

Revista de Administración Pública

Políticas públicas sobre migración en México

Cecilia Imaz B.*

El estudio de la migración en México y de las políticas públicas relacionadas a ella, como parte de un estudio regional latinoamericano¹, muestra un país con características poco similares respecto a otros países de la región; sin embargo, ciertos problemas y oportunidades comunes que plantean los migrantes a los gobiernos, los hace coincidentes en el interés por avanzar en acuerdos bilaterales o regionales en la materia y adoptar posiciones afines ante la comunidad internacional, como es el caso de la Convención Internacional para la Protección de Todos los Trabajadores Migrantes y sus Familiares, impulsada y firmada por México en 1999. Para decantar los procesos migratorios que transcurren en México, el presente estudio muestra la especificidad de la dinámica migratoria en el país y las políticas formuladas e implementadas en aras de resolver retos y problemas, y cumplir con los compromisos internacionales.

1. La dinámica migratoria en México

Con 3.152 kilómetros de frontera de México con Estados Unidos, una de las más activas del mundo, y 1.149 kilómetros que lo separan de Guatemala y Belice, con poblaciones afines y borrosas líneas

* Doctora en Ciencia Política por la UNAM en donde es profesora titular. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Ha sido presidenta del Consejo Consultivo del Instituto Nacional de Migración. Sus líneas de investigación son políticas migratorias y gobernanza de la migración internacional. Entre sus publicaciones recientes se encuentran *Directorio de Expertos en Materia Migratoria en México*, y *Mexican Migration to the US, A Challenge that Requires a Binational Approach*, en La Reforma Migratoria Integral de Norteamérica, Una Mirada Binacional. Análisis y Propuestas.

¹ Se refiere al Cap. IV del libro *Las Políticas Públicas sobre Migraciones y la Sociedad Civil en América Latina, Los casos de Argentina, Brasil, Colombia y México*, Leonir M. Chiarello coord. SIMN, 2011, N.Y. pp. 447-644, del cual se extraen algunas partes que corresponden al título de este texto.

divisoria de selva tropical, se han perfilado relaciones históricas de intercambios de personas, bienes y servicios, marcados por la desigualdad económica, demográfica e institucional entre estos países vecinos. Las fronteras marítimas, con ambos océanos, no han sido particularmente activas para el tránsito de migrantes.

Por su posición geográfica, su extensión territorial y su nivel de desarrollo, México ha sido un país de emigración y de muy escasa inmigración. La migración de tránsito, el asilo, el refugio y los desplazados internos han seguido distintas trayectorias. En cualquier caso, en la actualidad, México, como casi todas las naciones, tiene migrantes que dejan el país, que ingresan a él y/o que transitan por sus territorios.

En la exploración de la dinámica migratoria en México, presentada en el primer apartado del Capítulo IV del libro mencionado, Jorge Durand² nos señala las repercusiones que ocurren en el país por las políticas migratorias norteamericanas, pues ya sea que se abra o se cierre la puerta del norte, las consecuencias en el flujo de personas de todas las partes del mundo se evidencian a lo largo del territorio mexicano.

Respecto a la emigración, de más de 160 años, de mexicanos hacia los Estados Unidos, iniciada con la escisión del territorio norte de México en 1848, cabe resaltar los datos que los respectivos censos de 2010 arrojaron en ambos países. Destaca el descenso de emigrantes mexicanos, provocado por múltiples factores, pero en forma determinante por los factores demográficos, y se señala que, en este sentido, el ritmo de crecimiento de la población se ha reducido sensiblemente y las familias numerosas ya son una excepción. En los años 1970, las familias mexicanas tenían en promedio 7 hijos y no los podían mantener. La salida migratoria era la fórmula buscada. Actualmente, con una familia de 2 hijos en promedio, la opción migratoria no es la única alternativa, ni la opción perfecta.

La presión demográfica que tenía su válvula de escape en la migración internacional ha cambiado sustancialmente. Todavía existe un remanente de bono demográfico, pero esa presión es totalmente diferente. Otro factor estructural es el crecimiento económico que debería operar de manera simultánea con la baja de la natalidad. En las últimas décadas México ha crecido a un ritmo promedio de

² Jorge Durand, "La Dinámica Migratoria en México", en L.M. Chiarello, *op. cit.*, pp. 458-482.

2.7, mientras otros países de América Latina, como Chile, Perú y Brasil, han crecido dos veces más. Han mejorado las condiciones generales en México, pero no al ritmo que se esperaba. El problema fundamental sigue siendo la poca capacidad para generar empleos y la persistencia de los bajos salarios. No se puede considerar que la variable económica haya jugado un papel fundamental en la tendencia general a la baja del fenómeno migratorio indocumentado, sin embargo, cuando se dé un crecimiento económico sostenido, el impacto en el flujo migratorio será determinante. Este proceso tardará quizá una década, pero finalmente se habrá controlado el flujo masivo. Ésta es una buena noticia para México, pues a pesar del monto elevado de remesas y la disminución de la presión social que significa la emigración para los gobiernos locales, por el desempleo y bajos salarios, la pérdida de población económicamente activa no compensa el monto de las remesas, que a pesar de ser importante y de aliviar necesidades básicas de numerosas familias, equivale a un poco más del 2% del PIB. Vista desde esta perspectiva, la emigración es una sangría de población para México.

Por otro lado, en la frontera sur mexicana, la irrupción de la inmigración masiva de centroamericanos, provocada por los descalabros de las guerras civiles en los años 1980, convirtieron a México en un país de recepción de refugiados, disposición que encajaba en la tradición de asilo político del país desde el siglo XIX. Los refugiados centroamericanos alcanzaron la cifra de 43.000 en los años 1980, y actualmente se mantiene muy baja, menor a 1.500 para caribeños, africanos y centroamericanos. Posteriormente, con los cambios en los modelos de desarrollo económico en la región, que llevaron a la llamada década perdida latinoamericana, junto con desastres naturales masivos, como el huracán Mitch en Honduras en los 80 y el terremoto en Haití en 2010, por citar algunos ejemplos, la constante inestabilidad social en Guatemala, y la expansión del crimen organizado, en su veintena de variantes, han provocado un incremento en las movilizaciones humanas de todo tipo.

La inmigración y desplazamiento de personas son procesos de menor volumen en México, y han recibido atención del gobierno en diferentes periodos. La inmigración no es significativamente numerosa, pues México no tiene un mercado laboral atractivo. Respecto a la migración interna, el interés del gobierno se ha dirigido sobre todo a los trabajadores agrícolas. Y el desplazamiento forzado, por la violencia extendida, es un fenómeno nuevo sobre el cual no hay suficiente

información, salvo por reportes periodísticos que estiman desplazamientos de población en el 3% de los municipios del país.

Ante el crecimiento de la transmigración (aproximadamente 240 000 personas al año son repatriadas por el INM), hay mayor alerta por parte de las agencias gubernamentales encargadas de su gestión. Históricamente son los guatemaltecos los que tienen vínculos de mayor antigüedad en México, seguidos por presencias más recientes de salvadoreños y hondureños.

En los últimos diez años, para enfrentar los nuevos desafíos que plantea la migración en un contexto de políticas migratorias restrictivas, sobre todo a partir del 2001 y por la estrategia de seguridad hemisférica perseguida por los Estados Unidos en la región, los gobiernos mexicanos han tratado de enfrentar estos retos, reformando marcos legales, atendiendo la asesoría de organismos internacionales en la materia, e implementando políticas públicas y programas para enfrentar los grandes retos que plantean los movimientos migratorios desordenados.

