



## Revista Política y Estrategia Nº 127 (2016)

Editada por: **Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE) Chile.**

Lugar de edición: Santiago, Chile

Dirección web:

<http://www.politicayestrategia.cl>

ISSN versión digital: 0719-8027

ISSN versión Impresa: 0716-7415

DOI: <https://doi.org/10.26797/rpye.v0i127>

Para citar este artículo / To cite this article: Rodríguez Moreno, Pedro:  
*“Los desafíos que plantea la migración irregular a las políticas migratoria y de seguridad y defensa nacional de México: análisis a partir de la gestión realizada entre 2001 y 2014 y el caso de referentes internacionales”.*

Revista Política y Estrategia Nº 127, 2016 pp. 105 - 128

DOI: <https://doi.org/10.26797/rpye.v0i127.38>

Si desea publicar en Política y Estrategia, puede consultar en este enlace las Normas para los autores:

To publish in the journal go to this link:

<http://politicayestrategia.cl/index.php/rpye/about/submissions#authorGuidelines>



La Revista Política y Estrategia está distribuida bajo una Licencia Creative Commons Atribución 4.0 Internacional.

## LOS DESAFÍOS QUE PLANTEA LA MIGRACIÓN IRREGULAR A LAS POLÍTICAS MIGRATORIA Y DE SEGURIDAD NACIONAL DE MÉXICO: ANÁLISIS A PARTIR DE LA GESTIÓN REALIZADA ENTRE 2001 Y 2014 Y EL CASO DE REFERENTES INTERNACIONALES \* ∞

PEDRO RODRÍGUEZ MORENO♦

### RESUMEN

*Este artículo aborda el tema de los desafíos sociales, político-jurídicos y de Derechos Humanos que impone la migración irregular a México, nación que ha pasado a convertirse en una importante zona de destino y de tránsito hacia Estados Unidos. La criminalización del fenómeno y, por ende, la securitización de la Política Migratoria, respaldada por la Política de Seguridad Nacional, ha supuesto condiciones sociales y humanitarias muchas veces deplorables para los migrantes indocumentados. Se examina, entonces, la situación de México al respecto entre 2001 y 2014 y la realidad de referentes internacionales en la materia. Se reconoce entre los desafíos para las políticas de Migración y de Seguridad Nacional, en el plano social, hacer frente a la estigmatización de la que son objeto los migrantes irregulares y a la migración irregular infantil. En lo político-jurídico, impugnar la institucionalización de la migración irregular como una amenaza que afecta a la Seguridad Nacional y superar la disyunción entre las normativas fijadas y su implementación.*

**Palabras clave:** *Migración irregular, política migratoria, seguridad nacional, securitización, México.*

\* Este artículo se elaboró a partir de la tesis "Los desafíos que plantea la migración irregular a las políticas migratoria y de seguridad nacional de México: Análisis de los hechos acontecidos entre los años 2001 y 2014", desarrollada para optar al Grado de Magíster en Ciencia Política, Seguridad y Defensa. Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, Chile, año 2015.

♦ Teniente Coronel, Art. Dem. Ejército de México. Licenciado en Administración Militar, Escuela Superior de Guerra de México. Magíster en Ciencia Política, Seguridad y Defensa, Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos. [prodriguez73@hotmail.com](mailto:prodriguez73@hotmail.com)

∞ Fecha de recepción: 170616  
Fecha de aceptación: 010716

## CHALLENGES TO ILLEGAL MIGRATION POLICIES AND NATIONAL SECURITY OF MEXICO: ANALYSIS FROM THE MANAGEMENT CONDUCTED BETWEEN 2001 AND 2014 AND THE CASE CONCERNING INTERNATIONAL REFERENCES

### ABSTRACT

*This article discusses the issue of political-legal, social and human rights challenges imposed by irregular migration to Mexico, a nation that has been converted into an important area of destination and transit to the United States. The criminalization of the phenomenon and, therefore, the securitization of immigration policy, endorsed by the National Security Policy, has led to social and humanitarian conditions that are deplorable for undocumented migrants most of the times. It then examines the situation of Mexico between 2001 and 2014 and the reality of international benchmarks in the field.*

*One of the challenges recognized for Immigration and National Security policies on the social level, is the stigmatization suffered by irregular migrants both adults and children. In the political-legal arena to challenge the institutionalization of irregular migration as a threat that affects national security and overcome the disjunction between the established regulations and their implementation.*

**Key words:** *Irregular migration, migration policy, national security, securitization, Mexico.*

### INTRODUCCIÓN

La globalización de las amenazas a raíz de diversos actos terroristas en la primera década del siglo XXI, así como el discurso político y la influencia de los medios de comunicación dentro de los países desarrollados<sup>1</sup>, fueron decisivos para la securitización de la agenda internacional y el establecimiento de una gramática que estableció conexión directa con el fenómeno de la migración –que ha adquirido una nueva dimensión en el último tiempo–, a partir de la cual los migrantes fueron vistos como una amenaza para el bienestar de las naciones e incluso para su seguridad nacional<sup>2</sup>.

México no ha estado ajeno a esta tendencia. En primer lugar, la migración en los últimos decenios se ha transformado adquiriendo proporciones masivas, con singulares

---

1 ALBERT, María, ESPINAR, Eva y HERNÁNDEZ, María. Los inmigrantes como amenaza. Procesos migratorios en la televisión española. [En línea]. *Convergencia*, México, (53): 49-68, mayo-agosto 2010. [Fecha de consulta: 4 de mayo 2015]. Disponible en: <http://www.scielo.org.mx/pdf/conver/v17n53/v17n53a3.pdf>

2 JOAO, María. Crimigración securitización y la criminalización de los migrantes en el Sistema Penal. [En línea]. *Anuario da facultad de Dereito da Universidade da Coruña, España*, (16): 591-613, 2012. [Fecha de consulta: 25 de abril 2015]. Disponible en: [http://ruc.udc.es/bitstream/2183/12016/1/AD\\_16\\_2012\\_art\\_26.pdf](http://ruc.udc.es/bitstream/2183/12016/1/AD_16_2012_art_26.pdf)

repercusiones demográficas, económicas, políticas y sociales. En sus respectivas escalas, México ha consolidado su carácter de nación de origen, destino, tránsito y retorno de migrantes<sup>3</sup>. A la histórica preocupación en la agenda política por los flujos de mexicanos que se dirigen hacia Estados Unidos, se ha sumado la inquietud de ser un país de destino y de tránsito migratorio. De destino, por los miles de centroamericanos –en particular guatemaltecos, hondureños y salvadoreños–, que eligen a México como residencia temporal o permanente. De tránsito, por los miles de centroamericanos y sudamericanos que utilizan el territorio mexicano para trasladarse a Estados Unidos. En segundo término, el tratamiento de la migración irregular se ha visto encauzado directamente por la Política de Seguridad Nacional, sustentándose en el discurso de la protección de la soberanía nacional. La vulnerabilidad y porosidad de las fronteras mexicanas, el aumento en la comisión de ilícitos en torno a este tipo de migración –como el narcotráfico, el trasiego de armas e incluso otros delitos más complejos como el tráfico y la trata de personas–, contribuyeron a la criminalización del fenómeno<sup>4</sup>. Y en tercer lugar, la gestión de la migración irregular se ha visto influida por el viraje de la Política Migratoria del gobierno estadounidense a consecuencia de los atentados terroristas de 2001 en su territorio. Considérese que México y Estados Unidos entre 2002 y 2008 suscribieron el Acuerdo de Fronteras Inteligentes (2002)<sup>5</sup>, la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte (2005)<sup>6</sup> y la Iniciativa Mérida (2008)<sup>7</sup>, todos con énfasis en el control migratorio. Por lo demás, tal énfasis ha sido reproducido internamente en la respuesta mexicana ante el fenómeno migratorio –Plan Frontera Sur (2003)<sup>8</sup>–, mediante el incremento de acciones policiacas y de medios de defensa para contener el desplazamiento de migrantes a través de México.

