

LA SECRETARÍA DE MIGRACIÓN UNA PROPUESTA¹

Imanol de la FLOR PATIÑO*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Consideraciones previas*. III. *La propuesta*. IV. *Conclusiones*. V. *Fuentes consultadas*.

I. INTRODUCCIÓN

En los últimos meses la agenda nacional ha sufrido un fenómeno específico que en palabras del doctor Jorge Santibañez pudiera denominarse como una “migratización”.² Lo anterior debe entenderse en el sentido de que los órganos de la administración pública federal encargados de regular la materia migratoria en México han tenido que situar, de nueva cuenta,³ frente

¹ En el presente ensayo se lleva a cabo una propuesta basada sobre esbozada por el Dr. Jorge Bustamante sobre la creación de un órgano de la administración pública federal centralizada encargado de cumplir funciones relativas al logro de una gobernanza migratoria en México, en virtud de la importancia integral que este fenómeno reviste para la economía, desarrollo (como derecho humano) y cultura mexicanas.

* Estudiante de la Facultad de Derecho de la Universidad Veracruzana, becario del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, editor del Boletín Carpe Diem del Voluntariado Social de la Facultad de Derecho de la Universidad Veracruzana.

² Aristegui, Carmen, “Entrevista a Jorge Santibañez, *Aumenta la Polémica sobre la Ley SB1070*”, CNN en Español, Denver Colorado, 27 de Abril 2010, disponible en: <http://www.youtube.com/watch?v=3lcjXTJoaCE&feature=related>, 11 de septiembre de 2010.

³ Justamente al inicio del sexenio foxista (2000-2006) uno de los temas primordiales en la agenda presidencial era el acercamiento al diálogo con Washington en pos de conseguir una reforma migratoria que beneficiase –precisamente- a los migrantes mexicanos.

IMANOL DE LA FLOR PATIÑO

a los medios de comunicación y la opinión pública nacional, el *estatus* del arte de los procesos migratorios, en este caso irregulares, en México. Dicho *estatus* no puede observarse desde una perspectiva maniquea, es decir o interna o externa, por el contrario debe verse globalmente, entendiendo que el fenómeno migratorio irregular mexicano involucra a los nacionales que salen de nuestras fronteras políticas así como aquellos extranjeros que ingresan a México, ambos sin gozar de una condición jurídica específica, cuestión que en los dos casos da pie a violaciones sistemáticas de los derechos humanos de este grupo vulnerable.

Por lo anterior el presente ensayo lleva a cabo una propuesta concreta, en el plano jurídico y más específicamente desde la perspectiva del derecho administrativo; con el fin de abonar la discusión sobre la “migratización” con la cual ha calificado el doctor Santibañez a la agenda nacional. Lo anterior en virtud de que el Estado mexicano mediante el reforzamiento y reorganización de sus órganos y dependencias en la materia puede lograr una gobernanza migratoria.

II. CONSIDERACIONES PREVIAS

Así pues, resulta necesario primeramente, brindar ciertos datos sobre el marco legal migratorio mexicano⁴ así como la nómina de órganos, dependencias o funcionarios de la administración pública federal encargados de la aplicación de la política migratoria en el país (tomando en cuenta que se encargan tanto de lo relativo a flujos migratorios regulares como irregulares). Abordemos pues el primer punto desde un plano legal jerarquizado; los fenómenos migratorios en México y las autoridades competentes en esa materia son regulados primeramente por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,

Fox y su homólogo Bush se reunieron en el rancho de Crawford, Texas, en el año 2000, de dicho encuentro no se obtuvo nada positivo respecto a la obtención de la reforma.

⁴ Instituto Nacional de Migración, *Legislación migratoria e instrumentos jurídicos para la gestión de la migración en México*, México, CEM, 2009.

LA SECRETARÍA DE MIGRACIÓN

luego la Ley General de Población (creada por el Congreso de la Unión según la atribución enunciada en el artículo 73 fracción XVI) publicada el 7 de enero de 1974 así como la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de diciembre de 1979; luego el Reglamento de la Ley General de Población, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 14 de abril del 2000; el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, publicado en el año de 2006; y por último, específicamente, las Normas para el Funcionamiento de las Estaciones Migratorias del Instituto Nacional de Migración publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el 7 de octubre de 2009.