2. Marco jurídico de las políticas públicas sobre migración³

El marco jurídico para las políticas migratorias mexicanas ha sido, además de la Constitución Política, la Ley General de Población

³ Se revisaron puntualmente: el cuerpo de las leyes federales; la base de datos de la Secretaría de Relaciones Exteriores de los tratados internacionales ratificados por México; la colección de tratados de las Naciones Unidas; la base de datos de los tratados interamericanos de la Organización de los Estados Americanos y de las normas internacionales del trabajo de la Organización Internacional del Trabajo; las constituciones políticas de Chiapas y Zacatecas (únicos Estados que integran en su legislación derechos de los migrantes); las leyes en materia migratoria del Distrito Federal, Durango, Hidalgo, Michoacán y Sonora; la legislación en materia electoral de las 31 entidades federativas y del Distrito Federal; los portales electrónicos de los gobiernos de las 31 entidades federativas y del Distrito Federal, para localizar información de sus oficinas de atención a migrantes; las acciones para enfrentar la trata de personas en los 31 Estados y el Distrito Federal; los boletines estadísticos del Instituto Nacional de Migración (2005-2010); los informes gubernamentales y de organizaciones de la sociedad civil sobre la migración en México (2010-2011); el trabajo legislativo de la LXI Legislatura: Comisión de Población, Fronteras y Asuntos Migratorios de la Cámara de Diputados, y de las Comisiones de Asuntos Fronterizos Zona Norte, Asuntos Fronterizos Sur, Relaciones Exteriores, Relaciones Exteriores América del Norte, y Población y Desarrollo del Senado de la República, (2009-05/2011); el sistema de consulta de jurisprudencia y tesis aisladas "IUS" de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; y el contenido de las 16 reuniones de la Conferencia Regional sobre Migración. Se consideran, además, los resultados de entrevistas a 15 organizaciones de la sociedad civil que trabajan a favor de los migrantes; funcionarios encargados de programas federales relacionados con la migración; representantes consulares de Guatemala, Honduras y El Salvador en el Distrito Federal.

(LGP), desde los años setenta, y a partir de 2011, la Ley de Migración y la Ley sobre Refugio. Su diseño y formulación depende de la Subsecretaría de Población, Migración y Asuntos Religiosos de la Secretaría de Gobernación, y la ejecución recae sobre el Instituto Nacional de Migración (INM), que desde su origen en 1993 ha sido un órgano administrativo desconcentrado⁴ y permanece en el mismo nivel con la actual Ley de Migración (art. 19).

En las políticas migratorias mexicanas han habido diversos objetivos, tales como de población selectiva a principios del siglo pasado, de asilo político por más de un siglo, de control de la inmigración desde los años 1970, de protección hacia la población emigrada, y de aceptación de refugiados desde los años 1980. Las estrategias han variado de acuerdo a coyunturas e intereses específicos, como de retención de emigrantes en algunos estados del país, y últimamente con mayor énfasis en el control y regulación, dentro de un marco conflictivo de intención de respeto a los derechos humanos de los migrantes y una situación de inseguridad y violencia en diversas regiones del país, que ha afectado a decenas de miles de transmigrantes por obra del crimen organizado y en diversas ocasiones de funcionarios públicos coludidos con éste.

En el actual marco jurídico migratorio, se destaca el respeto a los derechos humanos y su apego en gran medida a la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares. Pero aún no se ha logrado una perspectiva integradora en las políticas públicas y éste es uno de los mayores retos que enfrenta México con su nueva legislación en materia migratoria, que pretende ser integral.

A pesar de los esfuerzos realizados en atender la emigración, la inmigración, la migración de tránsito y el retorno, aún se está lejos de incorporar a todos los campos interrelacionados con tales procesos, como son derechos humanos, economía, comercio, seguridad, medio ambiente, consideraciones sobre la integración y el desarrollo, además de procurar la coordinación interinstitucional y la eficacia de las políticas públicas en las que se apoyarían.

⁴ La administración pública federal mexicana se divide en centralizada y paraestatal. Las Secretarías de Estado pertenecen a la administración centralizada, con facultad de delegar funciones técnicas y operativas a organismos o instituciones, que en la jerga administrativa se denominan desconcentrados, es decir, con autonomía presupuestal, pero no patrimonial. Es el caso del Instituto Nacional de Migración, dependiente de la Secretaría de Gobernación.

Para comprender mejor que está pasando en México en el ámbito de la migración se sugiere considerar tres variables:

1. La inclusión del fenómeno migratorio en la agenda nacional, a partir de la transición política que ha vivido México desde el año 2000, cuando terminó de facto el monopartidismo en el poder. La aceptación de ser un país de emigración, estimuló la atención hacia los migrantes de parte de los gobiernos estatales, del gobierno Federal y del Congreso. Posteriormente, algunos estados incorporaron en sus políticas públicas aspectos relacionados con la migración de tránsito y la inmigración.
2. La estrategia de seguridad hemisférica, a partir de 2001, y la formación del Departamento de Seguridad Interna de los Estados Unidos (DHS), en 2003, con el que el Gobierno mexicano ha actuado en coordinación. En 2004, el INM puso en marcha el Sistema Integral de Operación Migratoria (SIOM), un sistema computarizado de control de ingresos y flujos (e información sobre repatriaciones, residencias, nacionalizaciones y trámites migratorios). En mayo de 2005, el Instituto se incorporó al Sistema de Seguridad Nacional y sus bases de datos y sistemas de información pasaron a formar parte de la Red Nacional de Información prevista por la Ley de Seguridad Nacional. A fines de ese año, el gobierno norteamericano empezó la aplicación de la Iniciativa Fronteras Seguras, en donde el combate a la migración indocumentada fue llevado a nuevo nivel de prioridad.
3. La explosión de la violencia por el crimen organizado nacional e internacional y la guerra contra éste emprendida por el gobierno de Felipe Calderón (2006-2012), han afectado seriamente (asaltos, secuestros, asesinatos) a una parte considerable de la sociedad mexicana, así como a migrantes que transitan por rutas de difícil acceso donde actúa con mayor impunidad la delincuencia organizada.

En los siguientes cuadros sinópticos se aprecian los ordenamientos vigentes en asuntos migratorios, así como las instituciones encargadas de su gestión.

Cuadro 1

Ordenamientos Federales relacionados con asuntos migratorios

Ordenamientos federales vinculados a la materia migratoria	Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (14/02/2008)	Incluye el voto de los mexicanos en el exterior en elecciones presidenciales.
	Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas (27/11/2007)	Contempla la protección, atención, asistencia y la reparación del daño a las víctimas de este delito -nacionales o extranjeras-, así como sanciones para los responsables.
	Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (01/02/2007)	Define la violencia contra la mujer como cualquier acción u omisión que cause daño o sufrimiento psicológico, físico, patrimonial, económico, sexual o la muerte. Instituye órdenes de protección, reparación del daño a las víctimas directas e indirectas y refugios de atención con servicios especializados y gratuitos.
	Ley de Seguridad Nacional (31/01/2005)	No identifica como amenaza a la migración; sin embargo, el Instituto Nacional de Migración es reconocido como Instancia de Seguridad Nacional (18/05/2005) por sus bases de datos.
	Ley Federal de Fomento a las actividades realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil (09/02/2004)	Fomenta las actividades que realizan las OSC mediante apoyos y estímulos públicos. Las organizaciones tienen derecho a colaborar como instancias de participación y consulta; a participar en los mecanismos de contraloría social de las dependencias y entidades relacionadas con sus actividades; coadyuvar con las autoridades competentes en la prestación de servicios públicos relacionados con sus actividades; y participar en la planeación, ejecución y seguimiento de las políticas, programas, proyectos y procesos que realicen las diferentes dependencias y entidades relacionadas con sus actividades.
	Ley General de Desarrollo Social (20/01/2004)	Determina las bases y fomento de la participación social, entendida como el derecho de las personas y organizaciones a intervenir e integrarse -individual o colectivamente- en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas, programas y acciones del desarrollo social.
	Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación (11/06/2003)	Considera como prácticas discriminatorias impedir el acceso a la educación, a los servicios de salud, a la procuración de justicia y a la asistencia de intérpretes, así como explotar o dar un trato abusivo o degradante y la xenofobia.
	Ley para la Protección de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes (29/05/2000)	Sienta la no discriminación e igualdad sin distinción de origen nacional, circunstancias de nacimiento o cualquier otra condición del menor, de sus ascendientes o tutores. Enfatiza la protección contra actos u omisiones que puedan afectar la salud física o mental del menor como el abuso de cualquier tipo, la explotación, el secuestro, la trata y las situaciones de refugio o desplazamiento.
	Ley de Nacionalidad (23/01/1998)	Establece los requisitos para que los extranjeros adquieran la nacionalidad mexicana por naturalización y los supuestos en los que ésta se pierde.
	Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura (27/12/1991)	Especifica que comete el delito de tortura el servidor público que cause dolor o sufrimiento grave -físico o psíquico- a fin de obtener información o una confesión del torturado o un tercero, castigarlo por un acto cometido o que se sospeche que ha cometido, o para que realice o deje de realizar una conducta determinada.