- 3 CASTILLO, Manuel y RAMÍREZ, Telesforo (coordinadores). El estado de la migración. México ante los recientes desafíos de la migración internacional. Consejo Nacional de Población, México, 2012. 342p.
- 4 INSTITUTO para la Seguridad y la Democracia. Diagnóstico del Instituto Nacional de Migración. Hacia un Sistema de Rendición de Cuentas en pro de los Derechos de las Personas Migrantes en México. México, 2013. 564p. y CASTILLO, Miguel y TOUSSAINT Mónica. Seguridad y migración en la frontera sur. *En*: ALVARADO, Arturo y SERRANO, Mónica (coordinadores). Seguridad Nacional y seguridad interior. El Colegio de México, México DF, 2010. pp. 269-300.
- 5 BENÍTEZ, Raúl y RODRÍGUEZ, Carlos. Seguridad y fronteras en Norteamérica. Del TLCAN a la ASPAN. [En línea]. Revista Frontera Norte, México, 18(35):7-28, enero-junio 2006. [Fecha de consulta: 28 de julio 2015]. Disponible en: <http://www.redalyc.org/pdf/136/13603501.pdf>
- 6 TREJO, Elma, ARÁMBULA, Alma y ALVAREZ, Margarita. Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte (ASPAN). [En línea]. Cámara de Diputados, México, julio 2006. [Fecha de consulta: 27 de julio 2015]. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spe/SPE-ISS-02-06.pdf>
- 7 CHABAT, Jorge. La iniciativa Mérida y la relación México-Estados Unidos: En busca de la confianza perdida. [En línea]. Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, (195), enero 2010. [Fecha de consulta: 7 de julio 2015]. Disponible en: <http://www.cide.edu/publicaciones/status/dts/DTEI%20195.pdf>
- 8 CASILLAS, Rodolfo. El Plan Sur de México y sus efectos sobre la migración internacional. [En línea]. Ecuador Debate, Ecuador, (56): 199-210, agosto 2002. [Fecha de consulta: 7 de julio 2015]. Disponible en: <http://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/4567/1/RFLACSO-ED56-14-Casillas.pdf>

Esta transformación en la manifestación del fenómeno migratorio y su gestión estatal en México ha tenido diversas consecuencias sociales, políticas y humanitarias. El incremento de las actividades de crimen organizado y la acción de las autoridades nacionales, entre otros factores, provocaron cambios en las rutas de migrantes irregulares, dejándolos más expuestos a condiciones climáticas extremas, a la acción de bandas delincuenciales y al abuso por parte de las mismas autoridades<sup>9</sup>.

De esta manera, este artículo analiza los retos que en los ámbitos social, político-jurídico y de DDHH enfrentan las políticas Migratoria y de Seguridad Nacional de México para una adecuada gestión y tratamiento de la migración irregular, según lo realizado por el país entre los años 2001 y 2014 y el ejemplo positivo de referentes mundiales. Problema de suma relevancia social y política por sus implicancias en las condiciones de vida y derechos fundamentales de miles de personas, y en la imagen internacional proyectada por México.

Por ello, la investigación de la cual da cuenta sintéticamente este artículo ha seguido una perspectiva histórica al analizar el problema dentro de un periodo de tiempo determinado, examinando sus hitos y aspectos principales, y un enfoque comparado al contrastar la situación de México en materia de gestión migratoria con la de algunos referentes internacionales en el área. A partir de este enfoque metodológico se ha abordado la identificación y discusión de las principales debilidades y desafíos que tiene el país en el ámbito en cuestión.

## **MIGRACIÓN IRREGULAR EN MÉXICO EN EL PERIODO 2001–2014. ANTECEDENTES SOCIALES, POLÍTICO–JURÍDICOS Y DE DDHH**

### *Manifestación de la migración irregular en México y principales aspectos demográficos y sociales asociados*

Entre los años 2001 y 2014 la migración irregular hacia México mostró una tendencia decreciente, aunque no lineal. Mientras que desde 2001 a 2007 el total de personas indocumentadas ascendió a 952.275, desde 2008 a 2014 dicho total fue de 547.196. A su vez, Guatemala, Honduras y El Salvador son los países de origen de la mayor cantidad de migrantes devueltos por México dentro del periodo 2001-2014. Respectivamente por país, los totales ascendieron a 770.781, 573.252 y 286.906<sup>10</sup>.

---

9 ANGUIANO, María y TREJO, Alma. Vigilancia y control en la frontera México-Estados Unidos: efectos en las rutas del flujo migratorio internacional. [En línea]. Papeles de Población, México, 13(51): 45-75, enero-marzo 2007. [Fecha de consulta: 1 de mayo 2015]. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=11205103>

10 UNIDAD de Política Migratoria de México e INSTITUTO Nacional de Migración de México. Estadísticas migratorias. Síntesis. [En línea]. México, años 2001 al 2014. [Fecha de consulta: 10 de julio 2015]. Disponible en: [http://www.politicamigratoria.gob.mx/es\\_mx/SEGOB/Boletines\\_Estadisticos](http://www.politicamigratoria.gob.mx/es_mx/SEGOB/Boletines_Estadisticos)

Por género y edad la migración irregular hacia México también evidencia tendencias. Por un lado, entre 2007 y 2014 –años para los que existen registros– el total de hombres se mantuvo sobre un 80%. Y, por otro lado, han predominado individuos en edad laboral (entre 18 y 60 años). Con todo, esta situación no invalida la participación progresiva de niños en el fenómeno. Los datos muestran que los migrantes irregulares menores de edad y sin compañía de adultos en México han pasado de 3.304 en 2009, a 51.705 en 2014<sup>11</sup>.

Al considerar la variable empleabilidad entre 2004 y 2012, se observa que conforme pasa el tiempo se reduce la proporción de migrantes irregulares en México que no poseían trabajo en su país de origen. Desde 2009 más de un 50% de los migrantes indocumentados en México contaba con empleo antes de su traslado<sup>12</sup>, invirtiéndose así la tendencia de los años precedentes.

La variable escolaridad muestra que entre 2004 y 2013 habría aumentado la educación formal de los migrantes irregulares en México. Mientras en 2004 un 0,1% de éstos contaba con 13 o más años de estudio, en 2013 ese total aumentó a 1%. Entre los mismos años, la tasa de individuos sin escolaridad descendió de un 20,5% a un 7,5%. No obstante, en todo el periodo de tiempo considerado, los mayores porcentajes se concentran entre 1 y 6 años de escolaridad<sup>13</sup>.

Por otra parte, aunque la Ley Migratoria actual de México<sup>14</sup> en su artículo 8º asegure la educación y la atención médica urgente, independientemente de la condición migratoria del solicitante, en la práctica no existiría un cabal cumplimiento de esta disposición. Por ejemplo, se ha informado de planteles educativos que solicitan documentos innecesarios al momento de la inscripción y del cobro que la administración educativa realiza para validación de estudios anteriores. En salud también persiste el cobro por las atenciones, lo que hace que quienes se encuentran en un estado de irregularidad migratoria recurran a centros médicos clandestinos. Por otro lado, también existen problemas de acceso a la vivienda, lo cual obliga a los migrantes indocumentados que principalmente se desempeñan en fincas cafetaleras y de otros cultivos a vivir en condiciones de hacinamiento e insalubridad<sup>15</sup>.

---

11 US CUSTOMS and Border Protection. Stats and Summaries. [En línea]. Estados Unidos, s.f. [Fecha de consulta: 20 de julio 2015]. Disponible en: <https://www.cbp.gov/newsroom/stats>

12 UNIDAD de política Migratoria e INSTITUTO Nacional de Migración. Loc. cit.

13 EL COLEGIO de la Frontera Norte. Encuesta sobre migración en la frontera sur de México EMIF Sur. [En línea]. Informe anual de resultados, del año 2004 al 2013. [Fecha de consulta: 20 de julio 2015]. Disponible en: <http://www.colef.mx/emif/publicacionessur.php>

14 LEY de Migración. Diario Oficial de la Federación. México, 25 de mayo 2011.

15 COMISIÓN Interamericana de Derechos Humanos. Derechos Humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México. [En línea]. 30 diciembre 2013. [Fecha de consulta: 6 de agosto 2015]. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/migrantes/docs/pdf/informe-Migrantes-Mexico-2013.pdf>

Datos para el periodo 2006-2012 muestran como tendencia social una consideración de los migrantes irregulares como una amenaza a la seguridad nacional de México<sup>16</sup>. Y la situación es significativa cuando se analizan comentarios o discursos expuestos en medios de comunicación masiva, en donde se estigmatiza y criminaliza a los migrantes irregulares, alentándose conductas xenófobas que atentan en contra de sus DDHH<sup>17</sup>. Con todo, es sugerente que la proporción de la población penal en México que corresponde a extranjeros está bajo un 0,75%, según los datos registrados entre 2001 y 2012<sup>18</sup>.

