migratoria del respeto a los derechos humanos.
4. Fortalecimiento de una cultura de respeto a los derechos humanos entre el personal migratorio.
5. Dignificación de las estaciones migratorias.

⁴⁶ Establecidos en los Acuerdos de Coordinación entre los tres órdenes de gobierno en 1995.

⁴⁷ Periódico Excelsior del 19 de octubre del 2000 p. 29.

⁴⁸ Instituto Nacional de Migración Programa Nacional de Protección a Migrantes 1999 p. 5.

6. Fortalecimiento y consolidación de mecanismos de consulta sobre protección consular con Estados Unidos , y países centroamericanos.”⁴⁹

A continuación se explicará en qué consiste cada una de las vertientes antes mencionadas.

Grupos de Protección a Migrantes

Son mecanismos de cooperación entre los tres niveles de Gobierno Federal, Estatal y Municipal, coordinados por el Instituto Nacional de Migración, para brindar protección amplia y oportuna a los migrantes. En los grupos participan los tres órdenes de gobierno federal, estatal y local con recursos humanos, materiales y financieros, y concurren con las facultades que cada uno tiene legalmente conferidas para el combate a la criminalidad.

Su objetivo es "La defensa y salvaguarda de los derechos humanos y la protección de la integridad física y patrimonial de los migrantes en México, con independencia de su nacionalidad y situación migratoria, y en ningún momento inhiben o influyen en la decisión de las personas de emigrar para buscar una vida más digna.”⁵⁰

Dichos grupos han demostrado ser una instancia eficaz de prevención de la criminalidad en las zonas de intenso tránsito de migrantes, y de protección de sus derechos humanos y su patrimonio. "Los grupos han recibido, el reconocimiento de las comunidades en las que operan, de las autoridades locales y de los propios migrantes, ya que con su presencia se han abatido violaciones y asesinatos, y se han disminuido los casos de abuso y de extorsión por parte de autoridades en la zona donde operan.”⁵¹

⁴⁹ Instituto Nacional de Migración Compilación Histórica de la legislación Migratoria en México 1909-1996 p. IX.

⁵⁰ Instituto Nacional de Migración Programa Nacional de Protección a Migrantes 1999 p. 5.

⁵¹ *Ibid.*, p. 4.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) en su segundo informe de la frontera norte, al referirse al Grupo **Beta Tijuana** es "...probablemente el cuerpo policial más eficiente y honesto que opera actualmente en el país"⁵². Este reconocimiento a la labor de defensa de los migrantes que llevan a cabo los grupos, se refrenda en el informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, con motivo de su visita a México en julio de 1996, en el que se destaca "...la labor efectiva y humanitaria que lleva a cabo el Grupo Beta con el objeto de proteger a la población migrante en contra de los abusos y atropellos a que está expuesta dicha población por parte de distintos grupos de delincuentes."⁵³

Difusión de los Derechos y Obligaciones Elementales de los Migrantes en nuestro país.

Con el objetivo de informar a los migrantes nacionales y extranjeros, independientemente de su situación documentada o indocumentada, sobre los derechos humanos garantizados por la Constitución Política y demás ordenamientos legales en nuestro país, se elaboró la cartilla "Guía de Derechos Humanos para Migrantes", la que fue diseñada conjuntamente por la Secretaría de Gobernación y la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Y de igual manera se diseñan y colocan "señalamientos de advertencia" para prevenir a los migrantes sobre los riesgos que pueden enfrentar en su tránsito hacia Estados Unidos.

La cartilla pretende orientar a los migrantes sobre sus derechos y obligaciones durante su permanencia en México, y sobre las instituciones a donde solicitar auxilio y presentar quejas y denuncias. Se distribuye en nuestro país a través de los grupos de protección a migrantes; de la autoridad migratoria que la entrega a los propios migrantes indocumentados que son asegurados; de otras dependencias que llevan a cabo el aseguramiento de extranjeros indocumentados; de organizaciones no gubernamentales, principalmente de aquellas que se

⁵² Comisión Nacional de Derechos Humanos, Segundo Informe sobre las violaciones a los Derechos humanos de los trabajadores migratorios mexicanos en su tránsito hacia la frontera norte, al cruzarla y al internarse en la franja fronteriza sur norteamericana, 1996.

⁵³ Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), en su visita a México en julio de 1996.

dedican a la asistencia a migrantes, y de los consulados de México en el exterior. Próximamente también se distribuirán a través de las representaciones consulares de países centroamericanos en México. La cartilla se tradujo al inglés para atender a los migrantes provenientes de Belice.

Supervisión migratoria de respeto a los Derechos Humanos

En 1995 se creó el Programa de Supervisión Migratoria para realizar acciones de supervisión permanente de las actividades y procedimientos de inspección, vigilancia y control migratorio que llevan a cabo las autoridades del Instituto Nacional de Migración las cuales, deben apegarse al procedimiento autorizado, el cual ha sido difundido entre el personal como una medida más para asegurar su estricta observancia.

Inicialmente, el Grupo de Supervisión Migratoria opera en Chiapas, pero se pretende ampliar su cobertura a la frontera norte y sur en su totalidad.

A través de este Grupo, también se captan quejas en contra de personal migratorio y de otras dependencias federales, estatales y municipales, las cuales, son canalizadas a través de las vías legales pertinentes. Ello permite proceder con toda energía frente a irregularidades de autoridad que se cometen en contra de los migrantes.

Fortalecimiento de una cultura de respeto a los Derechos Humanos entre el personal migratorio

Se han llevado a cabo acciones de capacitación para promover una cultura a favor de los Derechos Humanos de los migrantes y una ética de servicio entre el personal de los grupos de Protección a Migrantes, y del personal migratorio.

En este sentido, se han realizado cursos de capacitación en materia de derechos humanos en las delegaciones del INM en Tijuana, Nogales, Chihuahua, Nuevo Laredo, Tapachula, Villahermosa, Oaxaca, Cancún y Veracruz, en los que participan más de 800 servidores públicos. En este proceso se contó con la colaboración de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.

Asimismo, se efectuó la capacitación de los agentes que integran los grupos de protección a migrantes, realizada con apoyo de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y de los organismos estatales de derechos humanos.

En este proceso, se contó con la participación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), con el objeto de analizar los derechos humanos de los migrantes establecidos en el marco legal vigente y en los Convenios y Tratados Internacionales.

Dignificación de las estaciones migratorias

Con el objeto de mejorar las condiciones de las estaciones migratorias a donde son canalizados aquellos migrantes extranjeros cuya documentación migratoria no acredita su estancia legal en el país, se inició un Programa de Mejoramiento de las estaciones migratorias existentes y la creación de nuevas instalaciones a fin de otorgar un trato y estancia digna a los migrantes durante su permanencia en el país, en tanto se define su situación migratoria.

En este contexto, se atendió la recomendación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos en el sentido de no utilizar como estaciones migratorias habilitadas aquellos centros de detención preventiva en los Estados fronterizos, que no reúnen, muchas veces, las condiciones mínimas para una estancia digna de los asegurados.

Este Programa contempla la realización de los estudios necesarios para contribuir y modernizar las estaciones migratorias, dotarlas de servicios mínimos sanitarios, áreas separadas de hombres y mujeres y, acceso a servicios médicos de emergencia. También se prevé brindar talleres cortos de capacitación a los migrantes durante el breve lapso de su permanencia, sin violar la estancia máxima de detención prevista en la Constitución (3 días).

Mecanismos de consulta sobre protección consular

Los mecanismos de consulta sobre protección consular se enmarcan dentro del Programa de Protección a Migrantes, se trata de un programa intergubernamental e Interinstitucional, al igual que el Programa Paisano que forma parte de los 10 programas Institucionales del Instituto Nacional de Migración.

En 1995 se estableció, bajo la coordinación de la Secretaría de Relaciones Exteriores, con la participación de las delegaciones regionales del Instituto Nacional de Migración en la frontera norte, un mecanismo de enlace entre México y Estados Unidos, destinado a promover una mayor comunicación y colaboración entre las autoridades fronterizas de ambos países para la resolución de la problemática local; particularmente en lo relativo a los aspectos migratorios y, con énfasis del gobierno mexicano, en las acciones de respeto de los Derechos Humanos de los migrantes en ambos lados de la frontera.

Este mecanismo ha sido fortalecido mediante la participación de las autoridades migratorias mexicanas de la frontera norte, que notifican a las representaciones consulares de México en los Estados Unidos, sobre caso de presuntas violaciones a los derechos humanos de connacionales asegurados o repatriados por el Servicios de Inmigración o Naturalización u otras autoridades estadounidenses.

A partir de esa experiencia, y como resultado de una iniciativa del gobierno mexicano, durante la Conferencia Regional sobre Migración, que se llevó a cabo

en la ciudad de Puebla, en marzo de 1996, se crean mecanismos similares entre los gobiernos de Belice, Canadá, Costa Rica, El Salvador, Estados Unidos, Guatemala, Honduras México, Nicaragua y Panamá, acordaron "Alentar a los Estados de la región, y en particular aquellos con fronteras comunes, a promover mecanismos de consulta sobre asuntos migratorios y de protección de los derechos humanos de los migrantes, en los que participen las autoridades de los diferentes niveles de gobierno, funcionarios encargados de la aplicación de la ley, y representantes consulares y diplomáticos de los países."⁵⁴

Objetivo: El Objetivo que se persigue es promover una mayor comunicación y colaboración entre las autoridades de los países, con especial énfasis en las acciones de respeto a los derechos humanos de los migrantes.

Los mecanismos de consulta sobre protección consular tienen como finalidad:

- "Proporcionar a cualquier individuo asegurado por las autoridades migratorias mexicanas, apoyo, ayuda e información sobre sus derechos y opciones legales; incluyendo el derecho a establecer contacto con su representante consular y facilitar la comunicación entre las representaciones consulares y sus nacionales.
- Notificar a las representaciones consulares los casos específicos que involucren accidentes o fallecimiento de connacionales, y la detención de menores, mujeres embarazadas o personas en situación de riesgo.
- Proporcionar espacios adecuados para que los representantes consulares entrevisten a sus respectivos nacionales cuando éstos sean asegurados."⁵⁵

Esquema de los Mecanismos

El Funcionamiento de estos mecanismos pretende:

Generar un espacio Institucional para la resolución de diferencias y problemas derivados de la aplicación de las disposiciones migratorias en México, y para el

⁵⁴ Conferencia Regional sobre Migración, celebrada en marzo de 1996. Comunicado Conjunto, p. 2.

⁵⁵ Ibid., p. 3.

intercambio de información sobre dicha materia, entre las autoridades migratorias de México y las representaciones consulares centroamericanas; de igual manera fomentar una mayor comunicación a través de un canal específico para la atención de casos de violaciones a los derechos humanos de sus connacionales, por parte de autoridades mexicanas federales, estatales y municipales.

3.4 Objetivos del Programa Nacional de Protección a Migrantes

"El programa de protección a migrantes tiene los siguientes objetivos:

- Definir e instrumentar acciones para la defensa de los derechos humanos y la protección de la integridad física y patrimonial de los migrantes.
- Responder al ineludible compromiso ético y moral de salvaguardar los derechos humanos en el país.
- Cumplir con los compromisos internacionales de derechos humanos con los países centroamericanos.
- Dar congruencia a las acciones de política exterior.
- Contar con autoridad moral para defender los derechos de nuestros connacionales en la Unión Americana."⁵⁶

3.5 Principales logros

Los logros obtenidos de los diez grupos Beta han sido gracias al apoyo que les ha brindado el ejecutivo federal a través de los tres órdenes de gobierno federal, estatal y local y son el reflejo de una labor conjunta la cual se refleja en:

- "Reconocimiento internacional a la política migratoria con sentido humanitario del Estado mexicano.
- Contar con diez grupos de protección a migrantes, siete en la frontera norte y tres en la frontera sur.
- Elaboración y distribución de la cartilla "guía de derechos humanos para migrantes."

⁵⁶ Instituto Nacional de Migración Historia de los Grupos Beta de Protección a Migrantes, p. 22.

- Elaboración de un "Tríptico" que alerta a los migrantes de los peligros a que se exponen en los lugares de cruce, estancia o tránsito de migrantes.
- El diseño y la colocación aproximadamente de 1500 "señalamientos de advertencia" reflejantes en zonas de peligro natural del territorio nacional con las siguientes leyendas: **corrientes peligrosas, temperaturas extrema, animales venenosos, zonas de barrancas y paso de ferrocarril.**
- Realización de cursos de capacitación para promover una cultura a favor de los derechos humanos de los migrantes entre el personal del INM, con la participación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para la ayuda a Refugiados.
- Establecimiento de "mecanismos de comunicación y colaboración bilateral" con el gobierno de Estados Unidos bajo la coordinación de los delegados regionales del INM en la frontera norte.
- La dignificación de las estaciones migratorias.
- La formalización de los grupos beta mediante acuerdos de coordinación suscritos por los tres órdenes de gobierno y el establecimiento de los "comités técnicos de seguimiento y evaluación de las actividades" de los grupos beta⁵⁷.

3.6 Marco conceptual y funcional de los Grupos Beta de Protección a Migrantes.

En la concepción de los grupos beta se establecieron las siguientes metas, que deberán perfeccionarse y adecuarse a cada nueva circunstancia ya que está cambia constantemente:

- "Constituirse en modelos de lo que debe hacerse en materia de coordinación de la seguridad pública.
- Conciliar la eficiencia policial con la eficiencia en el respeto a los derechos humanos.

⁵⁷ Ibid., p. 21.

- Contribuir a dignificar el quehacer policial bajo una nueva ética de servicio.
- Ser garantía de eficiencia, legalidad, honestidad, disciplina, confianza y tranquilidad ciudadana.
- Convertirse en cuerpos de seguridad pública consagrados al servicio y protección de los derechos fundamentales de los migrantes.
- Convertirse por convicción, esfuerzo grupal y mediante su contribución, en instancias de participación con espíritu de equipo donde todos sus integrantes deseen pertenecer, contribuir, importar y ser diferencia, sirviendo y protegiendo a los migrantes de modo significativo.⁵⁸

El agente protector de migrantes previamente seleccionado mediante un riguroso proceso, es inducido y capacitado en sus tareas, se le enseña a entender su realidad, sus retos, aciertos y errores, al compartir sus experiencias toma conciencia en un proceso de mejora continua personal y grupal hacia una causa común.

La Institución Beta se concibe como instancia de protección y servicio, que debe mantenerse vigente y actualizada para realizar una contribución significativa al país y a la causa de los derechos humanos de los migrantes.