Fuente: Elaboración propia con información de los arts. 1, 3, 11 de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura; arts. 2, 19-20 de la Ley de Nacionalidad; arts. 3, 7, 16, 21 de la Ley para la Protección de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes; arts. 1, 4, 9, 16, 45, 58 de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación; arts. 1, 3, 62-63 de la Ley General de Desarrollo Social; arts. 1, 5-6 de la Ley Federal de Fomento a las actividades realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil; arts. 1, 5-6, 26-27, 56-57 de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia; arts. 1, 6, 9 de la Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas; art. 313 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

En la última década se han preparado proyectos de legislación y diversos programas para atender problemas que afectan seriamente la movilidad de personas que salen e ingresan a territorio nacional,

como son la emigración indocumentada en flujos masivos, el tráfico humano, la trata de personas, las solicitudes de refugio y asilo, que han culminado en legislaciones afines a los instrumentos internacionales en la materia. Las legislaciones más recientes son la Ley sobre Refugiados y la Ley de Migración, promulgadas en 2011.

La actual posición del país es más acorde con las posturas internacionales de vanguardia respecto a la inmigración y transmigración, dentro del marco de una política de control. La legislación migratoria mexicana se ajusta en gran medida a las normas internacionales en la materia y responde a una política migratoria no explícita que privilegia el control y la seguridad nacional con el contrapeso de los derechos humanos.

Se han instrumentado programas de atención a los repatriados, especialmente a los menores; se ha intentado dar atención al delito de la trata, pero sin resultados alentadores; y ha sido expuesta la incapacidad de los tres niveles de gobierno para combatir la criminalidad contra los transmigrantes y desplazados internos por causa de la violencia extendida.

3. Marco institucional y políticas públicas sobre migración

Como se mencionó anteriormente, las legislaciones más recientes en materia de movilidad humana son la Ley sobre Refugiados y la Ley de Migración de 2011. En el Congreso se ha tomado con mayor seriedad los asuntos migratorios, enfocados en un principio a las condiciones de los emigrados y recientemente a las condiciones de los *transmigrantes*. Respecto a la participación del Poder Judicial en temas migratorios, se puede afirmar que es casi inexistente. Sin embargo, en la última década la Suprema Corte de Justicia de la Nación y los Tribunales Colegiados de Circuito han dictado algunos criterios interpretativos obligatorios que protegen los derechos de los migrantes, particularmente en materia laboral, sin importar su condición migratoria.

Por mandato de la Ley de Migración, las instituciones con facultades en materia migratoria son la Secretaría de Gobernación, el Instituto Nacional de Migración y la Secretaría de Relaciones Exteriores. Operan como autoridades auxiliares la Policía Federal, la Procuraduría General de la República, la Secretaría de Salud, el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, Secretaría de Turismo y el Instituto Nacional de las Mujeres. En el siguiente cuadro se pueden apreciar sus atribuciones.

Cuadro 2

Instituciones encargadas de los asuntos migratorios	
Institución	Atribuciones
Secretaría de Gobernación	• Formular y dirigir la política migratoria del país tomando en cuenta las demandas y posiciones de los otros Poderes de la Unión, de los gobiernos de las entidades federativas y de la sociedad civil. • Fijar las cuotas, requisitos o procedimientos para la emisión de visas y la autorización de condiciones de estancia en los casos de los extranjeros que realicen actividades remuneradas. • Determinar los municipios o entidades federativas que conformen regiones fronterizas o aquellas que reciban trabajadores temporales y la vigencia correspondiente de las autorizaciones para la condición de estancia expedidas en esas regiones, contando con la opinión de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y otras autoridades que se establezcan en el Reglamento. • Establecer o suprimir requisitos para el ingreso de extranjeros a territorio nacional. • Suspender o prohibir el ingreso de extranjeros. • Promover y suscribir instrumentos internacionales en materia de retorno asistido tanto de mexicanos como de extranjeros, en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores. • Fijar y suprimir los lugares destinados al tránsito internacional de personas. • Dictar los acuerdos de readmisión.
Instituto Nacional de Migración	• Instrumentar la política migratoria. • Vigilar la entrada y salida de personas al territorio nacional. • Tramitar y resolver sobre la internación, estancia y salida del país de los extranjeros. • Imponer las sanciones previstas en la Ley de Migración. • Llevar y mantener actualizado el Registro Nacional de Extranjeros. • Presentar en las estaciones migratorias a los extranjeros que lo ameriten conforme a las disposiciones de la Ley de Migración, respetando sus derechos humanos. • Coordinar la operación de los grupos de atención a migrantes en territorio nacional. • Proporcionar la información contenida en los sistemas informáticos que administra a las diversas instituciones de seguridad nacional que así lo soliciten.
Secretaría de Relaciones Exteriores	• Promover la suscripción de instrumentos internacionales sobre retorno asistido de migrantes -mexicanos o extranjeros. • Promover la suscripción de acuerdos bilaterales para regular el flujo migratorio. • Tramitar y resolver la expedición de visas. • Impartir protección a los mexicanos a través de su red consular.

Cuadro 3

Instituciones auxiliares en los asuntos migratorios	
Institución	Atribuciones
Policía Federal	• Auxiliar al Instituto Nacional de Migración en la la revisión de documentación de personas que pretendan internarse o salir del país y en la inspección de los medios de transporte.
Procuraduría General de la República	• Promover la formación y especialización de su personal en materia de derechos humanos. • Proporcionar a los migrantes orientación y asesoría para su atención y protección. • Proporcionar a las instancias encargadas de realizar estadísticas la información sobre el número de averiguaciones previas y procesos penales donde las víctimas son migrantes. • Celebrar convenios de cooperación y coordinación para lograr una eficaz investigación y persecución de los delitos contra los migrantes. • Conocer los delitos de tráfico de personas.
Secretaría de Salud	• Promover que se proporcionen los servicios de salud sin importar la situación migratoria de los extranjeros. • Establecer los requisitos sanitarios para la internación de personas al territorio nacional. • Ejercer la vigilancia de los servicios de sanidad en los lugares destinados al tránsito internacional de personas, en transportes nacionales o extranjeros, marítimos, aéreos y terrestres • Diseñar y difundir campañas de prevención y control de enfermedades en los lugares destinados al tránsito internacional de personas.
Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia	• Proporcionar asistencia social para la atención de niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados que requieran servicios para su protección. • Otorgar facilidades de estancia y garantizar la protección de niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados en tanto el Instituto Nacional de Migración resuelva su situación migratoria.
Secretaría de Turismo	• Difundir la información oficial de los trámites y requisitos necesarios para la internación, tránsito, estancia regular y salida de los extranjeros del país.
Instituto Nacional de las Mujeres	• Promover acciones dirigidas a mejorar la condición social de la población femenina migrante y la erradicación de todas las formas de discriminación en su contra. • Proporcionar a las autoridades migratorias capacitación en materia de igualdad de género, con énfasis en el respeto y protección de los derechos humanos de las migrantes.

Fuente: Elaboración propia con información de los arts. 18-21, 26-30 de la Ley de Migración y art. 8 Ley de la Policía Federal.