### *Aspectos político-jurídicos asociados al tratamiento de la migración irregular en México*

Dos tratados internacionales son de particular importancia para la gestión de la migración irregular desarrollada por México: el Protocolo Contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, y la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares. El primero, ratificado por México el 4 de marzo de 2003, procura aumentar los controles e implementar medidas legislativas para prevenir y detectar el tráfico ilícito de migrantes y proteger a éstos de la violencia o abusos por parte de grupos delictuales<sup>19</sup>. El segundo tratado, suscrito el 8 de marzo de 1999, busca salvaguardar los derechos fundamentales de trabajadores migratorios irregulares y desalentar su contratación para estimularlos a cumplir las leyes y procedimientos establecidos por los Estados<sup>20</sup>.

Existen además otras iniciativas desarrolladas por México en el plano internacional. Por ejemplo, pese a que este país no ha suscrito la Convención sobre los Trabajadores Migrantes de 1949 N° 97, ni la Convención sobre los Trabajadores Migrantes de 1975 N° 143, en el año 2011 manifestó al Comité para la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares que su Secretaría del Trabajo y Previsión

---

16 GONZÁLEZ, Guadalupe, SCHIAVON, Jorge, MALDONADO, Gerardo, MORALES, Rodrigo y CROW, David. México, las Américas y el mundo, 2012-2013. Política exterior: opiniones públicas y líderes. Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, 2013. 131p.

17 RODRÍGUEZ, Pedro. Los desafíos que plantea la migración irregular a las políticas migratoria y de seguridad nacional de México: análisis de los hechos acontecidos entre los años 2001 y 2014. Tesis. (Magíster en Ciencia Política, Seguridad y Defensa). Director de Tesis: Eugenio de la Cerda Rodríguez. Santiago, Chile, Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, 2015. 213p.

18 INSTITUTO Nacional de Estadística y Geografía de México. Registros administrativos. [En línea]. México, s.f. [Fecha de consulta: 20 de agosto 2015]. Disponible en: <http://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/proyectos/bd/consulta.asp?p=11017&c=15274&s=est&cl=4#>

19 OFICINA del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares. [En línea]. 18 de diciembre 1990 [Fecha de consulta: 4 de septiembre 2015]. Disponible en: <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CMW.aspx>

20 UNITED Nations. International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of their Families. [En línea]. Treaty series, 18 de diciembre 1990. [Fecha de consulta: 24 de agosto 2015]. Disponible en: [https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg\\_no=IV-13&chapter=4&lang=en](https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=IV-13&chapter=4&lang=en)

Social promulgó dictámenes para cumplir con lo dispuesto en ambas convenciones<sup>21</sup>. Además, en la Conferencia Regional sobre Migración (Proceso Puebla) de 2006, México, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, firmaron el Memorandum de Entendimiento para la Repatriación Digna, Ordenada, Ágil y Segura de Nacionales Centroamericanos Migrantes Vía Terrestre, el cual da lugar a un manual de procedimientos<sup>22</sup>.

En el ámbito interno existen hitos legislativos que han determinado el modo en que México ha enfrentado el fenómeno migratorio irregular. La Ley General de Población de 1974, que estuvo vigente hasta el año 2011<sup>23</sup>, mantuvo, según ha llegado a sostenerse, un espíritu criminalizador hacia el migrante irregular e imprecisiones que acrecentaban la discrecionalidad de las autoridades, falta de armonización con estándares internacionales de DDHH y falta de atención a las necesidades de protección de las personas que ingresaban a México y transitaban por su territorio<sup>24</sup>. Por ejemplo, esta ley en sus artículos 67 y 68, vigentes hasta julio de 2009, obligó a las autoridades a comprobar la estancia legal en el país de todo individuo que solicitara algún servicio básico.

Frente a lo anterior, se ha sostenido que bajo el influjo de la ley en cuestión se articularon los Planes Nacionales de Desarrollo (PND) 2001–2006 y 2007–2012, incrementando el control fronterizo y, consecuentemente, los planes Frontera Sur y de Reordenamiento de la Frontera Sur implementados por México en los años 2001 y 2007 contemplaron el recurso a autoridades policiacas con apoyo de las FFAA para salvaguardar la seguridad en el área fronteriza sur<sup>25</sup>. Y en concordancia con esto, el Consejo de Seguridad Nacional de México desde 2005 considera al Instituto Nacional de Migración (INM) como una instancia de seguridad nacional<sup>26</sup>.

Otro hito en la gestión de la migración realizada por México fue la despenalización de la migración irregular, alcanzada el 21 de julio de 2009. No obstante, la falta de

---

21 SECRETARÍA de Relaciones Exteriores de México. Segundo informe periódico de México sobre el cumplimiento de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familias. [En línea]. México, 2011. [Fecha de consulta: 24 de agosto 2015]. Disponible en: <http://sre.gob.mx/sre-docs/dh/docsdh/informes/4617txt.pdf>

22 INSTITUTO para la Seguridad y la Democracia. Loc. Cit.

23 LEY General de Población. Diario Oficial de la Federación. México, 7 de enero 1974.

24 ARIAS, Karina y CARMONA, Nancy. Evolución y retos del marco normativo migratorio en México: Una perspectiva histórica. [En línea]. Sin Fronteras IAP, México, 2012. [Fecha de consulta: 27 de agosto 2015]. Disponible en: [http://www.sinfronteras.org.mx/attachments/article/1406/informeMigracion\\_web.pdf](http://www.sinfronteras.org.mx/attachments/article/1406/informeMigracion_web.pdf)

25 SILVA, Yolanda. Reflexiones en torno al control migratorio y los Derechos Humanos en México. [En línea]. Revista Legislativa en Estudios Sociales y de Opinión Pública, México, (15): 43-74, enero-junio 2015. [Fecha de consulta: 26 de agosto 2015]. Disponible en: <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/content/download/25630/129701/file/Rev.-%20Leg.-num-15.pdf>

26 ACUERDO por el que se reconoce al Instituto Nacional de Migración como Instancia de Seguridad Nacional. Diario Oficial de la Federación. México, 18 de mayo 2005.



mecanismos jurídicos para evitar la criminalización y lograr la reparación del daño por vulneración de derechos, han llevado a concluir que las acciones realizadas no tienen una incidencia directa sobre la situación de los migrantes irregulares<sup>27</sup>.

Las observaciones antes señaladas fueron acogidas para la promulgación de la Ley de Migración del 25 de mayo de 2011<sup>28</sup>. En ésta, entre otros aspectos, se concreta: la definición de la política migratoria y de sus principios rectores; el reconocimiento de la obligación del Estado de garantizar a los migrantes sus derechos; la promoción del ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales; la eliminación de la barrera de comprobación de estancia legal para el acceso a los servicios civiles, en educación, salud y justicia; el reconocimiento de la necesidad de brindar protección a niños y adolescentes migrantes no acompañados, mujeres embarazadas y adultos mayores<sup>29</sup>. Esto, sin embargo, no elimina todo componente coercitivo asociado a la nueva ley. Al establecer ésta que las funciones de control y revisión para comprobar la situación migratoria de los extranjeros pueden realizarse en todo el territorio mexicano, pudiendo intervenir autoridades de seguridad, se han producido redadas, operativos en vías de tren y volantas para la detención de migrantes. Esto llevaría a advertir el aumento de la discrecionalidad de las autoridades para enfrentar la migración<sup>30</sup>.

En el contexto de la actual Ley de Migración, el PND 2013-2018 dio origen al Programa Especial de Migración, que busca la gobernanza de migraciones sustentándose en la coordinación de diversos actores y así fortalecer la atención integral del fenómeno y garantizar el respeto a los DDHH de los migrantes<sup>31</sup>. No obstante, existen quienes cuestionan sus alcances dando cuenta de falencias institucionales y de la ligazón que el Estado mexicano establece entre la seguridad nacional y la migración irregular<sup>32</sup>.

### *Institucionalidad y situación en torno al resguardo de los Derechos Humanos de la población migrante irregular en México*

La vulneración de los DDHH de la población migrante irregular en México se manifiesta en distintas dimensiones e instancias de la sociedad. De acuerdo con datos oficiales disponibles para el periodo 2005-2012, entre los DDHH que más se han visto

---

27 SILVA, Yolanda. Loc. Cit.

28 LEY de Migración. Loc. Cit.

29 ARIAS, Karina y CARMONA, Nancy. Loc. Cit.

30 *Ibíd.*

31 PROGRAMA Especial de Migración 2014-2018. Diario Oficial de la Federación. México, 30 de abril 2014

32 WOLF, Sonja. El ambicioso Programa Especial de Seguridad 2014-2018. [En línea]. Animal Político, México, 7 de julio 2014. [Fecha de consulta: 28 de agosto 2014]. Disponible en: <http://www.animalpolitico.com/blogueros-seguridad-180/2014/07/07/programa-especial-de-migracion-2014-2018-institucionalidad-y-recursos/>

afectados se encuentran los que están establecidos en la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, y los que dicen relación con la legalidad y la seguridad jurídica y con la integridad y la seguridad personal. Ambas categorías concentraron anualmente más de un 70% del total de quejas registradas por la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) del país dentro del periodo de tiempo antes señalado<sup>33</sup>.