Todos estos factores dieron origen a una nueva forma de ver y afrontar los problemas de seguridad pública y sobre todo de violencia fronteriza; desapareciendo así en Beta las estructuras policiales tradicionales restrictivas y cerradas, donde escasea la confianza, existe exceso de normas y reglamentos, y el nivel de iniciativa y participación es bajo (se hace lo que se ordena).

Organización

La operación del grupo es responsabilidad de su coordinador, el que deberá apegarse a los lineamientos establecidos en el acuerdo que le da origen y a las

⁵⁸ Instituto Nacional de Migración Historia de los Grupos Beta de Protección a Migrantes, p. 14

disposiciones normativas que se emitan, y se hagan de su conocimiento a través de la Dirección de Protección a Migrantes.

La delegación regional de migración, en su carácter de máxima autoridad migratoria en el territorio en donde se encuentra localizado el grupo de protección, es la responsable en lo general del funcionamiento del mismo.

El coordinador del grupo acordará en lo general con el delegado regional los procedimientos operativos a través de los cuales el grupo realizará sus actividades y lo mantendrá diariamente informado de las mismas.

La Dirección de Protección a Migrantes, tiene a su cargo la definición de normas y lineamientos para la operación de los grupos, así como la supervisión de su cumplimiento, la evaluación periódica de su desempeño y la definición de acciones correctivas o preventivas.

Capacitación

El coordinador de cada grupo, con el visto bueno del delegado regional, programará las acciones permanentes de capacitación que a nivel local se estimen convenientes, debiendo abordar, por lo menos, los siguientes temas: derechos humanos y órganos estatales de derechos humanos; marco jurídico local de combate a la criminalidad; y acondicionamiento físico y tácticas policíacas.

Conjuntamente con la delegación regional y la coordinación de cada grupo, la Dirección de Protección a Migrantes determinará los cursos y programas de capacitación y evaluación del personal de los grupos con el apoyo técnico y logístico de la Dirección de Capacitación.

Surge así un cuerpo tripartita de seguridad pública, responsable de la defensa de los derechos humanos de los migrantes, como un dispositivo de seguridad *sui generis* de carácter no convencional, con un sistema organizativo y funcional

donde el agente beta participa en crear una cultura y clima organizacional determinado por compromisos de actuación, conscientes siempre del sentido social y humano de la institución de la que forman parte.

De acuerdo a las acciones se avanzó en la consolidación de la cultura Beta de Protección y Servicio como acción renovadora consecuente con sus propósitos y compromisos, existe en el grupo una comprensión de la misión y los objetivos del mismo.

Se dispuso de recursos humanos y materiales, y existieron las bases teóricas y prácticas que fueron reafirmadas, fortalecidas o compartidas por todos sus integrantes. La mayoría de sus integrantes llegaron a poseer un buen nivel profesional, un alto sentido de pertenencia a la institución y desarrollaron habilidades, conocimientos y capacidades para el logro de los objetivos del programa. Se dispuso de policías técnicamente aptos, capaces de ejercer la actividad pública estrictamente conforma a derecho.

Posteriormente, a través de un programa de protección a migrantes y mediante mecanismos de coordinación y participación, se conjugaron esfuerzos, facilidades, recursos y voluntades de los tres órdenes de gobierno, que dieron como resultado la conformación de diez grupos de protección a migrantes en las principales regiones fronterizas del norte y del sur del territorio nacional.

3.7 Objetivos de los Grupos Beta de Protección a Migrantes

Debido a que los integrantes de los grupos de protección a migrantes son seleccionados de forma cuidadosa, deben de manera prioritaria cumplir con los siguientes objetivos.

- Proteger a los migrantes de la violencia general cometida en su contra por la delincuencia común, mediante patrullajes preventivos y correctivos en casos de flagrancia.
- Orientar a los migrantes de los derechos que les asienten y los peligros que les acechan.
- Combatir la delincuencia y la impunidad en sus ámbitos de competencia.
- Brindar asistencia legal y social, y realizar labores de rescate o auxilio a migrantes.
- Coordinar y fortalecer las redes de asistencia humanitaria, así como de recepción y atención de quejas y denuncias a migrantes con los organismos oficiales y no gubernamentales.
- Participar en operativos conjuntos con otras instituciones cuando se tenga como finalidad combatir o prevenir la delincuencia que actúa en agravio a migrantes o protegerlos de fenómenos naturales.

3.8 Principales logros obtenidos a través de la presencia y acciones y resultados de los Grupos Beta.

Estos logros han sido el resultado de un proceso que se a llevado a través de los diez años que tienen en funciones, no a sido fácil pero que se ha podido realizar gracias a la formación profesional de su personal que desde un inicio se comprometió con la labor altruista que se realiza.

- “La conformación de equipos de trabajo conscientes de su función social.
- Acabar con el mito de que migración y delincuencia son sinónimos.
- Devolver la dignidad y el respeto que tiene y merece el trabajador migratorio.
- Estimular el trabajo de organismos oficiales, académicos y consulares, así como de no gubernamentales, para la atención y estudio de los fenómenos de migración y delincuencia.

- Disponer de un banco de datos de los flujos migratorios, de sus hábitos, riesgos, peligros, tiempos, costos y roles y su relación con sus victimarios, y de éstos su "modus vivendi y operandi".
- La comprensión de que combate contra las actividades delictivas no radica en acciones policíacas generalizadas en contra de los flujos migratorios, sino en garantizar sus derechos humanos y civiles, a través de sistemas bilaterales de seguridad protección y de asistencia jurídica.
- Transformar las relaciones de coexistencia fría, aislada y de desconfianza entre autoridades fronterizas y convertirlas en relaciones de respeto y cooperación profesional.
- La frontera empieza a dejar de ser un punto de separación y a convertirse en punto de cooperación y comunicación, lo que crea pautas para la solución pacífica y solidaria de preocupaciones comunes de países fronterizos.
- Que la migración se le empiece a reconsiderar de una forma bilateral que exige mecanismos oficiales de cooperación binacionales, que atiendan los problemas del bienestar común y del respeto a los intereses particulares de ciudadanos y gobiernos."⁵⁹

3.9 Factores de éxito

Los Grupos Beta como organización de servicio, rescate, asistencia social y jurídica a un sector vulnerables, no cuentan con otros símiles o modelos a seguir , consecuentemente tienen que aprender y mejorar de ellos mismos.

El Programa de Protección tiene el enfoque del capital humano, que requiere un proceso de selección riguroso y de una capacitación permanente como claves de éxito, si nuestro principal capital, el recurso más valioso es todo integrante de un Grupo Beta, no es suficiente que halla adquirido su trabajo, se tiene que ganar su mente y su corazón, en ellos se encuentra su emoción, su lealtad y su capacidad

⁵⁹ Ibid., p. 22

de comprometerse con devoción creadora, lo cual es indispensable en todo campo del desarrollo humano y profesional, por lo que nuestra preocupación debe estar centrada todo el tiempo en el personal que conforma un Grupo Beta, a quienes sin falsas economías se tiene que:

1. "Hacerlos crecer y mejorar, armonizando sus intereses individuales y grupales, asegurándose por medio de capacitación que siempre tengan una comprensión clara de sus funciones y responsabilidades.
2. Proporcionarles los recursos que necesiten y las recompensas que se merecen por sus aportaciones o por sus esfuerzos realizados y los resultados obtenidos.
3. Realizar esfuerzos permanentes para que el agente beta se sienta bien consigo mismo, respaldado con lo que hace, y por lo tanto llenarlos de calor humano y reconocimiento social e institucional, haciéndoles sentir su importancia para el migrante, las instituciones y el país.
4. Premiar a quienes mejor se desempeñen y ser justos con aquellos cuyo desempeño no es el deseado.
5. Realizar esfuerzos permanentes y acciones para que todo integrante de un grupo desee pertenecer, contribuir, importar y ser una diferencia, sirviendo, ayudando y protegiendo al migrante de modo significativo, de manera honesta y entusiasta.
6. Realizar esfuerzos para que el trabajo del agente protector sea agradable, significativo, experto, de realización plena y actualizado, lo que permitirá que liberen todo su potencial, adquieran identidad, sentido de pertenencia, mística y compromisos de servicio comunes.
7. Propiciar una buena calidad de vida y condiciones de trabajo que permitan atraer y conservar a los mejores hombre y mujeres.
8. Nutrirlos de una nueva moral policial que contribuya a la consolidación y reafirmación de beta como instancia de derechos humanos, protección, rescate y servicio a los migrantes.

9. Estimularles permanentemente sentimientos de decoro y dignidad dentro y fuera del servicio.
10. Ponerles a su alcance los recursos técnicos, tácticos y materiales indispensables para su seguridad y bienestar, así como para el cumplimiento de sus funciones y tareas, que los convierta en fuerzas de servicio humanitario, equipadas y bien entrenadas.⁶⁰

Son claves de los éxitos individuales y grupales, los canales de comunicación que establece todo buen Coordinador de un grupo, quien aprovecha cada acierto, todo error, éxito, fracaso, cuestionamiento o razonamiento para estimular, reflexionar y sobre todo para comunicarse, y con ello compartir valores y preocupaciones, lo que paulatinamente le permite edificar un equipo de trabajo que en todo momento reafirma la misión, los roles, las metas, las guías y las normas.

En suma los factores claves de éxito de todo Grupo Beta los podemos concretar en los siguientes aspectos:

- La nobleza de su misión.
- Una escrupulosa selección de su personal.
- Una evaluación cercana del desempeño.
- Contar con procesos permanentes de depuración.
- Que al frente de ellos se encuentren auténticos líderes de servicio, interesados y comprometidos en agregar valor al programa de protección a migrantes.
- Conjuntar grupos altamente motivados y comprometidos.
- Desarrollar permanentemente la autoestima individual y grupal, cultivando la dignidad, el decoro, la integridad y la disciplina dentro y fuera del servicio.
- Vincular el trabajo de los grupos beta con los organismos oficiales, académicos, consulares, organismos no gubernamentales, de derechos humanos y de protección a migrantes.

⁶⁰ Instituto Nacional de Migración Historia de los Grupos Beta de Protección a Migrantes, p. 28.

- Contar con programas de estímulos y reconocimientos.
- Equiparlos para convertirlos en una fuerza de tarea altruista.
- Contar con programas de capacitación que desarrollen habilidades para trabajar en equipo, aptitudes para tomar decisiones, resolver conflictos, manejar el stress y controlar los impulsos básicos.
- Conjuntar cuerpos diferenciados de seguridad, rescate y protección con un enfoque de servicio pleno al migrante.

3.10 Cobertura de los Grupos Beta

Las características y cobertura de los 10 grupos (ver mapa I) hasta ahora en funcionamiento son las siguientes:

Frontera Norte

En el Estado de Baja California:

- **Beta Tijuana**

Creado en agosto de 1990 e integrado con 45 elementos: 15 por el INM; 15 por el gobierno del Estado de B.C. y 15 por el Municipio de Tijuana. Su área de acción es la línea fronteriza entre Tijuana y San Diego, de aprox. 30 Km. (ver mapa II).

- **Beta Tecate**

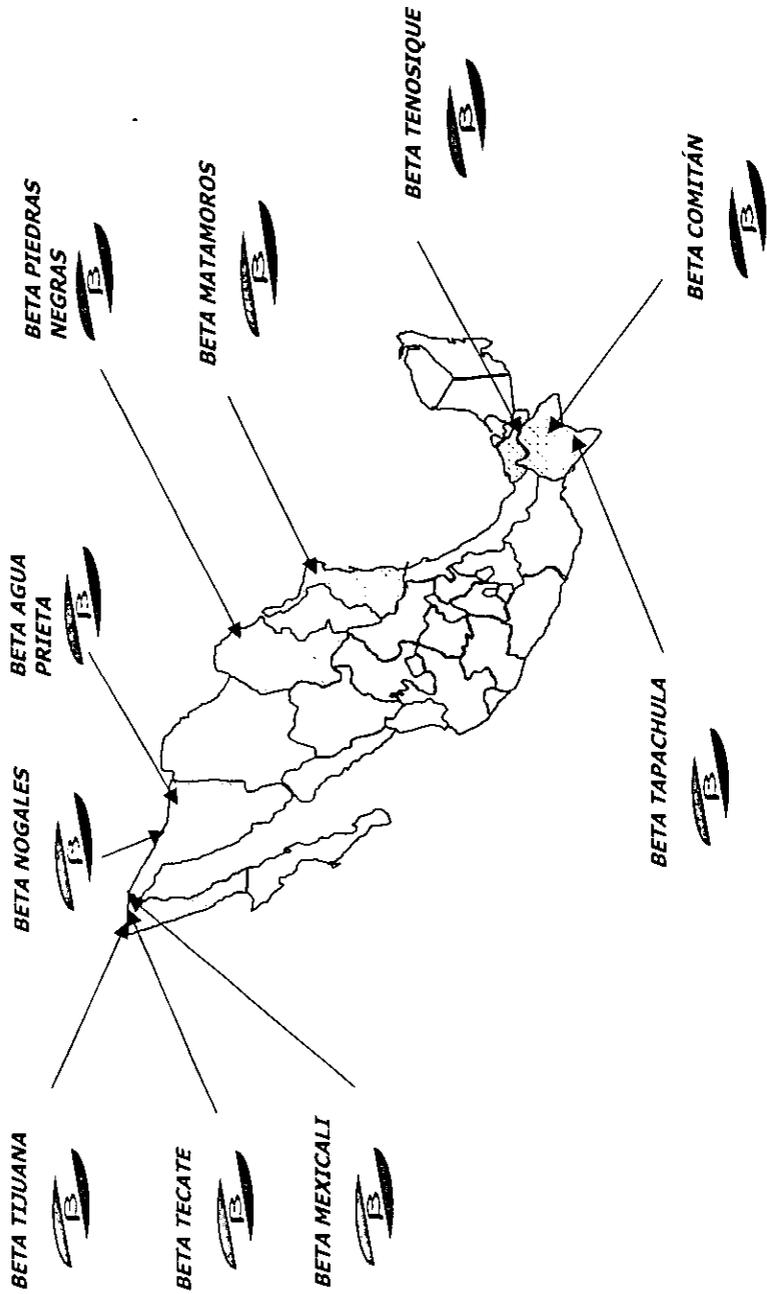
Creado en septiembre de 1995 e integrado con 15 elementos: 5 por INM; 5 por el gobierno del Estado de B.C. y 5 por el Municipio de Tecate. Su área de acción es la línea fronteriza entre los dos Tecates, de aprox. 65 Km. (ver mapa III).