Por cuanto hace al anunciamiento del conjunto de las autoridades competentes; tenemos que la Constitución política vigente en su artículo 11 funda la principal atribución de la autoridad administrativa migratoria, es decir: el control en la entrada y salida de extranjeros y nacionales de territorio nacional respectivamente; ya que, según el texto constitucional, el ejercicio de la libertad de tránsito se ve restringido cuando la autoridad administrativa tenga facultad legal para limitarlo en los casos que las leyes sobre emigración e inmigración impongan. Dichas leyes son, por ejemplo, la Ley General de Población, reglamentos e incluso tratados internacionales en la materia y dichas autoridades son principalmente: las secretarías de Gobernación y de Relaciones Exteriores.

Precisamente en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) se le otorga a la primera secretaría la atribución de “[...] formular y conducir la política de población” en México, que salvo ciertas excepciones⁵ se refiere al control de los flujos migratorios del país; así mismo la Secretaría deberá “[...] vigilar el cumplimiento de las garantías individuales por parte de las autoridades administrativas [debiendo entonces] dictar las medidas administrativas necesarias para tal efecto”.

⁵ Estas excepciones se encuentran estipuladas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y estas son: sobre asuntos de colonización ejidal corresponde su despacho a la Secretaría de la Reforma Agraria, sobre asuntos de asentamientos humanos a la Secretaría de Desarrollo y obviamente a la Secretaría de Turismo lo relativo –precisamente– al Turismo.

En este sentido, la Secretaría de Gobernación se auxilia, para el ejercicio de sus atribuciones legales en materia migratoria y para la salvaguarda de los derechos humanos de la población migrante en México, de dos subsecretarías respectivamente: la de Población *Migración* y Asuntos Religiosos, y la de Asuntos Jurídicos y *Derechos Humanos*; además de órganos federales desconcentrados como es, por cuanto hace a la materia migratoria, el Instituto Nacional de Migración (INM). Dicho instituto tiene por objeto planear, ejecutar, controlar, supervisar y evaluar los servicios migratorios⁶, también debe coordinar su quehacer con “[...] las diversas dependencias y entidades de la administración pública federal que concurren en la atención y solución de los asuntos relacionados con su materia”.⁷

Con el fin de no hacer farragosa la lectura, enunciando la larga lista de atribuciones que el Reglamento de la Secretaría de Gobernación le brinda al INM, solo diré que, por cuanto hace a los flujos migratorios irregulares, el Instituto brinda los servicios internos mencionados *supra* mediante las Estaciones Migratorias Regionales ubicadas a lo largo de la República; las cuales tienen como función sustancial la de “[...] alojar temporalmente a los extranjeros cuya internación [al país] haya sido autorizada en forma provisional, [para luego] ser deportados o repatriados”.⁸ Cabe decir que para poder ser *autorizada provisionalmente su internación* tuvieron que haber pasado por revisiones tanto de la Policía Federal Preventiva como del personal de la Secretaría de Gobernación encargados de cerciorarse de que la entrada o salida de personas en cualquier forma y por cualquier medio haya sido documentada, es decir con el permi-

⁶ Según la Ley General de Población en sus artículos 8o. y 9o. los servicios migratorios pueden ser internos o externos, el interno estará a cargo de las oficinas establecidas por la Secretaría de Gobernación en el país y el exterior por los delegados de la Secretaría, por los miembros del Servicio Exterior Mexicano y las demás instituciones que determine la Secretaría de Gobernación con carácter de auxiliares.

⁷ Artículo 55 del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación.

⁸ Artículo 2o. de la Norma sobre el funcionamiento de las Estaciones Migratorias.

LA SECRETARÍA DE MIGRACIÓN

so estatal. Luego de lo anterior, denominado *aseguramiento*, y del alojamiento en comento, los migrantes indocumentados son repatriados.⁹

Así pues, después de observar los fundamentos jurídicos; tenemos que los órganos de la administración pública federal competentes en materia migratoria en México son, principalmente: La Secretaría de Gobernación (con sus subsecretarías especializadas), el Instituto Nacional de Migración (dependiente de la primera) y las Estaciones Migratorias (dependientes del Instituto); quienes junto a la Policía Federal Preventiva, algunas dependencias de la Secretaría de Relaciones Exteriores y funcionarios de la Presidencia son quienes llevan a cabo la política migratoria en México.