Lo anterior ocurre pese a que la Constitución Política mexicana defiende la protección de los DDHH y propende a salvaguardar la integridad de las personas dentro del territorio nacional, con independencia, entre varios otros factores, de cualquier situación étnica o de nacionalidad<sup>34</sup>. A esto se agrega que la Ley de Migración, en su artículo 2º, enumera los principios en los que debe sustentarse la Política Migratoria, destacando: el respeto irrestricto a los DDHH de los migrantes; la hospitalidad y la solidaridad internacional; la facilitación de la movilidad internacional de personas, salvaguardando el orden y la seguridad; la complementariedad de los mercados laborales con los países de la región; la equidad entre nacionales y extranjeros; el reconocimiento a los derechos adquiridos por los inmigrantes; la unidad familiar e internación de niños y adolescentes; la integración social y cultural entre nacionales y extranjeros residentes en México<sup>35</sup>.

Entre los organismos destinados a la defensa de los DDHH de los migrantes en México se encuentran la CNDH, antes aludida, y la Red de Comisiones Estatales de Derechos Humanos (RCEDH), los que actúan en las 32 entidades federativas del país y poseen autonomía e independencia jurídica de los poderes del Estado, pero mantienen relaciones de coordinación con éste<sup>36</sup>. Cabe destacar que en los casos en que se registran quejas por vulneraciones de DDHH de migrantes cometidas por servidores públicos, la CNDH formula recomendaciones públicas no vinculatorias, así como denuncias ante órganos de control o el Ministerio Público. Incluso puede imponer acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes federales, estatales y del Distrito Federal y de tratados internacionales cuando vulneren DDHH. Además, para el cumplimiento de sus funciones, la CNDH dispone de seis Visitadurías Generales y una de ellas, la Quinta Visitaduría General creada en el año 2004, se encarga de la atención de migrantes, al

---

33 SILVA, Yolanda. Transmigración de centroamericanos por México: su vulnerabilidad y sus derechos humanos. Tesis. (Doctorado en Ciencias Sociales con especialidad en Estudios Regionales). Director de Tesis: Jorge Agustín Bustamante Fernández. Tijuana, Baja California, México, El Colegio de la Frontera Norte, 2014. 234p.

34 CONSTITUCIÓN Política de los Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial de la Federación, México, 5 de febrero 1917.

35 LEY de Migración. Loc. Cit.

36 UGALDE, Filiberto. Órganos constitucionales autónomos. [En línea]. Revista del Instituto de la Judicatura Federal, México, (29): 253-264, 2010. [Fecha de consulta: 4 de septiembre 2015]. Disponible en: <http://www.ijf.cjf.gob.mx/publicaciones/revista/29/Filiberto%20Valentín%20Ugalde%20Calderón.pdf>

igual que de temas relativos al agravio a periodistas y defensores civiles y a la trata de personas<sup>37</sup>.

Por otra parte, el INM de México creó los Grupos Beta, cuyo objetivo es la protección y defensa de los derechos de los migrantes independientemente de su nacionalidad o situación migratoria, a través del rescate y salvamento, la ayuda humanitaria, la atención médica y la asesoría legal. Ahora bien, las informaciones disponibles muestran que entre 2002 y 2014 aumentó el número de Grupos Beta dentro del territorio de México, llegando a sumar 22 entre 10 Delegaciones Federativas en 2014<sup>38</sup> (elegidas estratégicamente). Los datos también muestran que entre los años indicados los Grupo Beta proporcionaron atención médica a 10.550 migrantes<sup>39</sup>.

No obstante lo anterior, existen quienes cuestionan la eficacia de estos grupos por su baja dotación de personal<sup>40</sup>, por ejemplo, en el año 2014 la suma de funcionarios de los 22 grupos fue de 74<sup>41</sup>. También existen cuestionamientos por la dependencia que tienen del INM, que al ser considerado una instancia de seguridad nacional, provocaría el involucramiento de sus miembros en detenciones de migrantes irregulares<sup>42</sup>.

Lo expuesto acerca de la institucionalidad existente en México para el resguardo de los DDHH de los migrantes se complementa con el trabajo que realizan organizaciones no gubernamentales como Sin Fronteras IAP, el Centro de Derechos Humanos Fray Matías de Córdova AC y la Casa del Migrante de Saltillo. Por su parte, Amnistía Internacional y Human Rights Watch cuestionan la gestión de la migración irregular desarrollada por México, concentrándose principalmente en los magros resultados obtenidos en su combate contra el crimen organizado en torno al fenómeno y las muertes resultantes, la participación de autoridades en delitos perpetrados en contra de migrantes indocumentados, los malos tratos y abusos sufridos por éstos en estaciones migratorias y los poderes discrecionales que la Ley de Migración otorga a los funcionarios del INM<sup>43</sup>.

---

37 INSTITUTO para la Seguridad y la Democracia. Loc. Cit.

38 INFOMEX. Respuesta a la petición de información N° 0411100034213 realizada al Instituto Nacional de Migración de México. [En línea]. México. [Fecha de consulta: 6 de agosto 2015]. Disponible en: <https://www.infomex.org.mx/gobiernofederal/moduloPublico/moduloPublico.action>

39 UNIDAD de política Migratoria e INSTITUTO Nacional de Migración. Loc. Cit.

40 SILVA, Yolanda. Loc. cit.

41 INFOMEX. Loc. Cit

42 INSTITUTO para la Seguridad y al Democracia. Op. cit.

43 HUMAN Rights Watch. World Report. [En línea]. Años 2001, 2002, 2005 al 2008 y 2011 al 2015. [Fecha de consulta: 7 de agosto 2015]. Disponible en: <https://www.hrw.org/publications> y AMNISTÍA Internacional. Víctimas invisibles. Migrantes en movimiento en México. [En línea]. Abril 2010. [Fecha de consulta: 1 de mayo 2015]. Disponible en: <http://amnistiainternacional.org/publicaciones/108-victimas-invisibles-migrantes-en-movimiento-en-mexico.html>

## **ALGUNOS REFERENTES INTERNACIONALES EN MATERIA DE TRATAMIENTO DE LA MIGRACIÓN IRREGULAR**

Los casos de Canadá y la Unión Europea (UE) resultan de especial interés al analizar los procesos migratorios internacionales debido, fundamentalmente, al marco normativo a través del que sustentan la gestión y orientación de la migración y la intensidad con que se produce el flujo migratorio hacia sus territorios, el cual se acentúa en la UE. De ahí a que puedan considerarse como referentes en base a los cuales contrastar lo realizado por México en materia de gestión migratoria, especialmente en lo que respecta al desarrollo político-jurídico y al resguardo de los DDHH. Todo esto, naturalmente, sin omitir los puntos de encuentro que puedan existir entre este Estado y los referentes considerados y que se reflejan, por ejemplo, en la incorporación dentro de la normativa canadiense y europea de medidas para que los migrantes puedan acceder a la atención médica y a la educación, tal como sucede en México.

En caso de Canadá es particularmente ilustrativo, pues la gestión que ha hecho de la migración es consecuente con la importancia que le otorga para su desarrollo como nación y con la reputación internacional que posee como garante de los DDHH. La Política Migratoria de Canadá ha originado programas dirigidos a profesionales y trabajadores cualificados, inversionistas, empresarios y trabajadores autónomos. También ha originado programas de reunificación familiar y de migración temporal regularmente vinculados a la contratación de trabajadores de baja cualificación<sup>44</sup>. No es menor que 1 de cada 6 ciudadanos de Canadá haya nacido fuera de sus fronteras y que este Estado fuera el primero en concebir una política de multiculturalismo<sup>45</sup>.

En cuanto a la provisión de servicios básicos para la población indocumentada, Canadá mantiene restricciones en la mayor parte de su territorio. No obstante, en Toronto y Hamilton la situación es diferente, razón por la cual se han considerado incluso como ciudades santuario para dicha población<sup>46</sup>.