- **Beta-Mexicali**

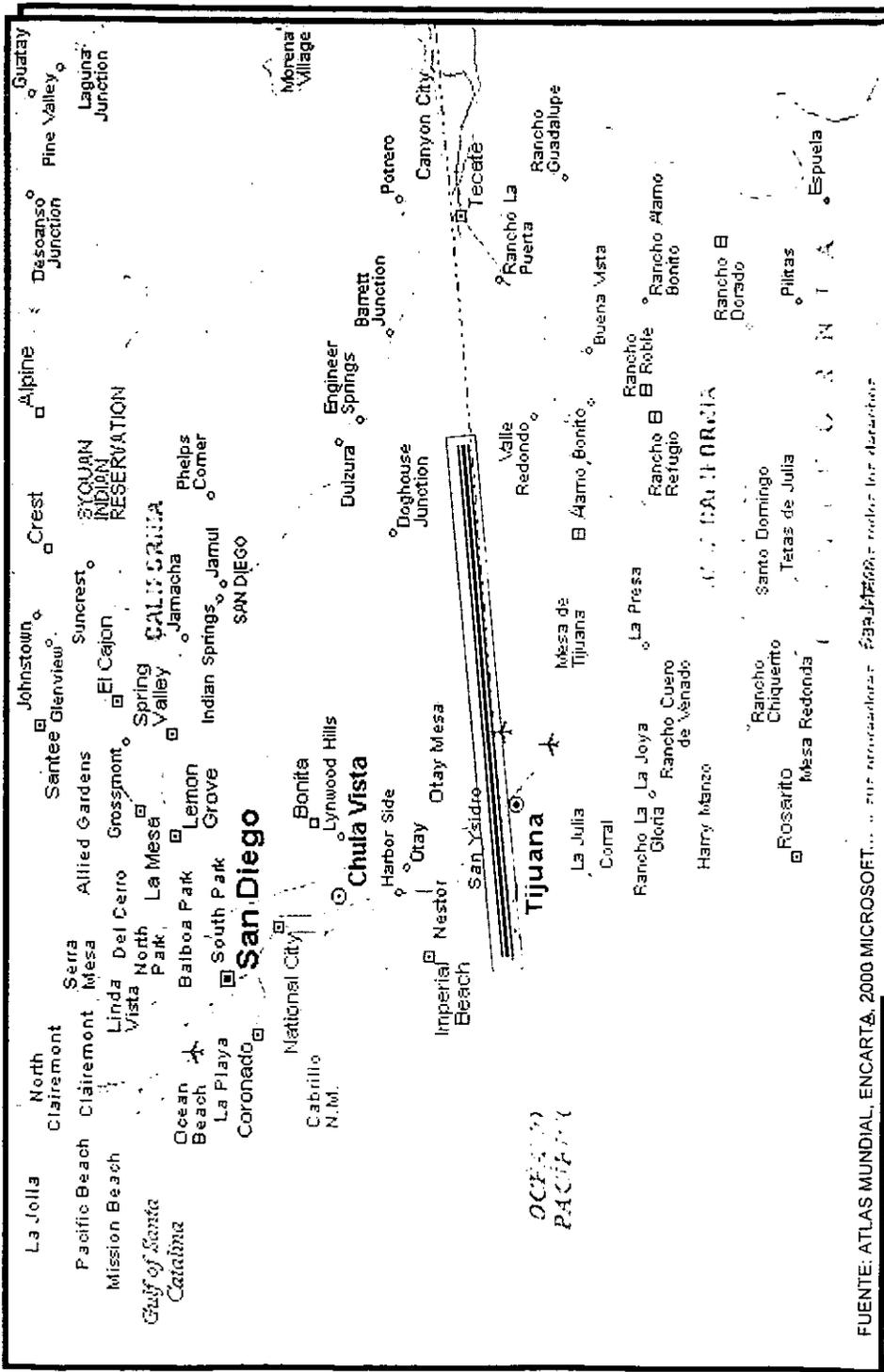
Creado en julio de 1997 e integrado con 15 elementos: 5 del INM, 5 del gobierno del Estado de B.C. y 5 del Municipio de Mexicali. Su área de acción es la línea fronteriza entre Mexicali y Calexico, cubriendo desde la puerta México, hasta el cerro del centinela, de aprox. 62 Km. (ver mapa IV).

UBICACIÓN DE LOS GRUPOS

ACTUALMENTE EXISTEN 10 GRUPOS EN OPERACIÓN:



ÁMBITO DE COBERTURA DEL GRUPO BETA TIJUANA



FUENTE: ATLAS MUNDIAL, ENCARTA, 2000 MICROSOFT... para información y detalles ver el directorio

Estado de Sonora:

- **Beta-Nogales**

Creado en agosto de 1994 e integrado con 24 elementos: 8 por el INM; 8 por el gobierno del Estado de Sonora y 8 del Municipio de Nogales. Su área de acción es la línea fronteriza entre los dos Nogales, de aprox. 16 Km. (ver mapa V).

- **Beta Agua Prieta**

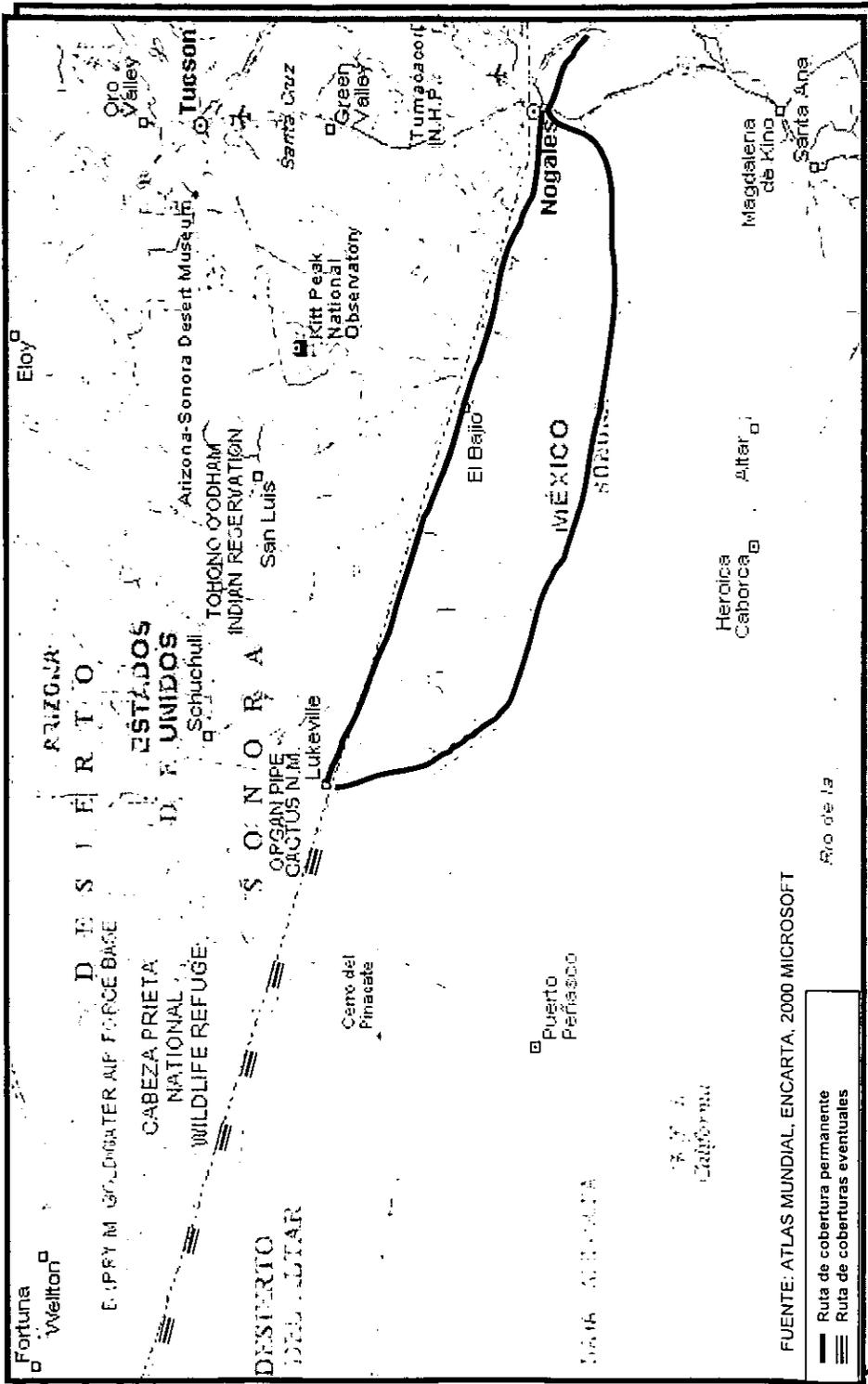
Creado en mayo de 1996 e integrado con 9 elementos: 3 por el INM, 3 del gobierno del Estado de Sonora y 3 del Municipio de Agua Prieta. Su área de acción es la línea fronteriza entre Agua Prieta y Douglas, Arizona de aprox. 50 Km. (ver mapa VI).

Estado de Coahuila:

- **Beta-Piedras Negras**

Creado en agosto del 2000 e integrado con 11 elementos: 4 por el INM, 4 por el gobierno del Estado de Coahuila y 3 por el Municipio de Piedras Negras. Su área de acción es de la línea fronteriza entre Piedras Negras y Egle Pass, de aprox. 144 Km. (ver mapa VII).

ÁMBITO DE COBERTURA DEL GRUPO BETA NOGALES



FUENTE: ATLAS MUNDIAL, ENCARTA, 2000 MICROSOFT

Estado de Tamaulipas:

- **Beta Matamoros**

Creado en agosto de 1995 e integrado con 15 elementos: 5 por el INM; 5 por el gobierno del Estado de Tamaulipas y 5 por el Municipio de Matamoros. Su área de acción es la línea fronteriza entre Matamoros y Brownsville, de aprox. de 50 Km. (ver mapa VIII).

Frontera Sur

En el estado de Chiapas:

- **Beta Tapachula**

Creado en de mayo de 1996 e integrado con 25 elementos 8 del INM, 8 del gobierno del Estado de Chiapas, 6 del municipio de Tapachula y 3 del Municipio de Pijijiapan. Su área de acción es el corredor Tapachula-Pijijiapan en la región del soconusco, aprox. 200 Km. (ver mapa IX).

- **Beta Comitán**

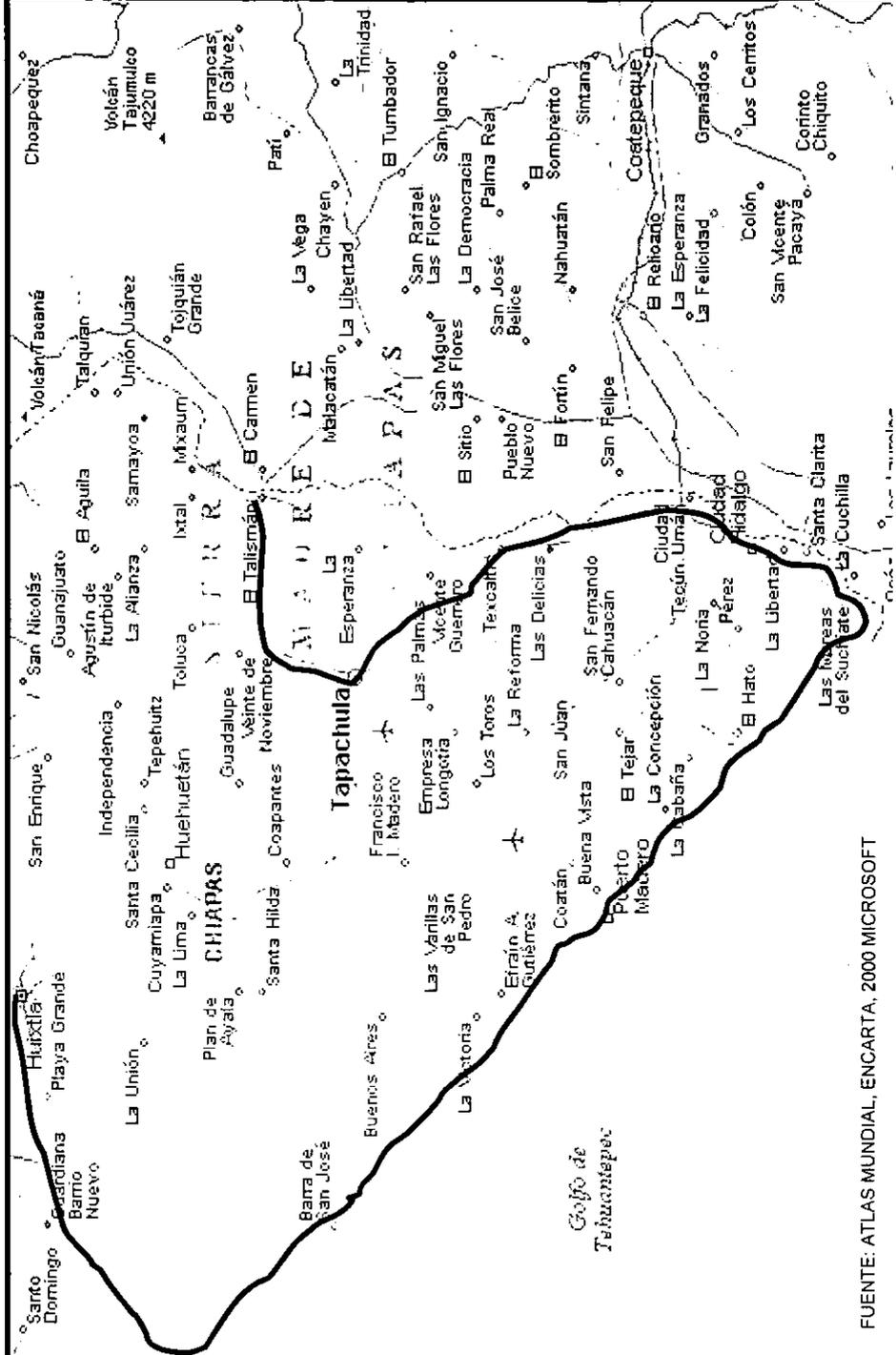
Creado en diciembre de 1996, se integra con 9 elementos: 3 del INM, 3 del gobierno del Estado de Chiapas, 3 del Municipio de Comitán. Su área de acción es el corredor Cd. Cuauhtémoc-Comitán, de aprox. 90 Km. (ver mapa X).