Adicionalmente, doce instituciones gubernamentales cuentan con programas específicos para atender a emigrantes y en menor medida a migrantes internos y transmigrantes. Estas son las secretarías de Educación Pública; Desarrollo Social; Trabajo y Previsión Social; Comunicaciones y Transportes; Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; así como la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, el Banco de México, el Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, la Procuraduría Federal del Consumidor, la Comisión Nacional para la Protección y la Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, el Instituto Federal Electoral y el Instituto Mexicano del Seguro Social.

Además de las legislaciones federales, existen ordenamientos en varios estados de la República que atienden cuestiones que van desde la protección de los derechos sociales y políticos de los migrantes, hasta el combate a la trata de personas. En este contexto, sobresalen el Estado de Chiapas, con una Fiscalía Especializada en Delitos cometidos en contra de Inmigrantes, y la Ley de Interculturalidad, Atención a Migrantes y Movilidad Humana del Distrito Federal.

En materia electoral, tres estados han legislado para que sus emigrados puedan ejercer el voto para la gubernatura: el Distrito Federal, Michoacán y Morelos. En el caso de Zacatecas, su llamada “ley migrante” establece la residencia binacional y por lo tanto sus emigrados pueden ser electos para el Congreso estatal y ayuntamientos.⁵

Actualmente 5 de las 32 entidades del país (31 estados y un Distrito Federal) cuentan con legislación migratoria: Sonora (06/12/07), Durango (11/09/08), Hidalgo (07/03/11), Distrito Federal (07/04/11) y Michoacán (24/05/11). La de Michoacán está referida a la atención y protección de los derechos humanos de sus emigrantes; en el caso de Sonora se enfoca a los migrantes en tránsito, sin especificar si se trata de nacionales o extranjeros; mientras que la del Distrito

⁵ Los originarios residentes en el extranjero del Distrito Federal, Michoacán y Morelos pueden votar en las elecciones para jefe de gobierno y gobernador, respectivamente (Art. 12 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal; arts. 283 al 304 del Código Electoral del Estado de Michoacán; art. 282 del Código Electoral para el Estado de Morelos). En el caso de Zacatecas, su Constitución Política y Ley Electoral reconocen la residencia binacional (“condición que asume una persona para poseer simultáneamente domicilio propio en el extranjero; y al mismo tiempo, domicilio y vecindad en territorio del Estado, manteniendo en el, casa, familia e intereses”, art. 5 de la Ley Electoral y 12 de la Constitución) y las candidaturas de migrantes para diputaciones (arts. 52-53 de la Constitución y 13 y 119 de la Ley Electoral) o cargos en ayuntamientos (art. 115 de la Constitución y 15 de la Ley Electoral).

Federal,⁶ Durango e Hidalgo contemplan a emigrantes, transmigrantes e inmigrantes.

Los emigrantes son los que más atención han recibido por parte de algunos estados a través de las Oficinas de Atención a Migrantes y oficinas de representación en los Estados Unidos. Actualmente existen 29 oficinas de atención a migrantes,⁷ enfocadas casi exclusivamente a los emigrados y en menor medida a las familias que se quedan. Prestan diversos servicios como trámites de documentos oficiales; apoyo y asesoría en casos de detenciones, deportaciones, extravíos, traslado de enfermos o restos humanos, fallecimientos, reclamación de pensión alimenticia o indemnización por accidente laboral en el extranjero; orientación en la integración de clubes de migrantes, y recaudación de donaciones. No todas tienen el mismo nivel en la estructura gubernamental y no cuentan con la suficiente estabilidad para su permanencia institucional.

En relación a la Trata, 16 estados cuentan con una ley para combatirla: Distrito Federal (24/10/08), Chiapas (03/04/09), Tlaxcala (30/10/09), Tabasco (26/12/09), Nuevo León (30/07/10), Tamaulipas (19/10/10), Hidalgo (15/11/10), Puebla (03/12/10), Quintana Roo (10/12/10), Veracruz (05/11/10), San Luis Potosí (27/01/11), Sonora (10/03/11), Baja California (28/03/11), Yucatán (31/03/11), Nayarit (15/06/11) y Sinaloa (13/07/11).⁸

Sin embargo, aún hay desconocimiento e indiferencia en el tema, ya que tanto a nivel federal como estatal, en muchas ocasiones los jueces consignan los delitos de trata como violación sexual y por ello los enjuiciamientos y sentencias son mínimos. En 2010 sólo se emitieron 4 sentencias.

⁶ En el Distrito Federal la Ley de Interculturalidad, Atención a Migrantes y Movilidad Humana (art. 2) hace la distinción entre la categoría de huésped, definido como cualquier persona proveniente de otros estados del país u otras naciones, y la de migrante, cualquier persona que salga del D. F. con la intención de residir en otra entidad federativa o en el extranjero. A pesar de la incongruencia en la definición de esas categorías y que contradicen al ordenamiento federal en la materia, esta ley da un marco para la disminución de las prácticas discriminatorias, ya que impulsa la tolerancia y convivencia con personas extranjeras.

⁷ Aguascalientes, Baja California, Chihuahua, Campeche, Chiapas, Coahuila, Colima, Distrito Federal, Durango, Estado de México, Guerrero, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas. Sitio web de la Coordinación Nacional de Oficinas de Atención a Migrantes (CONOFAM), ¿Quiénes Somos?, www.conofam.org.mx/quienes.html, consultado 01/04/11.

⁸ Cada legislación se puede consultar en www.ordenjuridico.gob.mx

A esto contribuye también que la Procuraduría General de la República investiga los delitos de trata a través de la Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas (FEVIMTRA) cuando están involucrados hasta 3 sospechosos, o de la Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delincuencia Organizada (SIEDO) cuando los implicados son 3 o más. El haber fijado el límite de 3 en ambas instancias ha provocado que algunos casos se retrasen mientras se determina cuál es el organismo con la facultad y jurisdicción para resolver. Durante 2010, la FEVIMTRA investigó 76 casos, inició 47 procesos y logró 1 sentencia; por su parte la SIEDO no obtuvo ninguna sentencia.⁹

La mayoría de las víctimas de trata mexicanas provienen de Chiapas, Veracruz, Puebla, Oaxaca y Tlaxcala, entidad considerada el principal lugar de inicio de trata con fines de explotación sexual. El turismo sexual infantil ha aumentado en Guerrero, Quintana Roo, Baja California y Chihuahua (en las respectivas ciudades turísticas de Acapulco, Cancún,¹⁰ Tijuana y Ciudad Juárez). Las víctimas extranjeras proceden de Guatemala, Honduras y El Salvador, aunque también se encuentran de Sudamérica, el Caribe, Europa oriental, Asia y África. La identificación de los afectados por este delito es baja, ya que los mecanismos para hacerlo resultan inadecuados. En 2010 únicamente se identificaron 259 víctimas.

A nivel federal, el gobierno ha destinado 8.33 millones de pesos a 64 albergues y centros de emergencia para mujeres objeto de violencia doméstica o sexual, o trata. La atención a hombres en esta situación

⁹ Fue hasta el 28/06/2011) que la SIEDO consiguió una sentencia para 4 delincuentes. INFORMADOR, "Consigue SIEDO primera sentencia por trata de personas", México, 28/06/2011, México, *versión electrónica*, www.informador.com.mx/mexico/2011/303149/6/, consultado 05/07/2011.