El sistema de migración canadiense se rige por dos organismos: el Ministerio de Ciudadanía e Inmigración (CIC) y la Agencia de Servicios Fronterizos Canadiense

---

44 MARRERO, Gretel y GUTIÉRREZ, Ivis. La política migratoria canadiense: efectos para el área de América Latina y El Caribe. [En línea]. IV Congreso de la Asociación Latinoamericana de Población, Cuba, 16-19 noviembre 2010. [Fecha de consulta: 1 de marzo de 2016]. Disponible en: <http://www.uh.cu/centros/cemi/wp-content/uploads/2016/02/6-anuario-2010.pdf>

45 GOVERNMENT of Canada. What we do. [En línea]. s.f. [Fecha de consulta: 22 de septiembre 2015]. Disponible en: <http://www.cic.gc.ca/english/department/what.asp>

46 MAYOR designates Vancouver a "Sanctuary City" for Undocumented Migrants. [En línea]. CIC News, agosto 2014. [Fecha de consulta: 17 de septiembre 2015]. Disponible en: <http://www.cicnews.com/2014/08/vancouver-sanctuary-city-2-083663.html>

(CBSA). El primero es responsable de aprobar la admisión de los migrantes y refugiados, y su inclusión y participación en la vida económica, política, social y cultural del país, pero salvaguardando la seguridad y la salud de los canadienses y la integridad de las leyes nacionales. Por su parte, la CBSA, entre otras funciones, gestiona la vigilancia fronteriza y se encarga de hacer cumplir la Ley Migratoria, pudiendo detener tanto a los extranjeros con residencia permanente como a los migrantes irregulares por violar sus disposiciones. Además, se encarga de cumplimentar las órdenes de deportación<sup>47</sup>. Todo esto, sin embargo, lo realiza sobre la base de un código de conducta explícito orientado a la no discriminación y hostigamiento, y a la honestidad y comportamiento justo, cortés y razonable.

Ahora, que la migración sea vista como un pilar para el desarrollo de Canadá no ha imposibilitado que esta nación mantenga una postura restrictiva ante sus manifestaciones irregulares y las organizaciones criminales que se benefician de aquélla. La CBSA, por ejemplo, concibe a la migración irregular y al no cumplimiento de la ley migratoria como riesgos externos. Y, consecuentemente, la Estrategia de Seguridad Nacional canadiense enfrenta a la migración irregular y a la trata de personas mediante el intercambio de información con autoridades de inteligencia y socios internacionales, y a través de la obtención de datos de pasajeros antes de la salida de cualquier vuelo con destino a Canadá y de la implementación de programas biométricos<sup>48</sup>. Cabe destacar que entre 2010 y 2013 156 extranjeros fueron víctimas de redes de trata de personas en este país<sup>49</sup>.

Por otra parte, en lo que respecta a la UE lo primero a destacar es la intención que ha mantenido por desarrollar una política común de inmigración, garante de la gestión eficaz de los flujos migratorios, la procuración de un trato equitativo para con los nacionales de otros países que residan legalmente en su territorio y la prevención de la migración irregular y de la trata de personas<sup>50</sup>. Así, el Enfoque Global de la Migración y la Movilidad (GAMM), adoptado por la Comisión Europea en el año 2011, establece un marco general para las relaciones de la UE con otros países en materia de migración, centrándose en el diálogo regional y bilateral entre los países de origen, tránsito y destino. Además, considera la posibilidad de celebrar asociaciones de movilidad con terceros países, las

---

47 GOVERNMENT of Canada. Loc. Cit.

48 CANADA Border Services Agency. Departmental Performance Report 2013-14. [En línea]. 2014. [Fecha de consulta: 22 de septiembre 2015]. Disponible en: <http://www.cbsa-asfc.gc.ca/agency-agence/reports-rapports/dpr-rmr/2013-2014/report-rapport-eng.pdf>

49 UNITED Nations Office on Drugs and Crime. Global report on trafficking in persons. Country profiles. North America, Central America and the Caribbean and Western and Central Europe. [En línea]. 2014. [Fecha de consulta: 15 de octubre 2015]. Disponible en: <http://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/glotip.html>

50 VERSIÓN consolidada del tratado de funcionamiento de la Unión Europea. [En línea]. Diario Oficial de la Unión Europea, 30 de marzo 2010. [Fecha de consulta: 22 de septiembre 2015]. Disponible en: <https://www.boe.es/doue/2010/083/Z00047-00199.pdf>

que contribuyen al desarrollo y a la lucha en contra de la migración irregular, entre otras medidas<sup>51</sup>.

Cabe destacar que el enfoque asumido en los últimos años por la UE para la gestión de la migración ha generado una legislación sectorial. Entre 2009 y 2014 se emitieron cuatro normas que regulan el ingreso de migrantes, las que responden a las siguientes finalidades: empleo altamente cualificado, residencia y trabajo, empleo temporal y traslado intraempresarial. Y, particularmente sobre la migración irregular, la UE ha adoptado la Directiva 2008/115/CE y la Directiva 2009/52/CE. La primera establece normas y procedimientos para el retorno de migrantes irregulares a sus países, atendiendo al interés superior de los niños, la vida familiar, el estado de salud de los individuos y el principio de no devolución. Por su parte, la segunda Directiva especifica sanciones y medidas aplicables a los empleadores que dan trabajo a migrantes irregulares<sup>52</sup>.

Lo anterior involucra mecanismos de contención de la migración irregular. Y en lo que ha ello se refiere, la Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores de los Estados Miembros de la Unión Europea (FRONTEX) juega un rol preponderante al poseer los medios para coordinar el control en las fronteras y para profundizar en la cooperación con los países de origen o tránsito de migrantes<sup>53</sup>. Igualmente, EUROPOL combate actividades ilícitas asociadas a la migración, como el tráfico de personas<sup>54</sup>. Entre 2010 y 2013 se registró un total de 3.300 individuos que habrían quedado a merced de redes de trata de personas dentro de la UE –total que considera solo los casos que habiendo ocurrido dentro de la UE involucran a individuos de países que no pertenecen a ésta–<sup>55</sup>.

Con todo, lo expuesto en materia de gestión migratoria en torno a la UE como conglomerado político no supone la inexistencia de diferencias entre los Estados que la conforman. Por ejemplo, mientras en Francia la política migratoria es restrictiva,

---

51 RED Europea de Migración. Migración temporal y circular: pruebas empíricas, políticas actuales y futuras opciones en los Estados miembros de la UE. [En línea]. Septiembre 2011. [Fecha de consulta: 22 de septiembre 2015]. Disponible en: [http://extranjeros.empleo.gob.es/es/redeuropeamigracion/Estudios\\_monograficos/REM\\_Informe\\_de\\_Sxntesis\\_Migracixn\\_Temporal\\_ES.pdf](http://extranjeros.empleo.gob.es/es/redeuropeamigracion/Estudios_monograficos/REM_Informe_de_Sxntesis_Migracixn_Temporal_ES.pdf)

52 PARLAMENTO Europeo. La política de inmigración. [En línea]. s.f. [Fecha de consulta: 22 de septiembre 2015]. Disponible en: [http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/es/FTU\\_5.12.3.pdf](http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/es/FTU_5.12.3.pdf)

53 ILIES, María. La política de la Comunidad Europea sobre inmigración irregular: medidas para combatir la inmigración irregular en todas sus fases (DT). [En línea]. Real Instituto Elcano, España, 2009. [Fecha de consulta: 19 de septiembre 2015]. Disponible en: [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_es/zonas\\_es/demografia+y+poblacion/dt38-2009](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/demografia+y+poblacion/dt38-2009)

54 CARRERA, Sergio, HERTOOG, Leonhard den y PARKIN, Joanna. The peculiar Nature of EU Home Affairs Agencies in Migration Control: Beyond Accountability versus Autonomy? *European Journal of Migration and Law*, 15(4):337-358, diciembre 2013.

55 UNITED Nations Office on Drugs and Crime. Loc. Cit

en España puede considerarse más abierta, dada la existencia de procesos que han permitido regularizar la estancia de miles de personas en condición irregular<sup>56</sup>. Estas mismas diferencias entre Estados de la UE se observan en la protección de los DDHH de los migrantes irregulares, a pesar de que dichos Estados han adherido al V Convenio Europeo de Derechos Humanos y Libertades Fundamentales y el Protocolo 11 de este tratado haya creado el Tribunal Europeo de Derechos Humanos<sup>57</sup>. Ejemplo de esto son los antecedentes sobre variaciones en la atención en salud<sup>58</sup> y en las condiciones de detención de los migrantes indocumentados<sup>59</sup>.