Luego del viso llevado a cabo en las líneas anteriores, pareciera superficialmente que en México la gobernanza migratoria, entendida como un modo equilibrado de gobernar que se propone el logro del desarrollo, mediante el respeto y garantía a los derechos humanos de los migrantes a través de instituciones fortalecidas y duraderas,¹⁰ fuera una realidad en virtud de un marco legal adecuado que junto a un cuerpo de organismos administrativos (principalmente) permiten lo anterior. Sin embargo la realidad es distinta.

Amnistía Internacional en abril de este año, presenta el Informe intitulado “Victimas invisibles, migrantes en movimiento” en el cual objetivamente afirma las fallas que las autoridades mexicanas enunciadas supra han tenido en materia de respeto a los derechos humanos de los migrantes en México, tanto en su quehacer dentro de las estaciones migratorias, como mediante el maltrato y la extorsión¹¹ o bien con omisiones¹² indebidas que permiten la comisión de delitos¹³ en contra de

⁹ Calleros Alarcón, Juan Carlos, *El Instituto Nacional de Migración y los derechos humanos de los migrantes en México*, México, INM SEGOB, Centro de Estudios Migratorios, 2009, pp. 34 y ss.

¹⁰ Mármora, Lelio (coordinador), *Aspectos básicos para la gestión migratoria*, México, OIM-INM, 2004. p. 82 y 83, principalmente.

¹¹ Amnistía Internacional, *Victimas invisibles en México migrantes en movimiento en México*, España, EDAI, 2010, p. 21.

¹² *Ibidem*, pp. 11 y 17.

¹³ *Ibidem*, p. 21.

IMANOL DE LA FLOR PATIÑO

migrantes¹⁴ por parte de grupos delincuenciales organizados. Súmese a lo anterior que “[...] desde la incorporación del INM al Consejo de Seguridad Nacional se ha endurecido el control sobre los indocumentados, aumentando la discrecionalidad y el aislamiento de personas extranjeras [...] legitimando tácitamente la violación a sus derechos humanos”.¹⁵ Lo anterior no es una opinión subrepticia ni busca legitimación alguna, pues el propio Instituto ha reconocido¹⁶ lo obsoleto de la Ley que aplica (Ley General de Población) y la necesidad de crear un nuevo cuerpo legal con el fin de proteger derechos humanos de los migrantes.

Así pues, y a sabiendas de que el INM ya ha creado un proyecto de Ley que abrogue la Ley General de Población que tienda a la protección de derechos humanos de los migrantes en nuestro país; mismo que será presentado ante el Congreso de la Unión en fechas próximas, aún no estipuladas; considero que este esfuerzo debe verse complementado con medidas desde el orden administrativo como son, las que a continuación se presentan.

III. LA PROPUESTA

En primer lugar y en virtud de que la administración pública puede crear los órganos administrativos conducentes para satisfacer las necesidades generales surgidas de la dinámica social obteniendo, como consecuencia de su satisfacción, el bien público; propongo la creación de la Secretaría de Migración cuyo objeto sería la protección, desarrollo y empoderamiento de los migrantes indocumentados centroamericanos así como de los migrantes en retorno y sus familias en México. Esta se encargaría además, del despacho de los asuntos con-

¹⁴ Olmos Gil, José, “La matanza de Tamaulipas, sólo una muestra”, *Proceso*, núm, 1765, 29 de Agosto 2010, México, pp. 8-14.

¹⁵ Velasco Ramírez, Hypatia, “Reglamento de Estaciones Migratorias vulnera derechos”, *Proceso*, núm, 1435, 15 de mayo 2008, México, pp. 20-23.

¹⁶ Mejía, Gerardo, “Ley General de Población es obsoleta: INM”, *El Universal*, 12 de Septiembre 2010, México en: <http://www.eluniversal.com.mx/notas/708310.html>, 16 de septiembre 2010.

LA SECRETARÍA DE MIGRACIÓN

cernientes al Instituto Nacional de Migración así como del control en el ingreso de las remesas provenientes de la población mexicana migrante en los Estados Unidos y de la creación de programas estatales para lograr los fines anteriores.