Estado de Tabasco

- **Beta Tenosique**

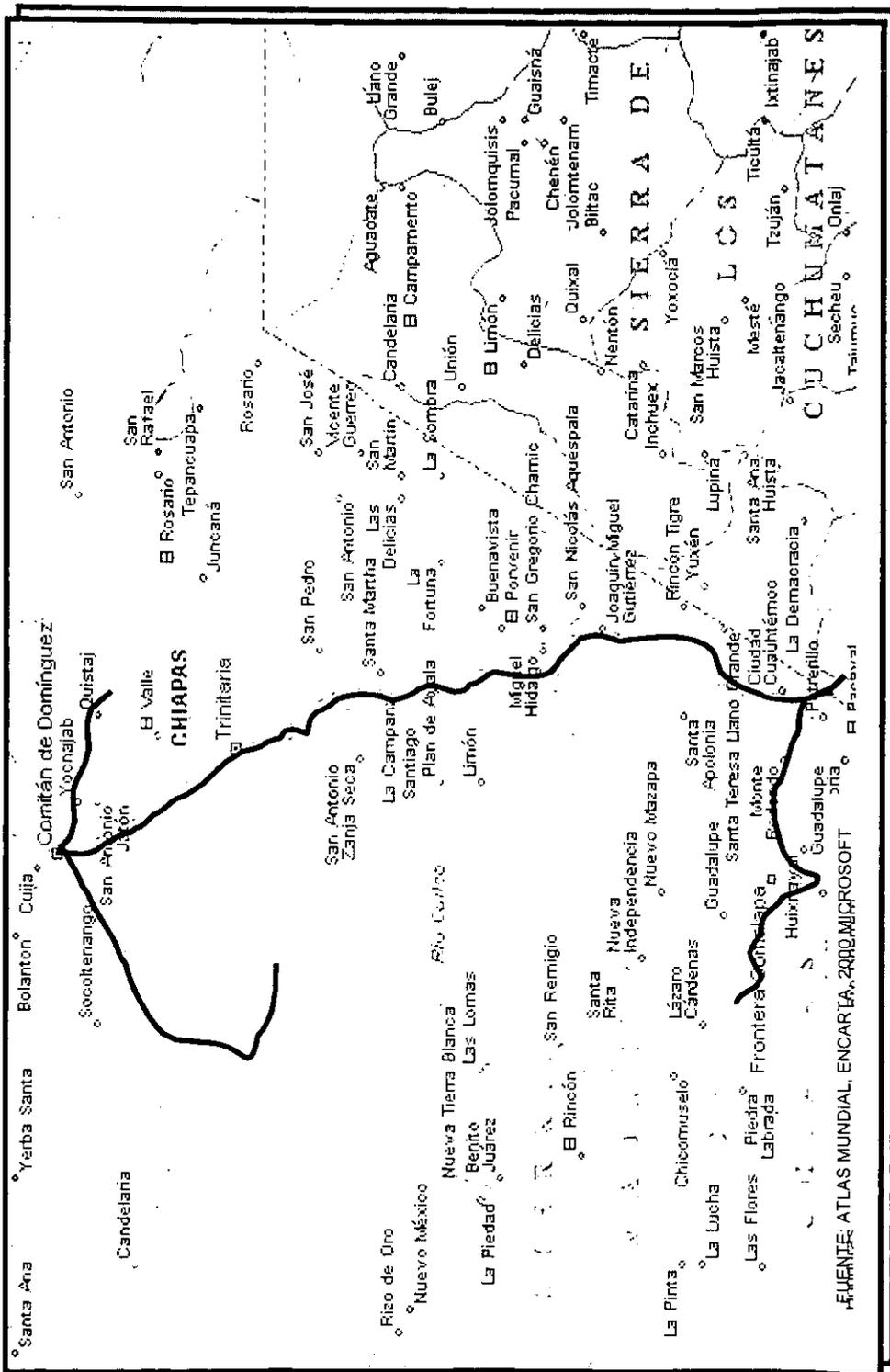
Creado en febrero de 1997, e integrado con 10 elementos: 3 del INM, 5 del gobierno del Estado de Tabasco, 2 del Municipio de Tenosique. Su área de acción es el corredor en la zona de Tenosique-Balankán, de aprox. 270 Km. (ver mapa XI).

ÁMBITO DE COBERTURA DEL GRUPO BETA TAPACHULA



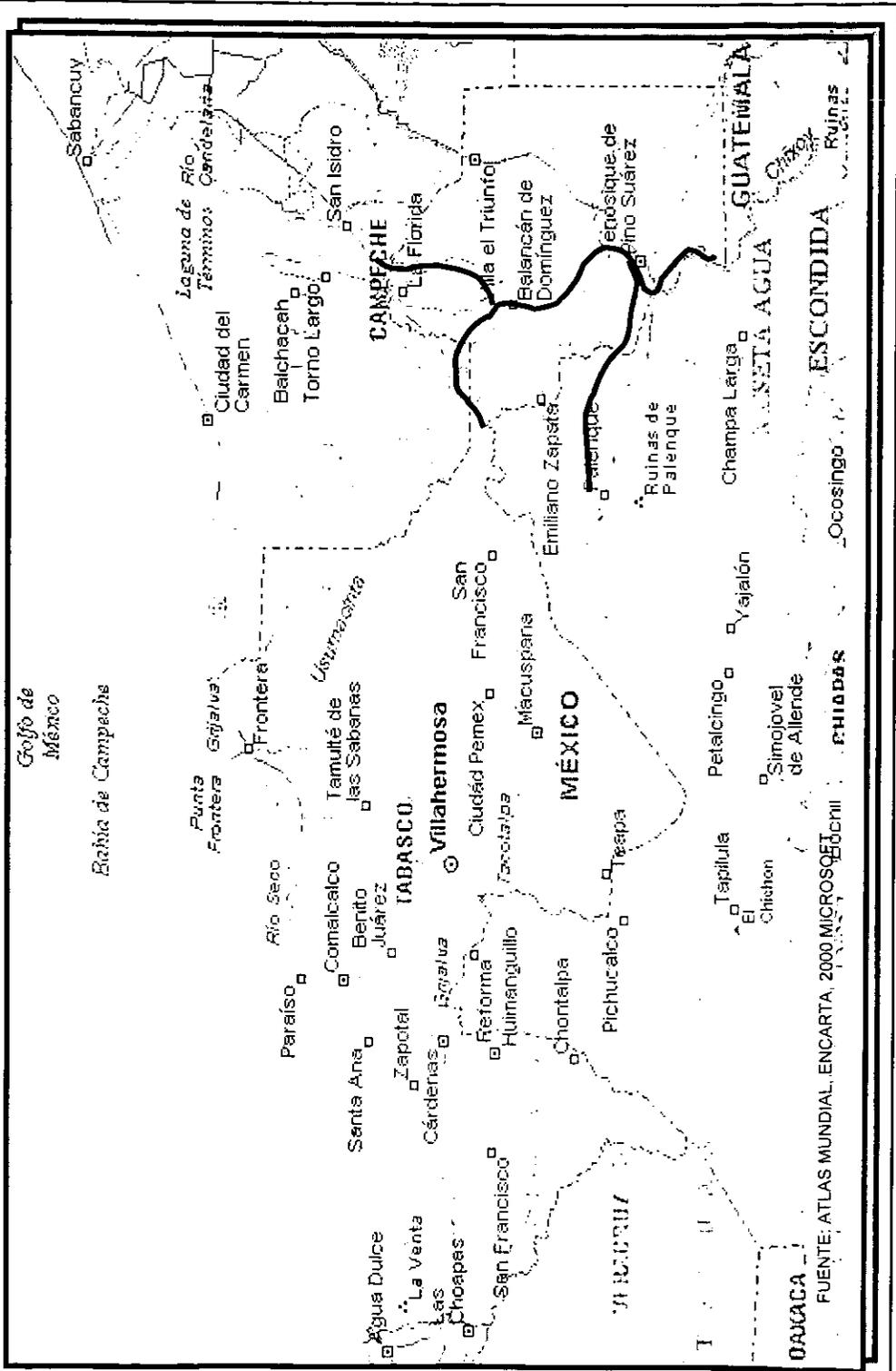
FUENTE: ATLAS MUNDIAL, ENCARTA, 2000 MICROSOFT

ÁMBITO DE COBERTURA DEL GRUPO BETA COMITÁN



FUENTE: ATLAS MUNDIAL, ENCARTA, 2000, MICROSOFT

ÁMBITO DE COBERTURA DEL GRUPO BETA TENOSIQUE



FUENTE: ATLAS MUNDIAL, ENCARTA, 2000, MICROSOFT

El número total de personal asignado a los grupos beta de protección a migrantes es de 242 elementos, integrados de la siguiente manera:

• COORDINADORES DE GRUPO	10
• PERSONAL OPERATIVO	185
• PERSONAL DE APOYO ADMINISTRATIVO	47
TOTAL	242

I. PERSONAL OPERATIVO

GRUPO BETA	INM	ESTADO (PGJE)	MUNICIPIO (DGSPM)	TOTAL	COMENTARIOS
AGUA PRIETA	4	8	1	13	
COMITÁN	4	3	3	10	
PIEDRAS NEGRAS	4	4	3	11	
MATAMOROS	6	4	4	14	
MEXICALI	6	5	5	16	
NOGALES	9	10	5	24	
TAPACHULA	9	7	24	40	MUNICIPIO DE TAPACHULA, PIJIJAPAN, CACAHOATÁN, FRONTERA HIDALGO, METAPA, TUXTLA CHICO Y SUCHIATE.
TECATE	6	2	4	12	
TENOSIQUE	4	1	1	6	
TIJUANA	15	7	17	39	
TOTALES	67 *	51	67	185	

* INCLUYE DIEZ PLAZAS DE COORDINADOR GENERAL

Fuente: INM Programa Nacional de Protección a Migrantes, p. 4

II. PERSONAL DE APOYO ADMINISTRATIVO

GRUPO BETA	INM	ESTADO (PGJE)	MUNICIPIO (DGSPM)	TOTAL
AGUA PRIETA	3	0	0	3
COMITÁN	3	0	0	3
PIEDRAS NEGRAS	3			3
MATAMOROS	5	0	0	5
MEXICALI	3	5	0	8
NOGALES	3	0	0	3
TAPACHULA	4	0	0	4
TECATE	2	0	0	2
TENOSIQUE	3	0	0	3
TIJUANA	12	0	1	13
TOTALES	41	5	1	47

Fuente: INM Programa Nacional de Protección a Migrantes, p. 4

El personal de los grupos beta están integrados por elementos de los tres órdenes de gobierno federal a través de la Secretaría de Gobernación, a través del personal del Instituto Nacional de Migración, y los Estados y municipios donde tiene presencia el grupo se integran, convocados por el primero, por medio de personal de sus cuerpos de seguridad, previa y rigurosamente seleccionados y adiestrados como equipos de trabajo y de servicio, para brindar seguridad, asistencia, atención y protección a migrantes en contra de depredadores naturales o sociales.

Al iniciar su operación, los elementos que conforman los grupos son sujetos a un riguroso proceso de selección y capacitación, y sobre ellos se mantiene una permanente supervisión, evaluación y capacitación. Para tal efecto, se llevan a cabo programas que comprenden la aplicación de exámenes médicos y psicológicos; estudios socioeconómicos; exámenes antidoping; ejercicios sobre tácticas policiales; prácticas de tiro; y acondicionamiento físico. Así mismo se imparten cursos sobre la ley general de población; código penal federal y local, bandos de policía y buen gobierno; derechos humanos, y aspectos particulares relativos al fenómeno migratorio. A la fecha se cuenta con 242 elementos de protección a migrantes que operan en ambas fronteras del país. "Para la evaluación permanente de los grupos, se ha iniciado la instalación de los comités técnicos de seguimiento previstos en sus acuerdos de creación"⁶¹.

Con el fin de hacer más eficaz la actividad de los grupos, se establecieron enlaces de coordinación con diversas instituciones públicas y privadas de asistencia social, (En el norte algunos como D.I.F. Municipal, Hospital General, Centro de Apoyo a Migrantes, Casa Scalabrini, Casa Madre Assunta en el sur, Centro de Apoyo a Migrantes, D.I.F. Municipal, Centro de Derechos Humanos Fray Matias de Cordoba, Cruz Roja) encargadas de brindar cobijo a los migrantes en las ciudades en donde operan, para canalizar hacia ellas a los migrantes que requieren y solicitan su atención.

3.11 Lineamientos de operación

Todas las acciones que realicen los Grupos de Protección a Migrantes deberán estar relacionadas exclusivamente con la defensa de los Derechos Humanos de los migrantes y la protección de su integridad física y patrimonial.

Deberán desarrollar acciones de vigilancia, prevención y combate a la delincuencia en flagrancia y a las conductas ilícitas y antisociales que afecten a los migrantes, exclusivamente en su área de acción correspondiente.

- Actúan para prevenir y combatir los casos de abuso, arbitrariedad y extorsión de autoridades sobre los migrantes, exclusivamente en su área de acción correspondiente.
- Estrechar la comunicación y cooperación bilateral entre las autoridades migratorias y policíacas, exclusivamente en su área de acción correspondiente.
- Los integrantes de los Grupos de Protección a Migrantes orientan y/o asistir a todo migrante que lo solicite o lo requiera, independientemente su situación migratoria.
- Los operativos especiales deberán realizarse previa autorización de la Dirección de Protección a Migrantes.
- Están debidamente uniformados, a fin de facilitar su identificación.
- Los integrantes de los Grupos de Protección a Migrantes elaboran un informe o parte de novedades en su turno.
- Reciben una capacitación permanente en aspectos de Derechos Humanos, Jurídicos, defensa personal y manejo de armas.
- Los integrantes de los Grupos de Protección a Migrantes, son evaluados periódicamente por el coordinador del grupo, quien deberá informar sobre los resultados de la misma a la Dirección de Protección a Migrantes.

⁶¹ Instituto Nacional de Migración, Acuerdos de Coordinación correspondientes a cada Estado en donde se localizan los Grupos Beta de Protección a Migrantes.

Se cuenta aproximadamente con 242 elementos de protección a migrantes que operan en ambas fronteras del país, los cuales han sido uniformados para su identificación por los migrantes desde el sur hasta el norte del país distribuidos en diez grupos.

Los Grupos de protección a Migrantes, podrían ser un ejemplo a seguir por las demás instituciones y organismos especializados en asuntos migratorios, gracias a ellos los índices de criminalidad han disminuido considerablemente, tales son los casos del Grupo Beta-Tijuana, en la frontera norte y, el Grupo Beta-Tapachula, en la frontera sur.

3.12 Situación actual

A diez años de la integración del primer grupo beta de protección a migrantes podemos hacer las siguientes consideraciones en su administración:

En su planeación, no se ha logrado fortalecer la cultura beta de protección y asistencia altruista a migrantes como una acción renovadora consecuente con sus propósitos y compromisos; una cultura propia que armonice filosofía y práctica, propósitos y resultados, con un enfoque de servicio pleno a favor de los migrantes y de la causa de los derechos humanos, que renueve actitudes, mejores capacidades y aptitudes, y que incremente la energía que permita contar con agentes protectores de migrantes altamente motivados, ansiosos de compartir esfuerzos y logros de equipo.