## **DESAFÍOS QUE IMPONE LA MIGRACIÓN IRREGULAR PARA LAS POLÍTICAS MIGRATORIA Y DE SEGURIDAD NACIONAL DE MÉXICO**

### *Desafíos en el ámbito social*

Si bien las circunstancias que han ocasionado estados problemáticos en la gestión de la migración irregular desarrollada por México tocan aspectos de DDHH o del ámbito político-jurídico principalmente, dos son los desafíos que destacan en el ámbito social. En primer lugar, la criminalización y estigmatización de la que son objeto los migrantes irregulares por parte de los ciudadanos mexicanos, situación que, no obstante, no es de extrañar en un escenario en el cual la migración irregular ha sido concebida como una sistemática amenaza para la seguridad nacional, incluso sin distinguirla del crimen que se organiza en torno a aquélla. De esta manera se entiende que las personas indocumentadas, y en particular las provenientes de Guatemala, Honduras y El Salvador, sean objeto de un trato ajeno al espíritu de integración que ha primado en otras partes del mundo. El ejemplo de Canadá es particularmente ilustrativo y en algunos respectos también el de la UE, toda vez que en México se carecen de políticas de multiculturalismo e integración o de programas de sensibilización social tendientes a eliminar las manifestaciones de

---

56 KOSTOVA, Miroslava. Una evaluación del último proceso de regularización de trabajadores en España (febrero-mayo de 2005). Un año después. [En línea]. Real Instituto Elcano, España, 14 de agosto 2006. [Fecha de consulta: 21 de septiembre 2015]. Disponible en: [http://www.realinstitutoelcano.org/documentos/252/252\\_Kostova\\_Regularizacion\\_Extranjeros\\_Espana.pdf](http://www.realinstitutoelcano.org/documentos/252/252_Kostova_Regularizacion_Extranjeros_Espana.pdf)

57 DE CASTRO, Claribel. La protección de los Derechos Humanos de los inmigrantes por el Consejo de Europa: especial referencia a la jurisprudencia del TEDH. [En línea]. Revista de Derecho UNED, España, (2): 143-173, 2007. [Fecha de consulta: 23 de septiembre 2015]. Disponible en: <http://revistas.uned.es/index.php/RDUNED/article/view/10925/10453>

58 EUROPEAN Union Agency for Fundamental Rights. UE: el derecho a la asistencia sanitaria no está garantizado en la práctica. [En línea]. 11 de octubre 2011. [Fecha de consulta: 19 de septiembre 2015]. Disponible en: [http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra\\_uploads/1772-pr-irregular-migrants-healthcare\\_ES.pdf](http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/1772-pr-irregular-migrants-healthcare_ES.pdf)

59 VÁZQUEZ, Miguel. Cierren los Centros de Internamiento (CIEs). ¡Ningún ser humano es ilegal! [En línea]. Change.org, España, s.f. [Fecha de consulta: 23 de septiembre 2015]. Disponible en: <https://www.change.org/p/comisi%C3%B3n-europea-cierren-los-centros-de-internamiento-de-extranjeros-cies-ning%C3%BAn-ser-humanos-es-ilegal>

discriminación hacia los migrantes y, en particular, hacia quienes que se mantienen en condiciones irregulares.

En segundo lugar, se impone como una prioridad para México el hacer frente al creciente flujo de niños que ingresan irregularmente a su territorio sin la compañía de adultos, lo cual los deja expuestos a la acción de bandas delictuales y a los peligros propios del traspaso de las fronteras. Esto es un desafío de la más alta trascendencia para el país, ello considerando, por ejemplo, que la ONU al analizar el caso de los niños salvadoreños involucrados lo catalogó como emergencia humanitaria<sup>60</sup>.

### *Desafíos en el ámbito político-jurídico*

En el ámbito político-jurídico tres son los desafíos que a la luz de los elementos de juicio expuestos posee el Estado mexicano. El primero de ellos dice relación con desvincular entre sí sus políticas de Seguridad Nacional y Migratoria, procurando que la gestión de la migración se realice atendiendo a la compleja variedad de factores que reúne y no desde el paradigma que se concentra en criminalizar a los migrantes irregulares y securitizar al fenómeno migratorio. Pero ello demanda, por una parte, aplacar el impacto de las presiones internacionales existentes, como las que provienen desde EE.UU., para la securitización de la migración. Y, por otra parte, se requiere que se acepte a ésta como una circunstancia social que debe abordarse mediante la generación de condiciones de transversalidad entre las distintas instancias públicas nacionales y en asociación con los países de destino, tránsito y expulsión de migrantes irregulares, minimizando los riesgos que en particular la migración irregular genera para los individuos involucrados. Y esto último, a su turno, demanda la capacidad de contrarrestar el influjo de las bandas delictuales y criminales que operan en torno al fenómeno migratorio irregular, además de focalizar esfuerzos por profundizar en el conocimiento de sus determinantes. Se advertirá que el cumplimiento de este primer desafío apunta, entre otras situaciones, a lograr que órganos del Estado que tienen injerencia en la gestión de la migración, como el INM, no se vean envueltos en actividades coercitivas (como detenciones o redadas) que alejan a los migrantes irregulares de las posibilidades de orientación que deben procurárseles por ley.

Un segundo reto para el Estado mexicano consiste en superar la disyunción entre, por una parte, las disposiciones políticas y jurídicas que se han establecido sobre migración y, por otra, la implementación y observancia de las mismas. No son menores los antecedentes que evidencian que pese a los tratados suscritos y a las disposiciones

---

60 ORGANIZACIÓN de las Naciones Unidas. El Salvador: La ONU insta a garantizar los derechos de menores migrantes. [En línea]. Centro de Noticias ONU, 26 de junio 2014. [Fecha de consulta: 20 de julio 2015]. Disponible en: <http://www.un.org/spanish/News/story.asp?NewsID=29811#.VbAtG03blpA>



que se incluyen en la Constitución del Estado mexicano y en la Ley de Migración vigente, igualmente se perpetren actos delictuales y hasta criminales que atentan en contra de los indocumentados, incluso con la complicidad o aquiescencia de autoridades. El INM, cabe destacar, fue el foco de un 78,8% de las quejas registradas por vulneraciones de DDHH de migrantes cometidas por autoridades entre 2005 y 2012<sup>61</sup>.

El tercer desafío que el Estado mexicano posee en el ámbito en cuestión consiste en desarrollar las capacidades del INM bajo una base ética y profesional, sustentada en un enfoque de política pública que propenda a acrecentar el cumplimiento de normativas en materia migratoria, más que en uno de seguridad nacional.

### *Desafíos en el ámbito de DDHH*

En general las problemáticas que vulneran los DDHH de los migrantes irregulares que transitan por México han concentrado parte importante de la atención nacional e internacional que existe respecto de las contingencias que se viven en el país a razón del desarrollo de la gestión del fenómeno migratorio. Ello es así principalmente porque la vulneración de los derechos fundamentales de las personas indocumentadas ha ocurrido incluso con la participación de autoridades estatales, omitiéndose toda consideración a las disposiciones que existen al respecto en la Constitución del Estado mexicano y en las convenciones o tratados de los que éste participa. Consecuentemente con esto, los siguientes tres son los retos que se han distinguido en el área:

- En primer lugar, se encuentra la necesidad de superar las limitantes que los agentes del Estado imponen a quienes se encuentran en condición de indocumentados para acceder a servicios básicos tales como educación y salud, y a aquellos que permitan condiciones de habitabilidad dignas.
- En segundo lugar, se impone el desafío de mitigar la vulnerabilidad que poseen los migrantes irregulares en el territorio mexicano y que, entre otras circunstancias, sucede por la no desarticulación de bandas criminales que ejercen control sobre y se benefician de las personas indocumentadas. El caso de la banda criminal Los Zetas que opera en el territorio mexicano representa un ejemplo mundialmente conocido.

A lo anterior se suma la necesidad de aumentar las medidas de control que protejan a los migrantes irregulares de los riesgos propios de su tránsito clandestino, lo que naturalmente involucra la generación de políticas que motiven la observancia, por parte de éstos, de las disposiciones migratorias establecidas. Los hechos ocurridos

---

61 SILVA, Yolanda. Loc. Cit.

en el denominado Tren de Muerte testimonian la situación y han sido destacados internacionalmente por organizaciones como Amnistía Internacional<sup>62</sup>.