Dicho esto, conviene desglosar lo anterior punto a punto. La creación de la Secretaría respondería a una ingeniería estatal que tiendan a la especialización de sus ramas; la cual en exceso puede resultar contraproducente por el gasto que su mantenimiento y operatividad traerían aparejadas; sin embargo en este caso lo que se busca es crear un órgano administrativo encargado de dar solución a una problemática política y social de enormes implicaciones para México; lo anterior traería beneficios humanitarios y económicos. Esta especialización, no es nueva pues se ha llevado a cabo en países latinoamericanos como Cuba con el Ministerio del Azúcar o Brasil con el Ministerio del Petróleo, e incluso en México, en un plano local, en el estado de Michoacán mediante la creación de la Secretaría del Migrante cuyas atribuciones principales son el diseño de políticas de atención a migrantes michoacanos y sus familias, así como el empoderamiento de migrantes en el extranjero. En este sentido, la Secretaría de Migración dispondría de un titular, en calidad de secretario y de tres subsecretarías: de Atención a Migrantes y sus Familias, de Protección a Derechos Humanos de los Migrantes y Asuntos Multilaterales, y de Desarrollo Social y Humano del Migrante, así como de un organismo descentralizado encargado del control en el ingreso de las remesas venidas de Estados Unidos a México.

La primera Subsecretaría se encargaría de ejecutar los programas multilaterales existentes¹⁷ en materia laboral para que

¹⁷ Como son: "Memorándum sobre entendimiento que amplía el Marco Bilateral en materia de Protección y Migración entre los Estados Unidos Mexicanos y la República de Guatemala" de 1989 o el "Memorándum de entendimiento entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de Canadá relativo a la Admisión en Canadá de Trabajadores Agrícolas Migratorios Mexicanos" de 1974. Por mencionar algunos. *Cfr.* Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados, "Contexto internacional", en *Migración, Frontera y Población* [Actualización: 9

IMANOL DE LA FLOR PATIÑO

los migrantes mexicanos y centroamericanos; en México así como en sus lugares de origen respectivamente, tuvieran oportunidades laborales y por tanto un retorno digno a sus hogares. Así mismo, instrumentaría y promovería políticas de atención a los migrantes mexicanos (en Estados Unidos) y centro americanos (en México) y sus familias (en México, Centro América o Estados Unidos), para salvaguardar sus derechos y las prerrogativas reconocidas por organismos internacionales y acuerdos o convenios celebrados por el Estado mexicano.

La segunda Subsecretaría se encargaría de la difusión de los Derechos Humanos de los migrantes en México, de ella dependerían los Grupos de Protección a Migrantes (Grupos Beta) y su función principal sería velar por el cumplimiento de los acuerdos multilaterales surgidos entre los países involucrados en el proceso migratorio irregular y de las obligaciones de proteger, respetar y garantizar los derechos humanos de los migrantes en México.

La tercera y última se encargaría de fomentar el retorno a los lugares de origen de los migrantes centroamericanos previa capacitación en alguna actividad productiva realizada en México, mediante programas creados para tal efecto; así como del empoderamiento de las familias de los migrantes, tanto mexicanos como centroamericanos, diseñando programas para brindar apoyos encaminados a obtener la subsistencia de las familias de los migrantes y de sus comunidades de origen, buscando su sustentabilidad.

Así mismo, de la Secretaría dependería un órgano desconcentrado encargado de controlar el ingreso de las remesas que los migrantes (regulares o irregulares) ubicados en los Estados Unidos envían a México. Lo anterior posee una importancia vital en virtud de que dichos envíos son el segundo ingreso económico más importante, superado tan solo por la exportación de petróleo, en México; luego entonces, evitando los abusos por parte de Instituciones bancarias y de mediadores subrepticios en el desarrollo del proceso de envío sería factible garantizar su recepción completa por parte de las familias de

de junio de 2006], en: *www.diputados.gob.mx/cesop/*, 12 de Septiembre de 2010.

LA SECRETARÍA DE MIGRACIÓN

los migrantes obteniendo así, un mayor flujo económico en el país.

Resulta sencillo observar los beneficios humanitarios y económicos que la creación de la Secretaría traería aparejados; ya que la correcta gestión de los recursos provenientes del extranjero en la figura de las remesas y el respeto, protección y garantía de los derechos humanos de los migrantes promovería una sustentabilidad, por medio del empoderamiento y apoyo hacia las familias y las comunidades de los migrantes, que en un mediano plazo provocaría la disminución de los flujos migratorios irregulares en la región.