En relación a los recursos materiales no se ha logrado equiparlos totalmente pues no cuentan con los suficientes tales como instalaciones, equipo, y uniformes, entre otros ya que no han tenido en apoyo suficientes por parte de los respectivos órdenes de gobierno que lo conforman; en su aspecto psicológico no todos los grupos ni todos sus integrantes comparten los mismos valores, objetivos, metas, motivaciones y grados de compromiso; por lo que no todos tienen una misma comprensión clara de sus funciones y responsabilidades o no están

comprometidos con los propósitos, lo que provoca que algunos de sus integrantes no deseen pertenecer, contribuir, importar y ser una diferencia sirviendo, ayudando y protegiendo al migrante de modo significativo,

En su organización no se tiene la certeza, de que al frente de ellos se han nombrado auténticos agentes de cambio, con cualidades de liderazgo, honestidad, capacidad y lealtad, sujetos a toda prueba, comprometidos en agregar con sus esfuerzos, aportaciones y entrega, valor significativo al programa de protección a migrantes en territorio nacional.

“Para proteger a los migrantes tanto de las inclemencias de la naturaleza, como de los abusos por parte de delincuentes, se desplegó el Programa de Protección a Migrantes. Con la destacada participación de los Grupos Beta, cuya misión consiste en el rescate de migrantes, asesoría, recepción de quejas, asistencia social y canalización hacia organismos de apoyo.”⁶²

En su desempeño, todos los grupos beta como consecuencia de sus propósitos humanistas y de sus acciones en la materia, gozan de prestigio y reconocimiento público y social en los ámbitos local, nacional e internacional.

“Los Beta, son un caso único en el mundo de grupos creados para proteger a la población migrante de actos criminales o de abusos, se ha recibido en reconocimiento de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) Sadako Ogata y de los derechos Humanos de México.”⁶³

No se puede ni se debe ignorar lo siguiente:

- Han surgido los más severos cuestionamientos y dudas a su actuación.
- En algunos casos con razón y las más de las veces injustificadas, su imagen pública ha sido muy deteriorada y da mucho que desear y pensar.

⁶² Periódico Unomásuno del 26 de septiembre del 2000 p. 7.

⁶³ Periódico La Voz de la frontera, del Estado de Tamaulipas del 9 de junio de 2000 p. 3.

- Sus relaciones interinstitucionales y públicas empiezan a tener un desgaste que afecta la confianza y la credibilidad.
- Existe entre el personal directivo y operativo una insatisfacción creciente que induce gradualmente a la desmoralización grupal, por lo tanto, en algunos casos la autoestima individual y grupal, ha disminuido, dando origen a un ambiente de desaliento y frustración.
- No existe en todos los grupos una buena calidad de vida y de condiciones de trabajo para atraer y conservar los mejores hombres, que nos permitan resultados exitosos, sostenidos, coherentes y de que todas las acciones y resultados tengan claridad y suficiencia ante los ojos de la sociedad y de la institución.
- Existe disparidad en los ingresos y prestaciones del personal directivo y operativo, los hay de contrato de servicios, de clave presupuestal, con o sin compensación, con seguridad social y sin ella, con o sin seguro de vida.

Pese a lo anterior los Grupos Beta han logrado en los últimos tiempos superar las grandes deficiencias que como organización han tenido, gracias al apoyo que el gobiernos les ha conferido, "Reestructurarán los grupos "Beta" Anuncia Gobernación que serán fortalecidos mediante un presupuesto adicional de 10 millones de pesos. Tras los incidentes registrados con rancheros de Arizona y la muerte de dos indocumentados en las aguas del río Bravo, la Secretaría de Gobernación anunció la reestructuración y fortalecimiento de los nueve grupos (todavía no entra en funciones el grupo beta Piedras Negras) que operan en el país mediante un presupuesto adicional de 10 millones de pesos."⁶⁴

Al respecto, en la concepción del grupo beta, se fijó un ingreso mayor con respecto a las demás corporaciones, lo cual pretendió contribuir a compensar los esfuerzos y compromisos requeridos mediante un servicio de calidad que se distinguiera de los demás cuerpos de seguridad.

⁶⁴ Periódico Universal del 27 de junio del 2000 p. 4.

Actualmente existe inseguridad personal entre quienes deben brindar seguridad, se vive en constante amenaza y cuando no en desventaja, es el caso que el personal de migración adscrito a beta, no cuenta con los permisos de portación de arma, propiciando inseguridad legal y física que limita e intimida, lo que influye decisivamente en los resultados. Es delicado que existan armas obsoletas o personal sin la carga completa de municiones para enfrentar a una delincuencia mejor equipada y resuelta a todo.

A este respecto, "A partir de enero del 2000 entró en operaciones la PFP (Policía Federal Preventiva) a la que se le asignaron, entre otras cosas, investigar y erradicar a las bandas organizadas y traficantes de personas en las áreas fronterizas del país." ⁶⁵

Los grupos beta ven reflejada en esta incorporación de la PFP, un cambio importante ya que contarán con un grande apoyo para la ayuda y salvaguarda de los migrantes.

Si bien es cierto, desde un principio no había precisiones respecto al perfil y cualidades que deberían poseer los coordinadores, si se sabía con claridad quienes no serían coordinadores.

Se penso en un humanista, de preferencia psicólogo, con un alto sentido del servicio y un compromiso altruista, por que no debería ser o tener antecedentes en algún cuerpo de seguridad o en las fuerzas armadas.

La formación y experiencia del coordinador debería contribuir a equilibrar un trabajo propio de un cuerpo de seguridad, pero que debe tener como imperativo una cultura a favor de los derechos humanos y una natural vocación de servicio.

⁶⁵ Periódico Excelsior del 07 de junio del 2000 p. 3° parte.

En la designación de los coordinadores, supervisores y en buena parte de los integrantes de los grupos de protección, se ha tomado más en cuenta el curriculum, las recomendaciones, a las amistades y hasta los parentescos; por lo que ya no se puede asegurar que a beta solo llegan y permanecen los mejores de los cuerpos de seguridad de los tres órdenes de gobierno.

En algunos grupos existe un subdesempeño satisfactorio que se ha infiltrado de manera gradual, como para no alarmar a nadie, se hace lo necesario pero no lo suficiente en materia de prevención, rescate, y asistencia social y jurídica de los migrantes.

En su capacitación y desarrollo organizacional

Hacen falta manuales de políticas y procedimientos para cada actividad y responsabilidad, con una clara definición de atribuciones y obligaciones de cada campo de acción que sirvan para:

- Definir lo que es correcto o incorrecto en materia de protección a migrantes.
- Definir lo que se debe hacer o dejar de hacer en materia operativa.
- Instruir a los mandos y distribuir responsabilidades.
- Establecer jerarquías y canales de comunicación e información uniformes para todos los grupos.
- Definir reglas y requisitos para la selección y los mecanismos de evaluación y depuración.
- Institucionalizar las políticas, procedimientos, criterios y valores.

El orgullo de ser beta, la identidad y la pertenencia como corporación vive en un avanzar y retroceder continuo que afecta la moral y fortaleza de los integrantes, quienes para los efectos del trabajo y los resultados, todos sin importar su origen son agentes de protección del Instituto, y cuando se trata de uniformarlos, equiparlos, capacitarlos y de atender sus necesidades primarias de protección y

seguridad, existen voces y órdenes dentro de la institución que pretenden que cada orden de gobierno atienda a los suyos y de que únicamente los del Instituto asistan a eventos o reuniones de capacitación, cuando debe ser un interés compartido hacer sentir a todos importantes, únicos, que todos tengan igual valor, que todos interesan por igual y por lo tanto todos tengan las mismas oportunidades y deberes.

Los acuerdos de coordinación, por indolencia en casos de quienes presiden los comités técnicos (delegados regionales), y por apatía también de todos los coordinadores de grupo, no cuentan con operatividad, vitalidad, consistencia e interés para ser verdaderas instancias de seguimiento de su operación, sus reuniones de trabajo, cuando existen, más bien obedecen a formulismos.

Los mayores y mejores logros de los grupos beta de protección a migrantes, se obtienen mediante un trabajo de equipo vinculado estrechamente con los organismos oficiales, no gubernamentales, académicos, de derechos humanos y de atención a migrantes, a los que sin que exista una causa válida o justificada, se desvinculó de los grupos y a los que se utiliza únicamente como receptores de migrantes que les canalizan y se comparte con ellos preocupaciones y esfuerzos.

Para los grupos de protección no ha existido un programa de capacitación de alto nivel, solo esfuerzos institucionales y acciones grupales aisladas que no obedecen a un mismo plan; se necesita crear un programa de trabajo en la materia que estimule el trabajo en equipo hacia los objetivos de la institución beta, mediante un servicio de excelencia al migrante y a los derechos humanos de los sujetos a la ley, que a su vez capacite a sus integrantes en los valores de la organización y en la actitud que se espera de ellos.

No ha existido una evaluación del desempeño para identificar quienes cumplen y funcionan, y quienes no lo hacen, que a su vez premie y motive a quienes mejor

se desempeñan y se tomen medidas justas con aquellos cuyo desempeño no es el deseado, se ha empezado a monitorear el trabajo de cada grupo.

Aunque han existido ataques injustificados y otros desmesurados contra su actuación, también se han cometido agravios a la imagen pública de los grupos por parte de intereses que intentan desacreditar la labor pública que se realiza y cuando se han realizado buenos trabajos se ha logrado que se les reconozca, "los Grupos Beta surgieron en 1990 y aunque se tuvo un incidente muy lamentable el 8 de junio, es importante que se reconozca que han salvado muchas vidas –más de seis mil-, se siguen dando orientación y brindando protección a los migrantes, porque la Constitución garantiza el libre tránsito y no puede impedirse que intenten llegar a la frontera con el propósito de cruzarla, pero es responsabilidad de la autoridad norteamericana, el ejercer como lo hacemos nosotros en las fronteras sur y norte, una vigilancia de la misma."⁶⁶

Los integrantes de los grupos beta hasta la fecha no cuentan con un uniforme único, identificaciones, escudo y logo en los vehículos que los identifiquen como agentes de protección a migrantes, cada grupo ha diseñado los propios, lo que en las actuales circunstancias es indispensable para:

- Identificar con facilidad a sus integrantes.
- Desalentar conductas criminales.
- Ser fácilmente inidentificables.
- Posibilitar su identificados cuando se cometan excesos.
- Impedir las suplantaciones o la usurpación de funciones.
- Portarlo con dignidad como factor de confianza y respeto.

En su planeación

No existe a nivel nacional, un área de capacitación y desarrollo personal expreso para los grupos beta, que los apoye y a su vez sea respaldada por las áreas responsables del Instituto y las propias de los Estados y municipios involucrados.

⁶⁶ Periódico La voz de la frontera, del Estado de Tamaulipas del 07 de julio del 2000 p. 1.

En su proceso

Lo anterior no ha permitido implementar una programa coherente para todos los grupos y en la práctica no se ha realizado un seguimiento estrecho a los procesos de selección, adiestramiento y depuración.

La carencia de recursos ha imposibilitado que al menos cada seis meses se constate el estado de salud, condición física, entorno social, familiar, compromisos de actuación y superación personal , lo que hace que el beta por muchas razones no permanezcan solo los mejores, lo que afecta el desempeño y ha propiciado que la moral beta decaiga.

CAPITULO CUARTO

PROGRAMA NACIONAL DE PROTECCIÓN A MIGRANTES, ACCIONES DEL GRUPO BETA TIJUANA EN LA FRONTERA NORTE DE MÉXICO

El fenómeno migratorio debe entenderse y abordarse desde una perspectiva integral, objetiva y de largo plazo, que tome en cuenta las causas económicas, políticas, sociales y culturales que le dan origen.

Como se ha mencionado en el capítulo tercero, el Programa Nacional de Protección a Migrantes, surge con el fin de defender y salvaguardar los derechos humanos y proteger la integridad física y patrimonial de los migrantes, con independencia de su nacionalidad y situación migratoria, se crearon los grupos de protección a migrantes. estos grupos son mecanismos de cooperación entre los niveles de Gobierno Federal, Estatal y Municipal, coordinados por el Instituto Nacional de Migración, en los que los tres niveles participan con recursos humanos, materiales y financieros y concurren con las facultades que cada uno tiene legalmente conferidas para el combate a la criminalidad.



4.1 Antecedentes

Baja California y Tijuana, fueron creando fuertes vínculos económicos y sociales con el vecino estado de California en la Unión Americana, existe una relación estructural entre las dos economías y se han formado redes económicas y sociales que hacen de la región una economía integral esto se ve reflejado en los intensos movimientos de personas en ambos lados de la frontera.

El Estado de California es uno de los más ricos de los Estados Unidos, tanto el sector primario como el secundario por décadas ha necesitado de mano de obra mexicana, a tal grado que el 60% del total de la migración hacia los Estados Unidos utilizaba esta frontera, situación que alcanzó sus máximos niveles en la década de los ochenta, aparecieron los primeros registros sistemáticos sobre riesgos de violencia o coacción sufridos por los migrantes indocumentados, en gran parte, basados en estudios de campo (por ejemplo los de Jorge Bustamante 1990), lo que preocupó a algunos sectores sociales y políticos, quienes empezaron a ejercer presiones por mayor control fronterizo lo que aunado a problemas económicos, la recesión y problemas de empleo en ese país provocara sentimientos y políticas antiinmigrante, llegando a caracterizar de la siguiente forma a la migración:

1. "Delincuentes perse (por si mismos)
2. Consumidores de servicios sociales
3. Culpables del desempleo
4. Responsables del alza de impuestos
5. Causantes de la recesión
6. Responsables de todos sus males e infortunios."⁶⁷

Si a lo anterior se agrega que el área limítrofe Tijuana–San Diego se agudizaron los hechos de violencia y delincuencia, dando pie a que de manera unilateral se asociara a la delincuencia con la migración, lo que significó al mismo tiempo el abaratamiento de la mano de obra en perjuicio del trabajador migratorio.

⁶⁷Instituto Nacional de Migración Historia de los Grupos Beta de Protección a Migrantes, p. 5.

Las agresiones en contra de la patrulla fronteriza, generalmente con piedras, que de ninguna forma representaban un problema de seguridad o de ataque a la soberanía nacional de los Estados Unidos, fue manipulado por las autoridades del servicio de inmigración y naturalización (SIN), para intensificar su labor con un matiz más policiaco que migratorio, recrudeciendo con ello los problemas que se generaban en la línea internacional.