Todo lo antes expuesto sobre este segundo desafío identificado, sumado al estado de violencia que atraviesa México en los últimos años, lleva a que se requiera el cumplimiento de su responsabilidad de Estado<sup>63</sup>. Y, en lo que respecta a la protección de los migrantes, los ejemplos de organismos como FRONTEX o EUROPOL pueden resultar orientadores.

- El tercer reto que en el ámbito de DDHH el Estado mexicano enfrenta consiste en mejorar la realidad que impera en los centros de detención de migrantes irregulares, y que ha sido sistemáticamente cuestionada por organizaciones nacionales e internacionales. Esto, entre otras razones, por la falta de criterios de internamiento y expulsión, por la indefensión que padecen los ingresados y por los abusos que cometen las autoridades. Inclusive, han llegado a catalogarse como cárceles ilegales de carácter racista<sup>64</sup>.

## CONSIDERACIONES FINALES

Los problemas fundamentales que la gestión migratoria plantea para el Estado mexicano se encuentran principalmente en el plano de la ejecución más que en el del sustento legal. En efecto, mientras que las transformaciones jurídicas se han elaborado en concordancia con los acuerdos y tratados internacionales que involucran temáticas de Derechos Humanos, denotando así el espíritu de preocupación que mantiene México en la materia, su implementación no ha concretado en los hechos dicho espíritu. La vinculación entre las políticas de Seguridad Nacional y Migratoria ha provocado que el fenómeno sea considerado, si no como una amenaza directa, al menos sí como un riesgo para el Estado. Una perspectiva securitizadora, como la que es posible apreciar en determinados aspectos de la gestión migratoria mexicana, impacta fuertemente sobre el flujo migratorio irregular, incrementando el grado de vulnerabilidad de quienes participan del mismo. Parte de la vulnerabilidad asociada a la migración irregular reside en la estructura y acción de las instituciones responsables de su gestión, especialmente del INM, y no siempre en la población migrante misma.

---

62 AMNISTÍA Internacional. Loc. Cit.

63 BUSTAMANTE, Jorge. La responsabilidad de Estado y las migraciones internacionales. En: ANGUIANO, María y CRUZ, Rodolfo (coordinadores). Migraciones internacionales, crisis y vulnerabilidades. Perspectivas comparadas. México, El Colegio de la Frontera Norte, 2013. pp. 285-320.

64 VÁZQUEZ, Miguel. Loc. Cit.

Dada la relevancia sociopolítica que comporta el problema abordado en este artículo, lo aportado en él no solo apunta a lograr un mejor entendimiento de los procesos de migración que afectan a México como país de llegada y tránsito, los discursos y expresiones concretas que asume el tema de la seguridad nacional y la forma cómo se vinculan ambos fenómenos. También, desde una perspectiva práctica, pretende contribuir a superar las limitantes sociales, políticas y aquellas referidas al resguardo de DDHH que pueden presentar la Política Migratoria y la Política de Seguridad Nacional mexicanas para la gestión de la migración irregular, y, por qué no, a orientar el diseño y ejecución de planes de acción gubernamentales tendientes a disminuir el volumen de migrantes indocumentados, propiciando y estimulando en las personas provenientes de otros países la observancia de las normas migratorias.

## BIBLIOGRAFÍA

- ACUERDO por el que se reconoce al Instituto Nacional de Migración como Instancia de Seguridad Nacional. Diario Oficial de la Federación. México, 18 de mayo 2005.
- ALBERT, María, ESPINAR, Eva y HERNÁNDEZ, María. Los inmigrantes como amenaza. Procesos migratorios en la televisión española. [En línea]. Convergencia, México, (53): 49-68, mayo-agosto 2010. [Fecha de consulta: 4 de mayo 2015]. Disponible en: <http://www.scielo.org.mx/pdf/conver/v17n53/v17n53a3.pdf>
- AMNISTÍA Internacional. Víctimas invisibles. Migrantes en movimiento en México. [En línea]. Abril 2010. [Fecha de consulta: 1 de mayo 2015]. Disponible en: <http://amnistiainternacional.org/publicaciones/108-victimas-invisibles-migrantes-en-movimiento-en-mexico.html>
- ANGUIANO, María y TREJO, Alma. Vigilancia y control en la frontera México-Estados Unidos: efectos en las rutas del flujo migratorio internacional. [En línea]. Papeles de Población, México, 13(51): 45-75, enero-marzo 2007. [Fecha de consulta: 1 de mayo 2015]. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=11205103>
- ARIAS, Karina y CARMONA, Nancy. Evolución y retos del marco normativo migratorio en México: Una perspectiva histórica. [En línea]. Sin Fronteras IAP, México, 2012. [Fecha de consulta: 27 de agosto 2015]. Disponible en: [http://www.sinfronteras.org.mx/attachments/article/1406/informeMigracion\\_web.pdf](http://www.sinfronteras.org.mx/attachments/article/1406/informeMigracion_web.pdf)
- BENÍTEZ, Raúl y RODRÍGUEZ, Carlos. Seguridad y fronteras en Norteamérica. Del TL-CAN a la ASPAN. [En línea]. Revista Frontera Norte, México, 18(35):7-28, enero-junio 2006. [Fecha de consulta: 28 de julio 2015]. Disponible en: <http://www.redalyc.org/pdf/136/13603501.pdf>
- BUSTAMANTE, Jorge. La responsabilidad de Estado y las migraciones internacionales. En: ANGUIANO, María y CRUZ, Rodolfo (coordinadores). Migraciones internacionales, crisis y vulnerabilidades. Perspectivas comparadas. México, El Colegio de la Frontera Norte, 2013. pp. 285-320.
- CANADA Border Services Agency. Departamental Performance Report 2013-14. [En línea]. 2014. [Fecha de consulta: 22 de septiembre 2015]. Disponible en: <http://www.cbsa-asfc.gc.ca/agency-agence/reports-rapports/dpr-rmr/2013-2014/report-rapport-eng.pdf>

- CARRERA, Sergio, HERTOG, Leonhard den y PARKIN, Joanna. The peculiar Nature of EU Home Affairs Agencies in Migration Control: Beyond Accountability versus Autonomy? *European Journal of Migration and Law*, 15(4):337-358, diciembre 2013.
- CASILLAS, Rodolfo. El Plan Sur de México y sus efectos sobre la migración internacional. [En línea]. *Ecuador Debate*, Ecuador, (56): 199-210, agosto 2002. [Fecha de consulta: 7 de julio 2015]. Disponible en: <http://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/4567/1/RFLACSO-ED56-14-Casillas.pdf>
- CASTILLO, Manuel y RAMÍREZ, Telesforo (coordinadores). El estado de la migración. México ante los recientes desafíos de la migración internacional. Consejo Nacional de Población, México, 2012. 342p.
- CASTILLO, Miguel y TOUSSAINT Mónica. Seguridad y migración en la frontera sur. En: ALVARADO, Arturo y SERRANO, Mónica (coordinadores). Seguridad Nacional y seguridad interior. El Colegio de México, México DF, 2010. pp. 269-300.
- CHABAT, Jorge. La iniciativa Mérida y la relación México-Estados Unidos: En busca de la confianza perdida. [En línea]. Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, (195), enero 2010. [Fecha de consulta: 7 de julio 2015]. Disponible en: <http://www.cide.edu.mx/publicaciones/status/dts/DTEI%20195.pdf>
- COMISIÓN Interamericana de Derechos Humanos. Derechos Humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México. [En línea]. 30 diciembre 2013. [Fecha de consulta: 6 de agosto 2015]. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/migrantes/docs/pdf/informe-Migrantes-Mexico-2013.pdf>
- CONSTITUCIÓN Política de los Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial de la Federación, México, 5 de febrero 1917.
- DE CASTRO, Claribel. La protección de los Derechos Humanos de los inmigrantes por el Consejo de Europa: especial referencia a la jurisprudencia del TEDH. [En línea]. *Revista de Derecho UNED*, España, (2): 143-173, 2007. [Fecha de consulta: 23 de septiembre 2015]. Disponible en: <http://revistas.uned.es/index.php/RDUNED/article/view/10925/10453>
- EL COLEGIO de la Frontera Norte. Encuesta sobre migración en la frontera sur de México EMIF Sur. [En línea]. Informe anual de resultados, del año 2004 al 2013. [Fecha de consulta: 20 de julio 2015]. Disponible en: <http://www.colef.mx/emif/publicacionessur.php>