¹⁰ La sociedad civil está haciendo esfuerzos para evitar la explotación sexual y el turismo sexual infantil en la ciudad, tal es el caso del Centro Integral de Atención a la Mujer y sus Hijos, A.C., fundado por la periodista Lydia Cacho, que lanzó la campaña "Yo no estoy en venta" (19/05/2011), dirigida a los sectores académico (incorporar en los planes de estudio el tema), empresarial (emplear principios éticos de contratación) e institucional (certificar a los principales destinos turísticos, investigar y sentenciar los casos de trata). MILENIO, "Yo no estoy en venta, campaña contra trata de menores", México, 19/05/2011, Policía, *versión electrónica*, www.milenio.com/cdb/doc/noticias2011/58c0b884bd6410700b50e0141178c761, consultado 05/07/2011; Vargas, Claudia "Iniciará en escuelas campaña contra trata de personas", *Enfoque Radio Caribe*, México, 23/05/2011, Benito Juárez, *versión electrónica*: enfoqueradio.com.mx/enfoque/2011/05/iniciara-en-escuelas-campana-%E2%80%9Cyo-no-estoy-en-venta%E2%80%99D/, consultado 05/07/2011.

es escasa.¹¹ Por su parte, la CNDH ha instalado 13 comités regionales¹² para vigilar el cumplimiento de la ley, prevenir el delito y dar atención a las víctimas.¹³

En acuerdos bilaterales, existió el programa Braceros con los Estados Unidos (1942-1964). Con Canadá persiste el acuerdo de trabajadores agrícolas, iniciado en los años 70's. Los acuerdos regionales sobre movilidad humana existen solamente con Centroamérica y no están orientados al mercado laboral, sino a compartir buenas prácticas, capacitación técnica y a formular políticas para la defensa de los derechos de los migrantes y refugiados, así como para el combate a la trata de personas y al tráfico de migrantes. Adicionalmente, estos países se reúnen en un foro regional multilateral (Conferencia Regional sobre Migración), conocido como Proceso Puebla.

En 2010 se adoptó la "Estrategia Integral para la Prevención y Combate al Secuestro de Migrantes", con cuatro objetivos fundamentales: atender de forma inmediata el secuestro de migrantes; fortalecer la participación de los tres órdenes de gobierno en el combate y persecución del delito así como la atención a las víctimas; aunar esfuerzos internacionales e interinstitucionales para proteger los derechos humanos de los migrantes, y sumar a las organizaciones de la sociedad civil y a las comisiones de derechos humanos.

A la fecha no se ha avanzado satisfactoriamente en los objetivos, ya que no se han llevado a cabo las estrategias para establecer convenios de atención y apoyo a migrantes víctimas del delito entre los 3 niveles de gobierno; no han sido suficientes las operaciones para eliminar a las bandas del crimen organizado que operan en las rutas migratorias, ni para actualizar el procedimiento para detener a los secuestradores e integrar las averiguaciones previas; tampoco se han creado los mecanismos de atención integral con la participación de organizaciones de la sociedad civil y de las comisiones de derechos humanos.

¹¹ Department of State, *Trafficking in persons Report 2011*, Estados Unidos, 2011, pp. 47, 255-258.

¹² Los comités están en Aguascalientes, Baja California, Campeche, dos en Chiapas, Chihuahua, Estado de México, Jalisco, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz y Yucatán.

¹³ Comisión Nacional de Derechos Humanos, *La Trata, amenaza para México*, Comunicado de Prensa no. 143/2011, México, 13/06/11, disponible en www.cndh.org.mx/comsoc/compre/2011/CGCYP_143.pdf

Se ha avanzado en las campañas de prevención, información y concientización para la población mexicana, los migrantes y los países emisores, y se ha puesto mayor atención a la capacitación de los agentes migratorios, policiacos y ministeriales. Asimismo, se ha dado especial atención a los menores no acompañados, tanto mexicanos como extranjeros.

A final de cuentas, la lucha contra el narcotráfico parece rebasar las fuerzas del Estado, hay gran preocupación de la población por las estrategias seguidas, y los esfuerzos y recursos se dedican a la confrontación con los grupos de narcotraficantes y sólo colateralmente se puede atender los demás problemas derivados de esta guerra.

4. Programas federales relacionados con la migración

De los tres procesos migratorios, la emigración es en donde más se ha avanzado en la coordinación interinstitucional y en el que se han enfocado la mayoría de los programas federales y estatales. Cabe resaltar que los programas para transmigrantes e inmigrantes tienen casi el mismo peso y su atención es más reciente.

Las Secretarías y Dependencias gubernamentales que atienden programas para los emigrados abarcan cuestiones económicas, sociales y de seguridad. La Secretaría de Relaciones Exteriores es la más activa por su apoyo a través de la red consular, sobre todo en los Estados Unidos,¹⁴ y por los programas que lleva a cabo a través del Instituto de los Mexicanos en el Exterior (IME), que incluyen las esferas cultural, educativa y deportiva; organización comunitaria, proyectos productivos y remesas; salud y vivienda. En estos programas se trabaja en coordinación con varias secretarías y dependencias gubernamentales, y con amplia libertad dentro de los Estados Unidos. El IME ha logrado influir en la percepción, antes negativa, de los que se fueron respecto a la actitud del gobierno hacia ellos, así como desplegar una estrategia de coordinación de los emigrados en la formación de las asociaciones de migrantes (actualmente más de 1,800). En 25 años de existencia ha cobrado prestigio y su ejemplo es seguido en algunos países latinoamericanos.

¹⁴ La Dirección General de Protección y Asuntos Consulares de la Secretaría registra 145 representaciones consulares del país alrededor del mundo, de las cuales 50 se ubican en Estados Unidos.

Otro programa exitoso, pero discutido, ha sido el 3x1 de la Secretaría de Desarrollo Social. Este programa, que incorpora en obras locales un dólar de los migrantes, triplicado por los tres niveles de gobierno, opera sobre todo en los estados con organizaciones de migrantes relativamente sólidas, dejando un margen estrecho a las nuevas asociaciones, y no está exento de las influencias de poder de los gobernadores. Ha sido tan llamativo que organizaciones empresariales de emigrantes en California, lo promueven en el Caribe.

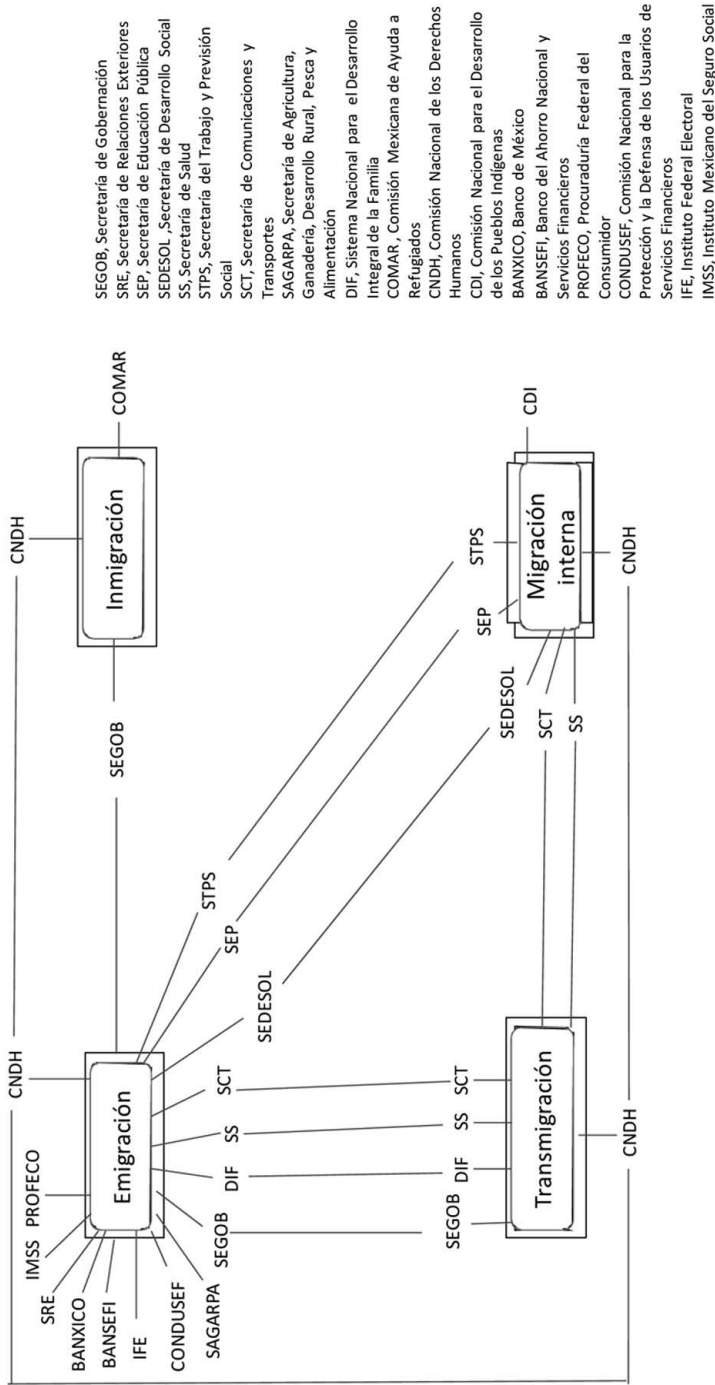
A diferencia de las acciones de atención a la población emigrada en los Estados Unidos, la coordinación de las políticas hacia los inmigrantes y transmigrantes es aún insuficiente, debido en parte a que son grupos poblacionales menores, y en el caso de los transmigrantes, de reciente impacto y de difícil acceso por su carácter clandestino.