Por su parte la intervención de las autoridades mexicanas en la línea fronteriza era aislada y desarticulada, cada una con sus propios métodos, directrices y facultades para enfrentar con escasos resultados a una delincuencia que iba en ascenso; estas circunstancias que privaban en ambos lados de la frontera, por la natural desconfianza, dificultaban la coordinación de acciones, lo que derivaba en lagunas, vacíos y vicios de autoridad que más de las veces, en vez de ser la solución, eran parte del problema.

Los últimos meses de 1989 y los primeros cinco meses de 1990 se presentaron como escenario caracterizado por los altos índices de criminalidad y violencia, en una estrecha franja de 26 kilómetros de terreno accidentado y deshabitado, se suscitan a diario formas de agresión de ambos lados de la línea fronteriza, adquiriendo tales dimensiones que se vuelven incontrolables.

Las conductas antisociales tienen un carácter transfronterizo, ya que los actores del delito con mucha facilidad lo cometen en un territorio y se pasan al otro, con la mayor impunidad evaden las acciones de las autoridades de uno y otro lado, convirtiendo al área limítrofe compartida por ambos países, conocida como "el bordo" en tierra de nadie en un espacio geográfico que se refiere a la franja fronteriza estadounidense aleada a la línea divisoria, en el tramo comprendido entre la garita internacional San Isidro-Tijuana y los límites entre la colonia Alemán; este tramo de escasos 6 kilómetros era un área privilegiada para el cruce peatonal de migrantes indocumentados y carente de principio de autoridad; resultaba incluso peligroso para las autoridades tratar de intervenir por temor a agresiones masivas, ya que en los puntos de cruce migratorio de mayor intensidad

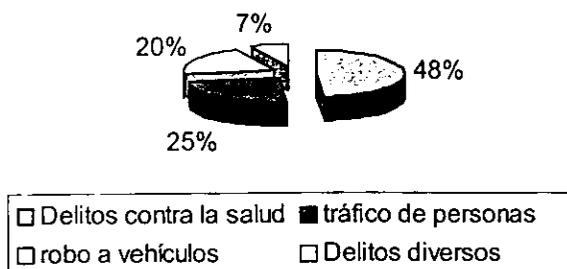
se llegaban a encontrar hasta 600 migrantes, quienes eran alentados por la delincuencia y los vicios que merodeaban las áreas.

Del lado mexicano el área de incidencia criminal se inicia en el punto denominado "faro de playas" y concluye en el lugar conocido como "nido de águilas", siendo entonces los puntos de mayor presencia de migrantes los identificados de las siguientes formas: cañón del matadero, meseta del mirador, Smugles Canyon, cañón de yogurt place, cañón de las cabras, cañón zapata, deaths man, terrazas de Mendoza, puente stuart, asta bandera, cañón de los gansos, etc.

Estos lugares se caracterizan por ser accidentados, de escasa o nula iluminación, sin vigilancia preventiva, son los escenarios delictivos donde merodean todo tipo de viciosos, pandilleros y en general transgresores ocasionales o habituales, los que constituyen el principal peligro para quienes, además de afrontar riesgos naturales y las penurias que les producen su largo y difícil peregrinar, viven bajo su constante amenaza

"De un total de 610 delitos federales en 1990, el 49% se atribuyó a delitos contra la salud, el 25% correspondió a violaciones del artículo 118 de la Ley General de Población (que se refería al tráfico de personas), el 20% lo ocuparon el robo de vehículos y el 7% correspondió a delitos diversos, entre los que figuraron, el fraude y la portación de armas."⁶⁸

Delitos Federales en 1990



Fuente: Instituto Nacional de Migración Historia de los Grupos Beta de Protección a Migrantes 1999

⁶⁸ Instituto Nacional de Migración Historia de los Grupos Beta de Protección a Migrantes 1999, p 7.

Los migrantes que se concentraban en esta área eran en su gran mayoría nacionales que intentaban cruzar caminando a través de cañones, colinas y veredas de difícil acceso, lo que hacían frecuentemente en pequeños grupos, alrededor de estos grupos, que representan una sola víctima, se congregaban 5 tipos de agresores diferenciados:

- Guías o polleros.
- Delincuentes comunes solos o en grupos (bandas).
- Viciosos, que exigían dinero y desvalijaban a los migrantes más desprotegidos, lesionando a algunos de ellos y violando a mujeres.
- Comerciantes ambulantes que igual ofrecían ropa usada, comestibles y en algunos casos droga o alcohol, quienes a su vez tenían cierta complicidad con asaltantes o traficantes de personas.
- "Patrulleros fronterizos o policías especiales a los que se les atribuyeron un número importante de muertes y lesiones en contra de presuntos asaltantes entre 1986 y 1989. De los 14 homicidios registrados 1989 en "el bordo", 10 fueron ejecutados por los grupos policiacos y 4 por delincuentes. Durante los meses de enero a mayo de 1990 la relación se invierte con un homicidio perpetuado por policías y 7 muertes violentas cometidas por delincuentes comunes."⁶⁹

Lo anterior fue publicado de manera desmedida por algunos medios de información estadounidenses, es cuando el tema de la migración asociada a la delincuencia es llevado a la arena política estadounidense, y fue utilizado para desestimar nuestros reclamos a favor de la integridad y los derechos humanos de nuestros connacinales.

Esta situación provocó una amplia movilización de instituciones académicas y grupos defensores de migrantes, así como instituciones de los tres órdenes de gobierno, quiénes se abocaron a la búsqueda de una respuesta unitaria y

⁶⁹ Ibid., p. 8.

mancomunada para enfrentar los problemas de violencia e impunidad en la franja fronteriza internacional.

De esta forma por interés público y social se iniciaron consultas interinstitucionales, que posteriormente fueron llevadas a reuniones binacionales, ambos gobiernos comparten la idea de que la seguridad pública al servicio del Estado y de la sociedad, tiene vigencia en tanto responde a imperativos sociales para mantener un estado de derecho, esto lleva a adecuar acciones, estrategias y objetivos para prevenir y enfrentar la delincuencia y la impunidad fronteriza que interactuaba en ambos lados de la frontera.

Auspiciado por la Secretaría de Gobernación, a través de la Subsecretaria de Población y de Servicios Migratorios, y como resultado de un ejemplar proceso de consulta social y política, en julio de 1990 el gobierno de México establece las bases de concertación para la formación de un cuerpo tripartita de seguridad pública consagrado a la defensa de los derechos humanos de los migrantes.

En agosto de 1990 los tres órdenes de gobierno, en un acuerdo inusual y sin precedentes en materia de seguridad pública, dan origen al "Operativo Especial de Protección a Migrantes Beta Tijuana", que tiene en principio un carácter provisional y experimental, se constituye con 12 elementos, 4 dependientes de la entonces Dirección General de Servicios Migratorios, 4 comisionados de la Procuraduría del Estado y 4 de Seguridad Pública Municipal; instancias que terminaron incrementando su personal operativo a 15 elementos cada una y que pronto se vuelve ejemplar y necesario para la protección al migrante, mediante una vigilancia preventiva y correctiva en caso de flagrancia.

Los resultados desde un principio son tan alentadores que los hechos de criminalidad se desalientan, y es durante este período hay que destacar la entrega, el compromiso y el entusiasmo de todo su personal particularmente de su primer coordinador, el psicólogo Javier Valenzuela, quien con visión y

responsabilidad, y con la participación del personal que contaban con gran capacidad y talento, identifican los parámetros y valores sobre los que iban a operar y los principios que habrían de guiarlos, dando origen a un clima y a una cultura organizacional que propicia una nueva moral policial.

La disciplina y la integridad se convierten en los valores principales que distinguen y fortalecen al grupo, lo que los lleva a ganarse el reconocimiento tanto nacional como internacional.

4.2 Datos generales del grupo Beta-Tijuana

Objetivo. "Proteger la integridad física y patrimonial de los migrantes nacionales y extranjeros, con independencia de su nacionalidad y situación migratoria, en particular en la zona fronteriza entre Tijuana y San Diego en Baja California, para mejorar la imagen de México en el exterior, contribuir al cumplimiento del compromiso del gobierno de respeto y defensa de los Derechos Humanos y disminuir las acciones delictivas en contra de los migrantes".⁷⁰

Acuerdo de Coordinación. Se estableció entre las autoridades federales por conducto de la Secretaría de Gobernación (INM), el gobierno del Estado libre y soberano de Baja California, y el Ayuntamiento de Tijuana para que el grupo Beta-Tijuana, comenzara sus actividades en el área correspondiente.

Este acuerdo establece los mecanismos de coordinación entre los tres niveles de gobierno, para el Grupo Beta-Tijuana, dentro del ámbito de sus respectivas competencias, lleva a cabo actividades de prevención y lucha contra conductas ilícitas que se desarrollan exclusivamente a lo largo de la zona fronteriza de Tijuana y San Diego.

Cobertura. El grupo Beta-Tijuana, actúa en el área de la línea fronteriza entre Tijuana y San Diego, de aproximadamente 30 Km. (ver mapa 2).

⁷⁰ Acuerdo de Coordinación celebrado entre los tres órdenes de gobierno en el Estado de Baja California, 1995.

Recursos Humanos. El Grupo Beta-Tijuana, esta integrado con 45 elementos: 15 del Instituto Nacional de Migración, 15 del gobierno del Estado de Baja California. y 15 del Municipio de Tijuana.

Los integrantes del grupo, son seleccionados en forma cuidadosa, complementándose con un proceso de formación ética, académica, legal y humanista, con el fin de formar elementos técnicamente aptos, capaces de ejercer la actividad pública siempre conforme a derecho y conscientes del sentido social y humano al servicio de los migrantes.

Recursos Financieros. "El gobierno federal el gobierno del estado de Baja California y el municipio de Tijuana, proporcionan los recursos financieros necesarios para el logro de los objetivos del grupo, así como para la adquisición de bienes necesarios para el adecuado funcionamiento del mismo."⁷¹

Recursos Materiales. Gracias al capital proporcionado por el gobierno mexicano, al grupo Beta-Tijuana, cuenta con lo necesario para poder realizar sus actividades. Sin embargo, la mayoría de las veces este capital no es suficiente para la adquisición de recursos logísticos que son elementales en este Grupo.

Los elementos del grupo cuentan con armas de fuego y chalecos blindados que les permiten protegerse de diversos ataques que enfrentan con personas que pretenden violar los Derechos Humanos de los migrantes, así como de abusar de su confianza para poder extorsionarlos. Cabe mencionar que los elementos del grupo están sujetos a lo dispuesto en la Ley de usos de Armas de Fuego.

⁷¹ Acuerdo de Coordinación celebrado entre los tres órdenes de gobierno en el Estado de Baja California, 1995.

4.3 Ámbito de competencia

La intensidad de las corrientes migratorias de carácter nacional e internacional que fluyen hacia la frontera norte, con el propósito de internarse a los Estados Unidos, en busca de fuentes de ingreso que no encuentran en su propio país, ha provocado que en los principales lugares de cruce fronterizo se procuren evadir los mecanismos de control migratorio, dando motivo a que surjan conductas que vulneran los derechos humanos de quienes emigran, principalmente de los indocumentados.

El número y la naturaleza de las conductas delictivas en su contra, han alcanzado tal magnitud y gravedad que afecta no sólo la integridad y seguridad de quienes emigran, sino que incide ya en la tranquilidad de los habitantes de los asentamientos cercanos a los lugares donde se cometen estos hechos, lo que hace necesaria la coordinación de las autoridades, tanto federales como estatales y municipales, para la realización conjunta de las acciones tendientes a la protección de los derechos humanos de los migrantes, mediante la **integración de los grupos de protección a migrantes**. “En este sentido los tres órdenes han convenido en garantizar la seguridad de las personas y el patrimonio de los migrantes, de conformidad con el orden jurídico vigente en el estado de Baja California.”⁷²

Dentro de este contexto, y como respuesta al reconocimiento de que los migrantes, por su situación jurídica, social y económica, son víctimas de agresiones de delincuentes o de autoridades deshonestas, que cometen en su contra asaltos, robos, violaciones, extorsiones y otras formas de violaciones a los derechos elementales, consagrados para todos en las leyes mexicanas, en la

⁷² Acuerdo de Coordinación celebrado entre los tres órdenes de gobierno en el Estado de Baja California, 1995.

protección a los derechos humanos, y con el imperativo de hacer congruentes las acciones de política migratoria con las que conforman nuestra política exterior, para contar así con toda la autoridad moral que permita defender los derechos de nuestros connacionales en el exterior, se conformaron los grupos de protección a migrantes:

Estos grupos son un ejemplo operativo del nuevo federalismo, se trata de mecanismos de cooperación entre los niveles de gobierno federal, estatal y municipal, con recursos humanos, materiales y financieros, y concurren con las facultades que cada uno tiene legalmente conferidas. Y son coordinados por el Instituto Nacional de Migración, para brindar protección amplia y oportuna a los migrantes.

Su objetivo es proteger la integridad física y patrimonial de los migrantes, con independencia de su nacionalidad y de su situación migratoria documentada o indocumentada, mediante acciones que inhiban y prevengan las agresiones y abusos de que son objeto por parte de delincuentes o de autoridades deshonestas.

A partir del inicio del programa los primeros grupos existentes, Tijuana y Nogales, fueron fortalecidos con recursos para mejorar su operación, y en 1995 se formalizó su existencia a través de la firma de los Acuerdos de Coordinación correspondientes. Ambos grupos han probado su efectividad al reducir significativamente la criminalidad en contra de migrantes en las zonas en las que operan.

4.4 Objetivos

“El grupo de protección a migrantes “Beta Tijuana”, surge como una corporación cuya aspiración es constituirse en un “modelo de seguridad pública” que concilie la eficacia policíaca con la eficiencia en el respeto a los derechos humanos, donde los elementos basan su actuación en un ámbito de servicio, regidos por la disciplina, lealtad e integridad, con un espíritu altruista y con propósitos sociales y humanos de protección.”⁷³

El grupo “Beta Tijuana” surge como respuesta al reconocimiento de que los migrantes, por su precaria situación jurídica, social, económica y psicológica, son víctimas de agresiones de delincuentes o de autoridades deshonestas, que cometen en su contra asaltos, robos, violaciones, extorsiones y otras formas de violaciones a los derechos elementales, consagrados para todos en las leyes mexicanas.

Para los sectores y grupos más conservadores de California, el problema de la denominada “*violencia fronteriza*” era percibido como el resultado de una “*invasión silenciosa*”, protagonizada por los grupos migratorios que, según estos interlocutores, amenazaban a la economía, la seguridad y el bienestar general de la sociedad norteamericana. Consecuentemente, para estos grupos de opinión, la solución al problema de la criminalidad fronteriza sólo habría de plantearse a partir del despliegue de mecanismos de contención migratoria tales como la colocación de muros de acero y el incremento de agentes fronterizos, entre otros mecanismos de control.