IV. CONCLUSIONES

A manera de conclusión quisiera destacar algunos puntos que quizá hayan quedado pendientes en las líneas anteriores, con el fin de proveer una comprensión global del texto. En primer lugar la idea de crear una Secretaría de Migración, no me pertenece ya que el doctor Jorge Bustamante plantea la idea en su libro *Migración internacional y derechos humanos*¹⁸ editado por la máxima Casa de Estudios; sin embargo el Relator especial de las Naciones Unidas propone la cuestión anterior con el objetivo de lograr un control en el ingreso de las remesas venidas de los Estados Unidos; sin embargo para un servidor vale la pena rescatar lo que actualmente se hace en Michoacán con la Secretaría del Migrante, órgano administrativo que brinda becas de estudio a dependientes económicos de los migrantes mexicanos, e incluso apoyos económicos o de capacitación para que las comunidades de donde parten no se queden rezagadas aún cuando, en el peor de los casos no regresen; en el mismo sentido es de recalcar la labor realizada por los “Grupos Beta” así como el encomiable esfuerzo por parte de la sociedad civil organizada quienes mediante labor voluntaria procuran la protección de este grupo vulnerable en México y en los Estados Unidos¹⁹ (mediante la comunidad latina) respectivamente.

¹⁸ Bustamante, Jorge A., *Migración internacional y derechos humanos*, México, UNAM-IIJ, 2002. p. 75.

¹⁹ Sobre esto léase lo relativo a la labor de mujeres que en Veracruz procuran brindar alimento y medicinas a quienes desde el

IMANOL DE LA FLOR PATIÑO

La propuesta aquí esbozada, no busca tan sólo situarse en el ideal, sino por el contrario erigirse en potencia para realizarse en un futuro cercano. Los flujos migratorios irregulares en México son una realidad que no podemos soslayar, aprovechemos la migratización de la agenda para proponer un cambio.

V. FUENTES CONSULTADAS

- AMNISTÍA INTERNACIONAL, *Victimas invisibles en México migrantes en movimiento en México*, España, EDAI, 2010.
- ARISTEGUI, Carmen, "Entrevista a Jorge Santibañez, Aumenta la polémica sobre la Ley SB1070", CNN en Español, Denver Colorado, 27 de Abril 2010, <http://www.youtube.com/watch?v=3lcjXTJoaCE&feature=related>, 11 de septiembre de 2010.
- BUSTAMANTE, Jorge A., *Migración internacional y derechos humanos*, UNAM-IIJ, México, 2002.
- CÁMARA DE DIPUTADOS, "Contexto internacional", en *Migración, Frontera y Población* [Actualización: 9 de junio de 2006], www.diputados.gob.mx/cesop/, 12 de Septiembre de 2010.
- CALLEROS ALARCÓN, Juan Carlos, *El Instituto Nacional de Migración y los derechos humanos de los migrantes en México*, México, SEGOB-INM, Centro de Estudios Migratorios, 2009.
- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.
- INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN, *Legislación migratoria e instrumentos jurídicos para la gestión de la migración en México*, México, INM, CEM, 2009.
- LEY GENERAL DE POBLACIÓN.
- LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.
- MÁRMORA, Lelio (coordinador) *Aspectos básicos para la gestión migratoria*, México, OIM-INM, 2004.
- NORMAS PARA EL FUNCIONAMIENTO DE LAS ESTACIONES MIGRATORIAS DEL INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN.
- MEJÍA, Gerardo, "Ley General de Población es obsoleta: INM", *El Universal*, 12 de Septiembre 2010, México,

tren corren a la nada. *Cfr.* Amnistía Internacional, *op. cit.*, nota 11, p. 8.

LA SECRETARÍA DE MIGRACIÓN

http://www.eluniversal.com.mx/notas/708310.html, 16 de septiembre 2010.

OLMOS GIL, José, “La matanza de Tamaulipas, sólo una muestra”, *Proceso*, núm. 1765, 29 de agosto 2010, México.

REGLAMENTO DE LA LEY GENERAL DE POBLACIÓN.

REGLAMENTO INTERNO DE LA SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN.

VELASCO RAMÍREZ, Hypatia, “Reglamento de estaciones migratorias vulnera derechos”, *Proceso*, núm. 1435, 15 de mayo 2008, México.