En la inmigración y la transmigración participan el Instituto Nacional de Migración y la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, dependientes de las SEGOB. En el caso del retorno de emigrantes participan las Secretarías de Gobernación, del Trabajo, de Salud, y para los menores no acompañados, el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia. Cabe mencionar que la actual Primera Dama, Margarita Zavala, ha dedicado parte importante de su tiempo a la atención de los niños migrantes no acompañados, mexicanos y extranjeros, durante las repatriaciones y su estancia en los albergues a lo largo del país. También ha participado activamente en las semanas nacionales de migración (octubre de cada año) y en el combate a la trata.

Destaca la escasa participación de la Secretaría del Trabajo, orientada a la movilidad laboral interna y prácticamente ajena a los asuntos migratorios, excepto en los últimos años con la repatriación de mexicanos. Cumple con las disposiciones de la ley para las contrataciones de trabajadores migrantes en Canadá, pero no en los Estados Unidos, ya que no participa en las negociaciones. Respecto a los trabajadores inmigrantes en los estados de la frontera sur, sus juntas de conciliación y arbitraje tienen una participación casi nula.

El Instituto Nacional de Migración, como la institución encargada de los asuntos migratorios en el país, ha desarrollado los siguientes programas en los últimos 20 años.

Cuadro 4
Dependencias Gubernamentales involucradas en asuntos migratorios



Cuadro 5

Programas del Instituto Nacional de Migración			
Programa	Objetivos	Inicio de operación	Resultados
Oficiales de Protección a la Infancia (OPI)	Salvaguardar los derechos de los menores migrantes no acompañados, mexicanos o extranjeros, realizar la notificación consular, identificar víctimas de trata, valorar las necesidades de protección internacional, canalizar a las instituciones pertinentes para dar atención adecuada a los menores y acompañarlos hasta sus localidades de origen durante la repatriación.	2010	368 oficiales. Figura bien recibida y replicada en Centroamérica y República Dominicana.
Programa de Repatriación Humana	Mejorar las condiciones de repatriación de los mexicanos devueltos por los agentes de la Patrulla Fronteriza, de Estados Unidos, en alimentación, albergue, atención médica, comunicación con familiares, transporte a sus comunidades de origen, información sobre ofertas de trabajo temporal, capacitación y certificación de competencias laborales.	2008	9 módulos de repatriación ubicados en Baja California, Chihuahua, Sonora, Coahuila y Tamaulipas. 2010, 267,317 personas se acogieron al Programa.
Forma Migratoria de Visitante Local	Facilitar el ingreso de los guatemaltecos que deseen visitar localidades fronterizas de Chiapas, Tabasco y Campeche, hasta por 3 días.	2008	2010, 92,482 formas entregadas. Existe la propuesta de extenderla a todo el país. Ver Anexo.
Forma Migratoria de Trabajador Fronterizo	Facilitar la internación de nacionales guatemaltecos y beliceños, mayores de 16 años, como trabajadores temporales en Chiapas, Tabasco, Campeche y Quintana Roo. Vigencia de un año.	2008	2010, 28,544 formas emitidas. Ver Anexo.
Programa de Regularización Migratoria	Facilitar e incentivar la estancia legal de los extranjeros que viven de manera irregular en el país, sin la detención de quienes estén interesados en regularizar su situación	2002 Última versión vigente: 11/2008-05/2011*	09/2009-06/2010, 2,991 extranjeros regularizados, 61% de Guatemala, Honduras y El Salvador.
Grupos de Protección a Migrantes, Grupos Beta	Proteger y defender los derechos humanos así como la integridad física y patrimonial de los migrantes, independientemente de su nacionalidad y condición migratoria.	1990	163 agentes, distribuidos en 21 grupos en Baja California, Sonora, Chihuahua, Coahuila, Tamaulipas, Veracruz, Tabasco y Chiapas, 5 de los cuales están en proceso de formalización con las autoridades locales. Ver Anexo.
Programa Paisano	Mejorar la calidad del servicio brindado a los connacionales, radicados en el exterior, que ingresan, transitan y salen del país, así como reducir los abusos de los que pueden ser objeto.	1989	En 2010, 1,834,505 connacionales atendidos.

* Para extranjeros que ingresaron a territorio nacional antes del 1 enero de 2007 y que demostraran tener una estancia mínima de año y medio; contar con un trabajo lícito; tener parentesco consanguíneo, ser cónyuge o vivir en unión libre con persona mexicana o extranjera legalmente establecida.

Fuente: Elaboración propia con información de SRE, Segundo Informe de México sobre la Implementación de la Convención Internacional para la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares, México, 2010, pp. 18, 24-25; sitio web del Programa Paisano, Programa Paisano, Antecedentes, www.paisano.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=18&Itemid=3, consultado 14/03/11; SEGOB, Cuarto Informe de labores, México, 2010, pp. 106-107, 110; *Diario Oficial de la Federación*, “Acuerdo que tiene por objeto establecer los criterios conforme a los cuales, los extranjeros de cualquier nacionalidad que se encuentren de manera irregular en territorio nacional y manifiesten su interés de residir en el mismo, puedan promover la obtención de su documentación migratoria en la calidad de inmigrante con las características de profesional, cargo de confianza, científico, técnico, familiares, artistas o deportistas o bien, en la característica de asimilado en los casos que de manera excepcional se establecen en el presente”, Primera Sección, México, 11/11/2008, pp. 2-3, 7; Presidencia de la República, Cuarto Informe de Gobierno, México, 2010, p. 702; artículo 137 del Reglamento de la Ley General de Población; sitio web del INM, Programas, Grupos Beta, Directorio Grupos Beta, Delegaciones regionales, www.inami.gob.mx/index.php/page/Grupo_Beta, consultado 17/03/11; *Diario Oficial de la Federación*, “Acuerdo que tiene por objeto establecer las reglas conforme a las cuales se otorgarán facilidades migratorias a los visitantes locales guatemaltecos”, Primera Sección, México, 12/03/08, p. 3; INM, Boletín Mensual de Estadísticas Migratorias

2010, México, 2010, p. 168; *Diario Oficial de la Federación*, “Acuerdo que tiene por objeto establecer facilidades en la internación de nacionales guatemaltecos y beliceños que pretendan desempeñarse como trabajadores fronterizos temporales en las entidades federativas de Chiapas, Quintana Roo, Tabasco y Campeche de los Estados Unidos Mexicanos”, Primera Sección, México, 12/03/08, p. 6.

El control migratorio se realiza en los puntos de entrada tradicionales como pasos de frontera, aeropuertos y puertos. El gobierno mexicano cuenta con infraestructura, recursos y mecanismos limitados para la verificación y control migratorio a lo largo de todo el país. La mayoría de los operativos se realizan por vías carreteras y férreas en puntos móviles seleccionados para retener y regresar al mayor número posible de migrantes a sus países de origen. Estos operativos de detención han provocado que un gran número de transmigrantes, una vez salvadas las rutas obligadas, busquen otras de difícil acceso que atraviesan territorios de narcotraficantes que han ampliado sus acciones al secuestro y tráfico de personas, lo que ha aumentado la vulnerabilidad de los que echan su suerte al aire para no caer en el porcentaje que es violentado. A pesar de estos peligros no se ha logrado disuadir y eliminar los flujos irregulares.