Por otra parte, dio lugar a una amplia movilización de instituciones académicas y grupos defensores de los migrantes, así como instituciones de los tres niveles del gobierno de México, abocados a la búsqueda de una respuesta unitaria y

⁷³ Instituto Nacional de Migración Programa Nacional de Protección a Migrantes 1995, p. 4.

mancomunada al señalado problema de la violencia y la impunidad en esa franja internacional.

A diferencia de sus homólogos norteamericanos, prevalecieron entre estos sectores dos criterios fundamentales, que habrían de ser determinantes para la adopción de una estrategia de solución:

- En primer lugar, la idea de que los migrantes indocumentados constituyen las principales víctimas de la criminalidad, razón por la que todo intento de prevención y abatimiento de este fenómeno habría de concebirse, esencialmente, bajo el esquema de un programa de protección de este sector social.
- En segundo lugar, y reconociendo el carácter multifactorial de la violencia fronteriza, en la que participaban actores y circunstancias diversas de ambos lados de la línea internacional, se destacaba la búsqueda de fórmulas de concertación política y cooperación social, que involucraran la unificación de esfuerzos de las distintas esferas del gobierno y los grupos no gubernamentales de interés, en ambos lados de la línea internacional.

Lo anterior, obliga a modernizar y actualizar el marco jurídico, a efecto de lograr una disminución de los abusos que se cometen en contra de los migrantes, fortaleciendo los mecanismos de impartición de justicia procurando en todo momento que se eviten las vejaciones, violaciones, robos, ultrajes y homicidios que acontecen regularmente en su tránsito al país vecino.

Por tal motivo, se propusieron modificaciones a la Ley General de Población, con el fin de garantizar y salvaguardar la integridad de los migrantes, cualquiera que sea su nacionalidad o punto de origen. Acciones que son verificadas por los grupos de protección a migrantes en las ciudades de Tijuana, Tecate y Mexicali en el estado de Baja California; Agua Prieta y Nogales en el Estado de Sonora; Piedras Negras en el Estado de Coahuila, Matamoros en el Estado de

Tamaulipas; Comitán y Tapachula en el Estado de Chiapas y Tenosique en el Estado de Tabasco.

Por otra parte los malos tratos de los que son objeto nuestros connacionales en los Estados Unidos no sólo indignan, sino que han alentado la firme idea de construir un México respetuoso de los Derechos Humanos, sobre todo de quienes por carencias o esperanzas tratan de emigrar a otros países. Esta determinación ha quedado refrendada en la pasada reunión que tuvieron los presidentes de México y de los Estados Unidos en la ciudad de Mérida, Yucatán, en donde se reafirmó una vez más la voluntad política de ambos gobiernos para hacer realidad una visión de la región fronteriza en el siglo XXI, como espacio que apoye y dependa de la construcción de comunidades cuyo rasgo sea la cooperación, pero sobre todo, crear compromisos reales que permitan facilitar y expandir los cruces legales en ambos países, y administrar los asuntos migratorios a través de una cooperación humana y con un estricto respeto a los derechos humanos. Lo que permitió firmar el documento denominado ***Memorándum de Entendimiento entre el gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el gobierno de los Estados Unidos, sobre cooperación en contra de la violencia fronteriza.***

Lo anterior, compromete a realizar los esfuerzos necesarios para expandir, profundizar y fortalecer el sentido humanitario de nuestra política migratoria, como país de **Origen, Tránsito y Destino** de migrantes, como sociedad comprometida decididamente con la defensa de los derechos humanos y la consolidación de un Estado de derecho, y como pueblo tradicionalmente hospitalario y generoso, lo que permitirá que el sentido humanitario de nuestra política migratoria se fortalezca, gracias a la voluntad y al empeño de toda la nación.

Con la instalación de los Comités Técnicos de seguimiento previstos en los Acuerdos de coordinación, se garantiza la evaluación permanente de los grupos de protección a migrantes que operan a la fecha. De igual forma, se establecieron enlaces de coordinación con diversas instituciones públicas y privadas de

asistencia social,(D:I:F. Municipal, Línea en Crisis, Hospital General, Cruz Roja, Centro de apoyo a migrantes, Casa Scalabrini, Casa madre Assunta, Casa Y:M:C:A. Ejercito de salvación, y Derechos Humanos) encargadas de brindar cobijo a los migrantes en las ciudades en donde operan, para canalizar hacia ellas a los migrantes que requieren y solicitan su atención, con el fin de hacer más eficaz la actividad de los grupos.

4.5 Lineamientos de operación

Todas las acciones que realicen los grupos de protección a migrantes deberán estar relacionadas exclusivamente con la defensa de los derechos humanos y la protección de su integridad física y patrimonial.

El grupo Beta-Tijuana deberá desarrollar acciones de vigilancia, prevención y combate a la delincuencia flagrancia y a las conductas ilícitas y antisociales que afecten a los migrantes, exclusivamente en su área de acción correspondiente; deberá actuar para prevenir y combatir los casos de abuso, arbitrariedad y extorsión de autoridades sobre los migrantes, exclusivamente en su área de acción;

deberá estrechar la comunicación y cooperación bilateral entre las autoridades migratorias y policíacas, exclusivamente en su área de acción;

el grupo deberá orientar y/o asistir a todo migrante que lo solicite o lo requiera, independientemente de su situación migratoria:

el grupo Beta-Tijuana en ningún momento podrán estar acompañados o ser apoyados, por personas ajenas al grupo, durante el desempeño de sus labores; los operativos especiales deberán realizarse previa autorización de la Dirección de Protección a Migrantes;

deberán estar debidamente uniformados, a fin de facilitar su identificación;

los integrantes del Beta-Tijuana deberán elaborar un informe o parte de novedades en su turno;

deberán recibir una capacitación permanente en aspectos de Derechos Humanos, jurídicos, defensa personal y manejo de armas;

el grupo deberá ser evaluado periódicamente por el coordinador del grupo, quien deberá informar sobre los resultados a la Dirección de Protección a Migrantes.

4.6 Alcances y resultados

"La política migratoria de México contempla dos objetivos fundamentales:

- A) Aplicar una política migratoria con amplio sentido humanitario, que aliente y promueva los flujos que beneficien al país.

- B) Ejercer las facultades de vigilancia migratoria en el territorio nacional con apego a la ley y con respeto a los derechos humanos de los migrantes."⁷⁴

Sin embargo, en nuestro país son constantes las quejas y denuncias en relación con violaciones a los Derechos Humanos de los migrantes que transitan por territorio nacional, situación que le resta autoridad moral a nuestro gobierno frente al de los Estados Unidos para exigir un mejor trato a nuestros connacionales.

En reiteradas ocasiones y en distintos foros México ha manifestado que su política migratoria tiene un sentido humanitario; que está orientada a la protección y respeto de la dignidad y los derechos humanos de los migrantes, sin importar su nacionalidad, edad, sexo religión o condición jurídica migratoria.

En este sentido, y en cumplimiento a lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, dentro de las estrategias previstas en materia de seguridad pública, se determina que se establecerán o reforzarán convenios entre el gobierno federal y los de los estados y municipios, que prevean programas de capacitación, definición de procedimientos y metodologías para la ejecución de acciones conjuntas en la prevención de las conductas antisociales.

⁷⁴ Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.

Bajo este contexto, la Secretaría de Gobernación a través del INM ha realizado e intensificado las siguientes acciones concretas:

- “Se han creado y puesto en operación 10 grupos de protección a migrantes o “grupos beta”: 6 en la frontera norte (Tijuana, Tecate, Mexicali, Nogales, Agua Prieta, Piedras Negras y Matamoros) y 3 en la frontera sur (Tapachula, Comitán, y Tenosique-Balancán); que han reducido sensiblemente violaciones a mujeres, asaltos y otros actos delictivos y de abuso contra migrantes en ambas fronteras mexicanas.”⁷⁵
- “Durante 1999, se atendieron a 13,830 migrantes a través de acciones de orientación y asistencia social. Se pusieron a disposición de distintas autoridades a 3,542 personas, 353 de ellas como presuntos responsables de la comisión del delito de tráfico de personas, lo que sanciona el artículo 138 de la Ley General de Población.”⁷⁶
- Se realizaron más de 735 rescates de connacionales y centroamericanos en zonas desérticas y de alto riesgo al ser abandonados por el traficante de personas “pollero”, quien los expone a morir por insolación o hipotermia al abandonarlos sin alimentación y sin agua.
- Se realizaron reformas a la Ley General de Población en 30 de sus artículos, los cuales reflejan la orientación humanitaria y el compromiso ético que dirigen las acciones desarrolladas por el gobierno mexicano y constituyen un reconocimiento de las aportaciones que hace la migración al desarrollo nacional. Dichas modificaciones están orientadas al reforzamiento de la actividad que desarrolla el INM, particularmente en los siguientes aspectos:

⁷⁵ Instituto Nacional de Migración Plan Nacional de Protección a Migrantes 1995, p. 6.

⁷⁶ *Ibid.*, p. 10.

- **Protección de los derechos humanos**

El artículo 7° de la Ley General de Población, establece a obligación de velar por el respeto a los derechos humanos y especialmente por la integridad familiar de los sujetos a esta ley.
- **Combate al tráfico de indocumentados**

Se incrementa la sanción en las penas para evitar que los traficantes de personas no se beneficien de la libertad condicional, asimismo, se adiciona un párrafo al artículo 138 para sancionar con mayor severidad a los traficantes, cuando se involucren menores de edad, se ponga en peligro la salud, la integridad física o la vida de los indocumentados, o bien cuando el infractor sea servidor público.

Con las modificaciones a la Ley General de Población se impacta la actividad migratoria y se alcanzan los siguientes beneficios:

- ***Mayor efectividad en la actuación administrativa con un apego más puntual a los principios de legalidad, certeza y seguridad jurídica.***
- ***Mayor protección a los derechos humanos de los migrantes.***
- ***Combatir con mayor rigor los delitos vinculados con el tráfico de seres humanos.***

Las acciones anteriores, obligan en un primer orden, a informar a los migrantes nacionales y extranjeros, independientemente de su situación documentada o indocumentada, sobre los derechos humanos garantizados por la constitución política y demás ordenamientos legales en nuestro país. Para tal efecto, se elaboró, conjuntamente con la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), La ***“Cartilla Guía de Derechos Humanos para migrantes”***.

La cartilla pretende orientar a los migrantes sobre sus derechos y obligaciones en México, y sobre las instituciones donde pueden solicitar auxilio y presentar quejas

y denuncias. Su distribución se realiza en nuestro país a partir del mes de abril de 1996, a través de los grupos de protección a migrantes; de la autoridad migratoria que la entrega a los propios migrantes indocumentados que son asegurados; de organizaciones no gubernamentales, principalmente de aquellas que se dedican a la asistencia a migrantes, y de los consulados de México en el exterior. También se distribuye a través de las representaciones consulares de países centroamericanos en México. Dicha cartilla ha sido traducida al idioma inglés para atender a los migrantes provenientes de Belice. A la fecha, se han distribuido más de 536,500 ejemplares.

- Con el propósito de cumplir con el compromiso adquirido el 15 de febrero de 1999, en la declaración conjunta adoptada por los presidentes de México y Estados Unidos sobre migración, y con la finalidad de alcanzar el objetivo de formular y aplicar nuevas medidas para proteger de los peligros de cruzar terrenos desérticos y montañosos a víctimas inocentes de los traficantes y prevenir a los migrantes de los peligros que corren cuando cruzan la frontera por puntos no autorizados, el INM, estableció un programa de señalización a lo largo de la línea fronteriza, con el objeto de advertir a los migrantes sobre los riesgos que pueden enfrentar en su tránsito hacia los estados unidos.

El programa de referencia, consistió en instalar y reponer en las fronteras norte y sur del territorio nacional, **un total de 1,300 avisos preventivos** diseñados en lámina galvanizada de 60 x 60 centímetros y acabado reflejante con los siguientes mensajes: ***corrientes peligrosas, temperaturas extremas, animales venenosos, zona despoblada, zona de barrancas y paso de ferrocarril.*** Así mismo, con el fin de alertar a los migrantes sobre los riesgos y peligros que encuentran en sus travesías, se desarrolló el proyecto denominado ***“tríptico guía de señalamientos preventivos para migrantes”***, de los cuales **se han distribuido aproximadamente 7,500 ejemplares.**

Dicho programa no ha concluido, toda vez que los programas permanentes del gobierno de los estados unidos para proteger y salvaguardar su frontera, obligan a los migrantes y traficantes de personas a buscar rutas más difíciles, exponiéndose

inclusive a cruzar por zonas desérticas o por zonas de alto riesgo, tales como campos de entrenamiento de la fuerza aérea de los Estados Unidos esta situación, compromete a los elementos de los grupos de protección a migrantes a una mayor preparación, a redoblar esfuerzos en materia de prevención.

- Se han firmado y puesto en marcha 5 mecanismos de consulta sobre asuntos migratorios y de protección consular con los países de Guatemala, el Salvador, Honduras, Costa Rica y Nicaragua, los que se han activado 81 ocasiones, beneficiándose aproximadamente 436 personas.
- Se ha fortalecido al programa paisano con la creación de una vertiente social para atender a migrantes repatriados por el servicio de inmigración y naturalización de los Estados Unidos.
- Con el propósito de garantizar la dignidad y el respeto de los derechos de nuestros connacionales al momento de ser deportados por el gobierno de los Estados Unidos, se han formalizado acuerdos de repatriación segura y ordenada en las fronteras de los Estados de Baja California, Chihuahua, Coahuila y Tamaulipas. Dichos acuerdos contemplan criterios específicos para la repatriación, entre los que se incluyen: lugares y horarios de repatriación; la presencia de las autoridades migratorias mexicanas; el aviso previo de las acciones de repatriación; la unidad familiar; y la atención especial a mujeres embarazadas o con niños, a personas discapacitadas, y a menores.
- Se han remodelado y ampliado las estaciones migratorias, con el propósito de otorgar un alojamiento digno a los extranjeros indocumentados asegurados;
- En materia de Derechos Humanos se han capacitado, en coordinación con la Comisión Nacional de Derechos Humanos y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para Refugiados (ACNUR), a más de 1,100 servidores públicos adscritos a las 32 delegaciones regionales del INM.

CONCLUSIONES

El problema de la migración es el reflejo de desigualdades económicas y sociales existentes debido a la falta de trabajo estable, bien remunerado y carencia de expectativas para que la población tenga acceso a condiciones de vida digna.