En la actualidad se sigue privilegiando el control migratorio escalonado a lo largo del país, ya que la franja fronteriza sur además de que mantiene una intensa vida entre poblaciones afines en ambos lados, es extremadamente porosa a través de los ríos y la selva tropical que hacen casi imposible realizar las labores de control y verificación. A la par se ha dado énfasis, de acuerdo a los lineamientos legales arriba mencionados, en reforzar e incrementar las acciones y normatividad orientadas a la protección de los derechos humanos de esos migrantes y a la mejora de las condiciones de retención y devolución.¹⁵

Aquellos migrantes que son interceptados por agentes migratorios y la Policía Federal son detenidos en las llamadas estaciones migratorias. El INM cuenta con 47 estaciones migratorias, distribuidas en 23 entidades del país, con una capacidad de alojamiento para aproximadamente 4 mil extranjeros.

En cuanto a los refugiados, la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR), dependiente de la Secretaría de Gobernación

¹⁵ Ernesto Rodríguez, *et. al.*, “Migración centroamericana de tránsito irregular por México. Estimaciones y características generales”, *Apuntes sobre Migración*, No. 1, Centro de Estudios Migratorios del INM, México, 07/11.

desde 1980,¹⁶ tiene por objetivos determinar la condición de refugiado y brindar asistencia a los solicitantes y a los reconocidos como refugiados, con la colaboración de otras dependencias gubernamentales, organismos internacionales, organizaciones de la sociedad civil y entidades académicas.¹⁷

De acuerdo a la información proporcionada por el Instituto Nacional de Migración sólo 752 personas mantienen el estatus de refugiado,¹⁸ que con la nueva legislación pasan a ser residentes permanentes.

Respecto al asilo político o diplomático, México mantiene esta figura jurídica latinoamericana que tuvo su motivo de ser durante las guerras de independencia y hasta el siglo xx. Es probable que esta práctica se vaya extinguiendo y quede únicamente el refugio como figura universal. Actualmente sólo 18 personas cuentan con esta categoría en el país.

Paradójicamente, debido a la situación de inseguridad y violencia que vive gran parte de la sociedad mexicana, el número de solicitudes de refugio o asilo de mexicanos (no siempre justificado) ha ido en aumento, sobre todo en Canadá, con 17 mil solicitudes, en Estados Unidos con aproximadamente 40 mil, y en menor medida en países europeos.

Un papel fundamental en la vigilancia de la eficiencia de las políticas públicas es la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) y las OSC dedicadas a la atención de los migrantes. La CNDH, a partir de su creación en 1990 ha sido un elemento importante para el desarrollo democrático del país. Por la urgencia de atender los problemas derivados de la migración indocumentada creó en 2005 la Quinta Visitaduría, con el objetivo de proporcionar la defensa necesaria para el respeto de los derechos humanos de migrantes, periodistas, defensores de derechos humanos y víctimas de trata de personas.¹⁹

¹⁶ Art. 1 del Acuerdo por el que se crea con carácter permanente una Comisión Intersecretarial para estudiar las necesidades de los refugiados extranjeros en el territorio nacional, que se denominará Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados.

¹⁷ Sitio web de COMAR, ¿Quiénes somos?, Misión y visión, www.comar.gob.mx/?page=mision-y-vision, consultado 31/03/11.

¹⁸ www.inm.gob.mx/index.php/page/Boletines_Estadisticos. El dato corresponde al agregado de 2009 y lo acumulado a mayo 2011.

¹⁹ Sitio web de la CNDH, La CNDH, Estructura, 5ª Visitaduría, www.cndh.org.mx/lacndh/estruct/estorg.htm, consultado 18/04/11.

La Comisión ha documentado la situación de los emigrantes e inmigrantes a través de sus informes especiales en las fronteras norte y sur del país. En febrero de 2011 la Comisión dio a conocer su 2º Informe Especial sobre Secuestro de Migrantes, en el cual se señaló que la violencia en contra de los migrantes no había disminuido y que los grupos criminales se habían especializado. De abril a septiembre de 2010, la Comisión recabó 178 testimonios relativos a eventos de secuestro de migrantes, de los cuales 15.7% provino de mujeres. Del total de testimonios, 86% correspondió a declaraciones de víctimas directas y el 14% restante resultó de narraciones ofrecidas por testigos de los hechos. En total se documentaron 214 eventos de secuestro, con 11,333 víctimas, un incremento respecto a los resultados del primer Informe, 9,758 migrantes afectados (06/2009).

En el Informe se subrayaron varios elementos, entre ellos: que hubo centroamericanos que participaron en el secuestro de migrantes; los secuestradores entraron a algunos albergues para buscar a sobrevivientes o nuevas víctimas; se torturó a los migrantes hasta obtener datos de sus familiares en su país de origen o en Estados Unidos; los secuestradores cobraron una cuota a los guías para transitar por su territorio y quienes no pagaron fueron asesinados y en ocasiones también los migrantes que eran conducidos; las víctimas refirieron, en algunos casos, la participación en la comisión de los secuestros de autoridades y elementos de la seguridad privada de los trenes en los que viajaban.²⁰

Finalmente, en los acuerdos bilaterales, regionales y globales en materia migratoria de los cuales también derivan políticas públicas, los años 2001 y 2008 marcaron crisis de seguridad nacional y económica que tuvieron implicaciones en la securitización de las fronteras. A partir de septiembre de 2001, los acuerdos con Estados Unidos han sido sobre seguridad fronteriza, salud, condiciones de retorno, y en el caso de la Iniciativa Mérida (03/2007), (securitización con desarrollo fronterizo en el sur) sólo se ha tocado el tema migratorio en la asistencia técnica, es decir dotación de equipo de telecomunicaciones, búsqueda y rescate.

En el ámbito internacional, México, como Estado parte de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares, presentó en 2006 y 2011

²⁰ CNDH, Informe Especial sobre Secuestro de Migrantes en México, México, 2011, pp. 12, 14-16, 21-22, 26-29, 67.

informes periódicos ante el Comité de Protección de los Trabajadores Migratorios y de sus Familias. Al respecto, tanto OSC como el señalado Comité reconocieron que ha habido progresos, particularmente en materia legislativa y acciones gubernamentales específicas, pero persisten cuestiones que el gobierno debe considerar, como la discriminación a los migrantes; la participación en la verificación migratoria de autoridades no facultadas para ello; las condiciones deficientes en estaciones migratorias; la vulnerabilidad de las trabajadoras migratorias en el servicio doméstico, de los trabajadores agrícolas temporales y los menores migrantes no acompañados; el impedimento para los extranjeros de formar parte de la dirección de los sindicatos; y la violencia y agresiones contra los migrantes.²¹

Conclusiones

Una vez formuladas las políticas migratorias, su control depende de una pirámide de decisiones, y es en la administración pública y sus servidores en donde se han encontrado la mayoría de las fallas. La insuficiente interrelación de las dependencias encargadas de la gestión migratoria deja en la indefensión a gran parte de la población migrante, además de que la práctica para el debido proceso y reparación del daño aún no están presentes.

En relación a los programas de los diversos procesos migratorios, salvo en los programas de salud y atención a menores, no se cuenta con mecanismos de monitoreo y evaluación, por lo tanto no existe un conocimiento certero de los resultados. Esta falta de transparencia impide que la academia y la sociedad civil interesadas participen activamente en la planeación, formulación y seguimiento de tales programas.