La migración dentro de los bloques económicos desempeña un papel fundamental debido, a su fuerza laboral, pero está sometida a explotación con las características específicas del territorio de que se trate. El flujo migratorio tiene un carácter estructural histórico el cual rebasa la posibilidad de su control, mientras no se modifiquen las actuales políticas económicas, que fomenten la creación de empleos en México, la causa de fondo generadora de la migración, está persistirá.

El fenómeno migratorio es visto en México como la manifestación de este mundo globalizado altamente interactuante e interdependiente en todos los órdenes, sean económicos, políticos, sociales y culturales, cuyo contexto se nutre de un intenso y permanente intercambio de bienes, capitales, tecnología, información y, desde luego, mano de obra.

En la mayoría de los países, los migrantes están expuestos y sometidos a mayores condiciones de vulnerabilidad y prácticas abusivas, en comparación con los propios nacionales del país al que se dirigen o asientan. Tal situación es factible, entre otros motivos, por la condición a que los expone el hecho de ser extranjeros la cual se acentúa cuando a tal condición se añade la de migrantes indocumentados.

La delincuencia se ha diversificado, las áreas de trabajo se multiplican, las prácticas de los migrantes son impredecibles, los depredadores con placa (policía deshonesto) son más cuidadosos y sofisticados en su actuación, y los riesgos y peligros para el migrante son cada vez mayores; todo lo anterior obliga a realizar cambios en la organización y operación de los grupos beta para mantenerlos

vigentes y actualizados en los nuevos retos y responsabilidades a las que se enfrentan.

El Programa Nacional de Protección a Migrantes ha respondido a los objetivos para el que fue creado y hace imprescindible un cambio en la organización y conformación, ya que cada momento surgen factores que intervienen en la forma de querer cruzar a los Estados Unidos son cambiantes y los grupos beta, tienen que estar preparados para ello; sus objetivos principales son: la defensa y salvaguarda de los derechos humanos y la protección de la integridad física y patrimonial de los migrantes en México, con independencia de su nacionalidad y situación migratoria, y en ningún momento inhiben o influyen en la decisión de las personas de emigrar para buscar una vida más digna.

México es, tanto un país expulsor, de tránsito y receptor de migrantes. Esta triple condición obliga a buscar la congruencia entre una política migratoria que proteja nuestra soberanía y defienda el estricto respeto a los derechos de los migrantes. Esto es importante, porque no se puede, por una parte reclamar el respeto de los migrantes mexicanos en La Unión Americana, cuando sistemáticamente, se están violando los derechos de los migrantes indocumentados en México.

La fuerza de reclamo hacia los Estados Unidos, tiene que estar fundada en el ejemplo que se puede dar en nuestro país al respeto hacia los migrantes documentados e indocumentados de otras naciones.

El respeto a los migrantes indocumentados puede mejorar con una aplicación correcta de las garantías individuales y de las disposiciones de la Ley General de Población por parte de todos los elementos tanto materiales como humanos que intervienen en el control y seguridad de nuestras fronteras.

El asunto de los indocumentados que llegan a la ciudad de Tijuana, seguirá siendo un problema, por la irremediable vecindad geográfica, por lo que, lo más

conveniente es acostumbrarse a tratar con los retos que presenta el fenómeno migratorio, aplicando las medidas que permitan el establecimiento de estrategias adecuadas para un control regulado de la inmigración.

Es alentador conocer que en las fronteras norte y sur de México existen y operan grupos de protección a migrantes como lo es el Grupo Beta-Tijuana, que fue el primer grupo que se creó y ha tenido buenos resultados ejemplificados, en la disminución de violaciones a la integridad física y patrimonial de los migrantes, buscando evitar abusos por parte de autoridades mexicanas.

Gracias a las acciones del grupo Tijuana y los otros seis grupos, se han dado a conocer los motivos de quejas que con mayor frecuencia presentan los indocumentados en la frontera norte de México como: la detención arbitraria, lesiones, robo, privación ilegal de la libertad, extorsión policiaca y violación sexual. A esto se suma un extenso catálogo de delitos cometidos por particulares, en ocasiones con anuencia de las propias autoridades, que aprovechan el estado indefenso de los migrantes para llevar a cabo sus delitos.

Por lo anterior, se requiere modernizar y actualizar el marco jurídico, a efecto de lograr una disminución de los abusos que se cometen en contra de los migrantes, fortaleciendo los mecanismos de impartición de justicia procurando en todo momento que se eviten las vejaciones, violaciones, robos, ultrajes y homicidios que acontecen regularmente en su tránsito al país vecino. Por tal motivo, se ha hecho modificaciones a la Ley General de Población, con el fin de garantizar y salvaguardar la integridad de los migrantes, cualquiera que sea su nacionalidad o punto de origen. Acciones que son verificadas por los grupos de protección a migrantes en las ciudades de Tijuana, Tecate y Mexicali en el Estado de Baja California; Agua Prieta y Nogales en el Estado de Sonora; Piedras Negras en el Estado de Coahuila, Matamoros en el Estado de Tamaulipas; Comitán y Tapachula en el Estado de Chiapas y Tenosique en el Estado de Tabasco.

La idea genérica de los grupos de protección del Instituto Nacional de Migración y los gobiernos de los Estados donde se encuentran localizados dichos grupos, es muy buena, sin embargo hay que darle un matiz mas humano y con apego a los derechos humanos. Para mejorar las acciones de estos grupos de protección es necesario que no sólo estén integrados por cuerpos policiales sino que sean elementos con otro perfil, como sociólogos, psicólogos, trabajadores sociales, etc. Ya que no hay que olvidar que tratan con gente que se encuentra lastimada no sólo físicamente sino dañada moralmente y en muchas ocasiones vulnerada en su integridad física.

Es preciso reconocer que las críticas hechas por algunos medios de comunicación al desempeño de los elementos (hablando de individuos) de los grupos de protección se deben principalmente a la falta de capacitación en diversos campos, pero no por ello el concepto de los grupos de protección deber ser minimizado. No se puede negar que existen muchas fallas derivadas de su estructura policiaca gubernamental, por lo cual es necesario hacer algunas reformas a estos grupos.

En este sentido y derivado de lo anterior se proponen las siguientes reformas a fin de mejorar la calidad en los servicios que prestan los grupos de protección a migrantes.

En primer lugar, que el perfil del personal que integre estos grupos sean técnicos en leyes o profesionistas en alguna de las disciplinas sociales, para que tengan un mínimo de conocimientos básicos de la normatividad que existe en nuestro país.

Que estén capacitados físicamente, que la edad de estos elementos oscile entre los 23 y 40 años de edad, peso y condición física medias aceptables para los trabajos de rescate que sean necesarios.

Para terminar con las imprecisiones, vacíos o indecisiones con carácter urgente recomendando nombrar una comisión redactora, estableciéndole tiempos para que diseñe las políticas, normas, reglas, criterios, responsabilidades y procedimientos que sirvan para :

Definir qué es correcto y qué no es correcto en materia de protección.

Lo que debe hacerse o dejarse de hacer en materia operativa.

Precisar una misma estructura para todos los grupos.

Instruir a los mandos y distribuir responsabilidades.

Establecer jerarquías y canales de comunicación e información.

Establecer principios y valores a los integrantes de los grupos.

Definir reglas y requisitos de selección, evaluación y depuración de los integrantes de los grupos.

Es preciso incrementar su programa de capacitación para los grupos que aliente, promueva y nutra una cultura social de servicio pleno a favor de los migrantes, que a su vez renueve las actitudes, las maneras de ver, pensar y actuar, que mejore las capacidades y las aptitudes, y a la vez:

Incremente la energía y la oriente hacia los propósitos de la organización.

Desarrolle habilidades para trabajar en equipo.

Desarrolle el orgullo de ser beta, y por un trabajo de excelencia.

Desarrolle aptitudes para tomar decisiones, resolver conflictos, manejar el stress, y controlar los impulsos básicos.

Cultive la autoestima, la dignidad, el decoro, la integridad y la disciplina dentro y fuera del servicio.

Lo anterior contribuirá a lograr que el trabajo del agente beta sea agradable, significativo, experto, de realización plena y actualizado.

A nivel central se debe nombrar un responsable para el seguimiento de estas acciones que habrán de conducir a :

- La homologación de sueldos y la integración a los grupos del personal convenido, así como la sustitución del que se requiera para enfrentar los nuevos retos.
- La dotación y mantenimiento de las instalaciones, equipo, así como de los recursos financieros que se requieran.
- Que todos los involucrados reafirmen su identidad, pertenencia y compromiso sobre las bases que les dieron origen.
- La adecuación de las estrategias y directrices para estar a la altura de las nuevas circunstancias y retos.
- Tener la certeza de que se dispone de las normas, recursos humanos, materiales, técnicos y tácticos para el logro de todos los objetivos y retos.
- Que la homologación de sueldos en todos los casos sea un hecho y estén a nivel de las actuales circunstancias.
- Que el reconocimiento, el estímulo y la profesionalización sea una práctica cotidiana y sistemática.

- Reafirmar las responsabilidades y el compromiso, haciéndolos corresponsables de los resultados a través de un sistema de valores elegidos por ellos mismos, sin apartarse de las directrices.
- En cuanto a la composición de los grupos de protección se sugiere que además de las instancias participantes gobierno federal, estatal y municipal, se incorporen observadores de derechos humanos de algunos organismos no gubernamentales para darle mayor legitimidad ante la sociedad civil.

El único camino garantía de éxito, será convertir a la organización beta en una instancia orientada al servicio del migrante, para ello se tiene que tomar conciencia y afrontar las decisiones y los cambios necesarios.

Con estas recomendaciones se pretende dar un giro a los grupos de protección, haciéndolos más eficientes, se daría un gran avance en la protección a los derechos humanos de los migrantes que transitan por nuestro país, teniendo así una política migratoria con sentido humanitario.

BIBLIOGRAFÍA

AGUAYO Sergio. *El éxodo centroamericano. Consecuencias de un conflicto*, SEP, México, 1985.

ARIZPE Lourdes. *Estudios sociológicos*. El Colegio de México, Vol. 1, No. 1, enero-abril, 1983.

BENITEZ Centeno Raúl y Ramírez Rodríguez (Coords), *Políticas de población en Centroamérica, El Caribe y México* 1 Ed. INAP/IIS-UNAM/PROLAP, México, 1994.

Comisión Nacional de Derechos Humanos, *Antología de Clásicos Mexicanos de los Derechos Humanos de la Constitución vigente a nuestros días*, CND, México 1993.

Comisión Nacional de Derechos Humanos. *Segundo informe sobre las violaciones a los derechos humanos de los trabajadores migratorios mexicanos en su tránsito hacia la frontera norte, al cruzarla y al internarse en la franja fronteriza sur norteamericana*. México 1996.

Comisión Nacional de Derechos Humanos, *Informe semestral junio-diciembre de 1996 y Consideraciones finales sobre 2,379 días de labores de la Comisión Nacional de Derechos Humanos*, CND, México, 1996.

Comisión Nacional de Derechos Humanos, *Los Derechos Humanos de los trabajadores Migratorios Mexicanos*, CND, México, 1992.

Consejo Nacional de Población, *Boletín Migración Internacional*, Núm. 2 CONAPO, Año 1 México, julio-agosto, 1997.

DURAND, Jorge. *Migración México-Estados Unidos. Años veinte*, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, México, 1991.

DOLLOT, Louis. *Las migraciones Humanas*, Oikos-Tau, S.A. México, 1988.

El correo de la UNESCO *Inmigrantes, bienvenidos o indeseados*, noviembre de 1998 Año. 51 No. 11

Enciclopedia Microsoft Encarta 2001.

FERNÁNDEZ, Raúl A. *La Frontera México-Estados Unidos un estudio socio-económico*, Terra Nova, México 1980.

GARCÍA y Griego, Manuel. *México y Estados Unidos Frente a la migración de los indocumentados*, Porrúa, México, 1988.

Gobierno del estado de Veracruz, *Conferencia sobre migración de Alejandro Carrillo Castro*, México, 2000.

HUNTINGTON, Samuel. *El Choque de civilizaciones y la reconfiguración del orden mundial*, Paidós Estado y Sociedad.

Instituto Nacional de Migración, *Compilación Histórica de la Legislación Migratoria en México 1909-1996*, México, 1998.

Instituto Nacional de Migración, *Compilación Histórica de la Legislación Migratoria en México 1821-2000*, México, 1998.

Instituto Nacional de Migración, *Programa Interinstitucional de capacitación y promoción para Personal de Migración 1997 – 1998*, México, 1997.

Instituto Nacional de Migración, *Historia de los grupos beta de protección a migrantes*, México, 1999.

Instituto Nacional de Migración, *Programa Nacional de Protección a Migrantes*, México. 1999.

Instituto Nacional de Migración, *Violencia y delincuencia fronteriza*, México, 1999.

Instituto Nacional de Migración, *Entorno del fenómeno migratorio*, México, 1996.

Instituto Nacional de Migración, *Estadística Migratoria*, México, Volumen VI N° 1, enero, 2000.

Manual de Organización General de la Secretaría de Gobernación, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de enero de 1999.

Memoria de la Secretaría de Gobernación, que comprende el periodo del 1º de agosto de 1929 al 31 de julio de 1930. Archivo General de la Nación.

MUÑOZ, Humberto. *Las migraciones internas en América Latina*, Nueva Visión, México, 1974.

NOLASCO, Margarita. *Aspectos sociales de la migración en México*, Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH), México, 1979.

OLIVEIRA, Orlandina de. *Migración y Absorción de mano de obra en la Cd. de México 1930 - 1970*, Centro de Estudios Sociológicos, México 1970.

Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.

Periódico *La voz de la frontera*, de Estado de Tamaulipas del 07 de julio del 2000

Periódico *La Voz de la frontera*, del Estado de Tamaulipas del 9 de junio de 2000 .

Periódico *Unomásuno* del 26 de septiembre del 2000.

Periódico *Excélsior* del 19 de octubre del 2000.

Periódico *Universal* del 27 de junio del 2000.

Periódico *Excélsior* del 07 de junio del 2000.

Reglamento de la Ley General de Población, México, 2000.

Secretaría de Gobernación, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 1997.

SOLIS, Cámara Fernando. *México: Una política migratoria con sentido humanitario*, SEGOB-INM, México 1998.

URZUA, Raúl. *El desarrollo y la población en América Latina*, Ed. Siglo veintiuno, México 1979.

OTRAS FUENTES

Comisión Nacional de Derechos Humanos

<http://www.cndh.org.mx/principal/temas/acerca/funciones.htm>

<http://www.cndh.org.mx/principal/temas/derhum/queson.htm>

http://www.cndh.org.mx/principa/temas_acerca/ambiert.thm

<http://www.cndh.org.mx/fmdh/tijuana/CEDHTIJ.htm>