La actual normatividad migratoria elimina la discrecionalidad en la aplicación de la ley. Sin embargo, es sabido que las normas jurídicas no descienden automáticamente a su aplicación. Hay inercia en la

²¹ Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, Observaciones finales del Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, México, Ginebra, 2006, pp. 9; Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, Observaciones finales del Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, México, Ginebra, 2011, pp. 11. Los documentos se encuentran disponibles en: www2.ohchr.org/english/bodies/cmw/docs/co/CMW.C.MEX.CO.2_sp.pdf.daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G06/459/87/PDF/G0645987.pdf?OpenElement

práctica discrecional, en la discriminación hacia el más vulnerable y en la resistencia a la aceptación de las normas, sobre todo cuando se trata de derechos humanos, pues en la sociedad mexicana aún es precaria su comprensión y débil su atención. Esto se inserta en una cultura que no legitima la ley. Predomina la baja eficiencia de la burocracia, la precariedad educativa y de los sueldos de funcionarios públicos menores, dentro de un contexto de violencia e inseguridad que ha permeado el ambiente social y político en gran parte del país. A esto se suma una situación de violencia e inseguridad aún más brutal en gran parte de Centroamérica, de donde proviene la mayoría de los migrantes que transitan por la frontera sur de México.

Por ley, los migrantes no son delincuentes, gozan de sus derechos humanos; sin embargo, la implementación de las políticas de seguridad ha fallado pues la Secretaría de Gobernación no ha logrado instalar un mecanismo permanente de protección para los migrantes y sus defensores, y los ataques de delincuentes y de algunos funcionarios de los tres niveles se siguen perpetrando.

Organizaciones de la sociedad civil, agencias internacionales, servidores públicos y académicos tienen como tareas proponer mecanismos para dar certidumbre a la norma que conduzca a la acción encaminada a disminuir la vulnerabilidad de los migrantes, a involucrar al Poder Judicial a vigilar las fallas o negligencias de los servidores públicos y vigilar la eficiencia de las políticas públicas.

Bibliografía

- Amnistía Internacional, Informe 2011 Amnistía Internacional. El estado de los derechos humanos en el mundo, España, 2011.
- _____. Víctimas invisibles. Migrantes en movimiento en México, España, 2010.
- Calleros Alarcón, Juan Carlos, El Instituto Nacional de Migración y los derechos humanos de los migrantes en México, INM, México, 2009.
- Casillas, Rodolfo, Niños, Niñas y Adolescentes Migrantes Centroamericanos en Poblaciones del Sur de México, OIM, México, 2010.
- Centro de Estudios e Investigación en Desarrollo y Asistencia Social, CEIDAS, Diagnóstico de las Condiciones de Vulnerabilidad que Propician la Trata de Personas en México, México, 2009.
- Comisión de Asuntos Fronterizos Sur, Programa de Trabajo, Segundo Año de la LXI Legislatura, 2010-2011, Cámara de Senadores, LXI Legislatura, México, 2010.

- Comisión de los Derechos Humanos de los Migrantes, Atención Ciudadana, Chiapas, México, 2011.
- _____. Capacitación y Difusión en materia de Derechos Humanos, Chiapas, México, 2011.
- Comisión de Población, Fronteras y Asuntos Migratorios, Programa Anual de Trabajo, correspondiente al periodo 2009-2010, Cámara de Diputados, LXI Legislatura, México, 2009.
- Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales, Las migraciones en un mundo interdependiente: nuevas orientaciones para actuar, 2005.
- CNDH, El Derecho a defender. Informe Especial sobre la Situación de las y los Defensores de los Derechos Humanos en México, México, 2011.
- _____. Informe de Actividades 2010, México, 2011.
- _____. Informe especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en las estaciones migratorias y lugares habilitados del Instituto Nacional de Migración en la República Mexicana, México, 2005.
- _____. Informe Especial sobre los casos de Secuestro en contra de Migrantes en México, México, 2009.
- _____. Informe Especial sobre Secuestro de Migrantes en México, México, 2011.
- CNDH, CEIDAS, Diagnóstico de las Condiciones de Vulnerabilidad que Propician la Trata de Personas en México, México, 2009.
- CONAPO, Informe de Ejecución del Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo 1994-2009, México, 2009.
- _____. Migration and Health. Mexican Immigrant Women in the United States, Mexico, 2010.
- Department of State, Trafficking in persons Report 2011, Estados Unidos, 2011.
- Human Rights Watch, World Report 2011, Seven Stories Press, Estados Unidos, 2011.
- IME, Fundación México-Estados Unidos para la Ciencia, Red de Talentos Mexicanos en el Exterior: La perspectiva institucional de México, México, 2007.
- Instituto Nacional de Migración, Boletín Estadístico 2008, México, 2009.
- _____. Boletín Mensual de Estadísticas Migratorias 2009, México, 2009.
- _____. Boletín Mensual de Estadísticas Migratorias 2010, México, 2010.
- _____. Compilación Histórica de la Legislación Migratoria en México 1821-2002, INM, 3ª ed., México, 2002.

- Krieger, Mario, "Organizaciones para el diseño y formulación de políticas migratorias", en C. Miranda *et al*, Los nuevos rostros de la migración en el mundo, INM, OIM, Gobierno de Chiapas, México, 2006.
- Leite, Paula, "Emigración mexicana a Estados Unidos: balance de las últimas décadas", La situación demográfica de México 2009, CONAPO, México, 2009.
- Mármora, Lelio, Las políticas de migraciones internacionales, Paidós, Argentina, 2006.
- Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, Actualización 2010. Informe sobre la situación de las y los Defensores de Derechos Humanos en México, México, 2010.
- _____. Defender los derechos humanos: entre el compromiso y el riesgo. Informe sobre la situación de las y los Defensores de Derechos Humanos en México, México, 2010.
- Passel, J. S., Cohn D., Unauthorized Immigrant Population: National and State Trends, 2010, Pew Hispanic Center, Washington, 2011.
- _____. U.S. Unauthorized Immigration Flows Are Down Sharply Since Mid-Decade, Pew Hispanic Center, Washington, 2010.
- Presidencia de la República, Cuarto Informe de Gobierno, México, 2010.
- Secretaría de Desarrollo Social, SEDESOL, Cuarto Informe Trimestral 2010. Programas de Subsidios del Ramo Administrativo 20, Desarrollo Social, México, 2011.
- Secretaría de Gobernación, Cuarto Informe de Labores, México, 2010.
- _____. Información sobre el Fenómeno Delictivo en México, México, 2010.
- _____. Manual de Procedimientos en Materia de Control y Verificación Migratoria, México, 2006.
- Secretaría de Salud, Programa de Acción Específico 2007-2012, Salud del Migrante, México, 2008.
- _____. Programa de Acción Específico 2007-2012, Vete Sano, Regresa Sano, México, 2008.
- Sin Fronteras, Situación de los derechos humanos de las personas migrantes y solicitantes de asilo detenidas en las Estaciones Migratorias de México, 2007-2009, México, 2009.
- SRE, Informe del Estado Mexicano sobre Secuestro, Extorsión y Otros Delitos cometidos contra Personas Migrantes en Tránsito por Territorio Mexicano, México, 2010.
- _____. Informe Inicial de México sobre la implementación de la Convención Internacional para la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares, México, 2005.

- _____. Segundo Informe de México sobre la implementación de la Convención Internacional para la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares, México, 2010.
- _____. Respuestas escritas del Gobierno de México en relación con la lista de cuestiones recibida por el Comité de Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares en relación con el examen del segundo informe periódico de México, México, 2011.
- Tapia, Mónica, “Organizaciones de la Sociedad Civil y Políticas Públicas”, en José Luis Méndez (Coord.), Los grandes problemas de México, *Políticas Públicas*, Vol. 13, Colegio de México, México, 2010.
- UNICEF, Informe Anual UNICEF México 2010, México, 2011.
- Urban, Blanca, “Arreglos bilaterales de trabajadores migratorios temporales: México-Guatemala”, Taller sobre Programas para Trabajadores Migratorios Temporales. Compilación de trabajos, CRM, Santiago de Chile, 2010.
- Villaseñor, R., Acevedo, L., “La actividad legislativa estatal vinculada con la inmigración y los inmigrantes en Estados Unidos”, en Paula Leite y Silvia E. Giorguli (coords.). Las políticas públicas ante los retos de la migración mexicana a Estados Unidos, CONAPO, México, 2009.
- Zepeda, Guillermo, Índice de Incidencia Delictiva y Violencia 2009, Centro de Investigación para el Desarrollo, CIDAC, México, 2009.