- EUROPEAN Union Agency for Fundamental Rights. UE: el derecho a la asistencia sanitaria no está garantizado en la práctica. [En línea]. 11 de octubre 2011. [Fecha de consulta: 19 de septiembre 2015]. Disponible en: [http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra\\_uploads/1772-pr-irregular-migrants-healthcare\\_ES.pdf](http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/1772-pr-irregular-migrants-healthcare_ES.pdf)
- GONZÁLEZ, Guadalupe, SCHIAVON, Jorge, MALDONADO, Gerardo, MORALES, Rodrigo y CROW, David. México, las Américas y el mundo, 2012-2013. Política exterior: opiniones públicas y líderes. Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, 2013. 131p.
- GOVERNMENT of Canada. What we do. [En línea]. s.f. [Fecha de consulta: 22 de septiembre 2015]. Disponible en: <http://www.cic.gc.ca/english/departament/what.asp>
- HUMAN Rigths Watch. World Report. [En línea]. Años 2001, 2002, 2005 al 2008 y 2011 al 2015. [Fecha de consulta: 7 de agosto 2015]. Disponible en: <https://www.hrw.org/publications>
- ILIES, María. La política de la Comunidad Europea sobre inmigración irregular: medidas para combatir la inmigración irregular en todas sus fases (DT). [En línea]. Real Instituto Elcano, España, 2009. [Fecha de consulta: 19 de septiembre 2015]. Disponible en: [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?W-CM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_es/zonas\\_es/demografia+y+poblacion/dt38-2009](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?W-CM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/demografia+y+poblacion/dt38-2009)
- INFOMEX. Respuesta a la petición de información N° 0411100034213 realizada al Instituto Nacional de Migración de México. [En línea]. México. [Fecha de consulta: 6 de agosto 2015]. Disponible en: <https://www.infomex.org.mx/gobiernofederal/moduloPublico/moduloPublico.action>
- INSTITUTO Nacional de Estadística y Geografía de México. Registros administrativos. [En línea]. México, s.f. [Fecha de consulta: 20 de agosto 2015]. Disponible en: <http://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/proyectos/bd/consulta.asp?p=11017&c=15274&s=est&cl=4#>
- INSTITUTO para la Seguridad y la Democracia. Diagnóstico del Instituto Nacional de Migración. Hacia un Sistema de Rendición de Cuentas en pro de los Derechos de las Personas Migrantes en México. México, 2013. 564p.
- JOAO, María. Crimigración securitización y la criminalización de los migrantes en el Sistema Penal. [En línea]. Anuario da facultad de Dereito da Universidade da Coruña, España, (16): 591-613, 2012. [Fecha de consulta: 25 de abril 2015]. Disponible en: [http://ruc.udc.es/bitstream/2183/12016/1/AD\\_16\\_2012\\_art\\_26.pdf](http://ruc.udc.es/bitstream/2183/12016/1/AD_16_2012_art_26.pdf)

- KOSTOVA, Miroslava. Una evaluación del último proceso de regularización de trabajadores en España (febrero-mayo de 2005). Un año después. [En línea]. Real Instituto Elcano, España, 14 de agosto 2006. [Fecha de consulta: 21 de septiembre 2015]. Disponible en: [http://www.realinstitutoelcano.org/documentos/252/252\\_Kostova\\_Regularizacion\\_Extranjeros\\_Espana.pdf](http://www.realinstitutoelcano.org/documentos/252/252_Kostova_Regularizacion_Extranjeros_Espana.pdf)
- LEY de Migración. Diario Oficial de la Federación. México, 25 de mayo 2011.
- LEY General de Población. Diario Oficial de la Federación. México, 7 de enero 1974.
- MARRERO, Gretel y GUTIÉRREZ, Ivis. La política migratoria canadiense: efectos para el área de América Latina y El Caribe. [En línea]. IV Congreso de la Asociación Latinoamericana de Población, Cuba, 16-19 noviembre 2010. [Fecha de consulta: 1 de marzo de 2016]. Disponible en: <http://www.uh.cu/centros/cemi/wp-content/uploads/2016/02/6-anuario-2010.pdf>
- MAYOR designates Vancouver a “Sanctuary City” for Undocumented Migrants. [En línea]. CIC News, agosto 2014. [Fecha de consulta: 17 de septiembre 2015]. Disponible en: <http://www.cicnews.com/2014/08/vancouver-sanctuary-city-2-083663.html>
- OFICINA del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares. [En línea]. 18 de diciembre 1990 [Fecha de consulta: 4 de septiembre 2015]. Disponible en: <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CMW.aspx>
- ORGANIZACIÓN de las Naciones Unidas. El Salvador: La ONU insta a garantizar los derechos de menores migrantes. [En línea]. Centro de Noticias ONU, 26 de junio 2014. [Fecha de consulta: 20 de julio 2015]. Disponible en: <http://www.un.org/spanish/News/story.asp?NewsID=29811#.VbAtG03blpA>
- PARLAMENTO Europeo. La política de inmigración. [En línea]. s.f. [Fecha de consulta: 22 de septiembre 2015]. Disponible en: [http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/es/FTU\\_5.12.3.pdf](http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/es/FTU_5.12.3.pdf)
- PROGRAMA Especial de Migración 2014-2018. Diario Oficial de la Federación. México, 30 de abril 2014.
- RED Europea de Migración. Migración temporal y circular: pruebas empíricas, políticas actuales y futuras opciones en los Estados miembros de la UE. [En Línea]. Septiembre 2011. [Fecha de consulta: 22 de septiembre 2015]. Disponible en: [http://extranjeros.empleo.gob.es/es/redeuropeamigracion/Estudios\\_monograficos/REM\\_Informe\\_de\\_Sxntesis\\_Migracixn\\_Temporal\\_ES.pdf](http://extranjeros.empleo.gob.es/es/redeuropeamigracion/Estudios_monograficos/REM_Informe_de_Sxntesis_Migracixn_Temporal_ES.pdf)

- RODRÍGUEZ, Pedro. Los desafíos que plantea la migración irregular a las políticas migratoria y de seguridad nacional de México: análisis de los hechos acontecidos entre los años 2001 y 2014. Tesis. (Magíster en Ciencia Política, Seguridad y Defensa). Profesor guía: Eugenio de la Cerda Rodríguez. Santiago, Chile, Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, 2015. 210p.
- SECRETARÍA de Relaciones Exteriores de México. Segundo informe periódico de México sobre el cumplimiento de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familias. [En línea]. México, 2011. [Fecha de consulta: 24 de agosto 2015]. Disponible en: <http://sre.gob.mx/sre-docs/dh/docsdh/informes/4617txt.pdf>
- SILVA, Yolanda. Reflexiones en torno al control migratorio y los Derechos Humanos en México. [En línea]. Revista Legislativa en Estudios Sociales y de Opinión Pública, México, (15): 43-74, enero-junio 2015. [Fecha de consulta: 26 de agosto 2015]. Disponible en: <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/content/download/25630/129701/file/Rev.-%20Leg.-num-15.pdf>
- SILVA, Yolanda. Transmigración de centroamericanos por México: su vulnerabilidad y sus derechos humanos. Tesis. (Doctorado en Ciencias Sociales con especialidad en Estudios Regionales). Director de Tesis: Jorge Agustín Bustamante Fernández. Tijuana, Baja California, México, El Colegio de la Frontera Norte, 2014. 234p.
- TREJO, Elma, ARÁMBULA, Alma y ALVAREZ, Margarita. Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte (ASPAN). [En línea]. Cámara de Diputados, México, julio 2006. [Fecha de consulta: 27 de julio 2015]. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spe/SPE-ISS-02-06.pdf>
- UGALDE, Filiberto. Órganos constitucionales autónomos. [En línea]. Revista del Instituto de la Judicatura Federal, México, (29): 253-264, 2010. [Fecha de consulta: 4 de septiembre 2015]. Disponible en: <http://www.ijf.cjf.gob.mx/publicaciones/revista/29/Filiberto%20Valentín%20Ugalde%20Calderón.pdf>
- UNIDAD de Política Migratoria de México e INSTITUTO Nacional de Migración de México. Estadísticas migratorias. Síntesis. [En línea]. México, años 2001 al 2014. [Fecha de consulta: 10 de julio 2015]. Disponible en: [http://www.politicamigratoria.gob.mx/es\\_mx/SEGOB/Boletines\\_Estadisticos](http://www.politicamigratoria.gob.mx/es_mx/SEGOB/Boletines_Estadisticos)
- UNITED Nations Office on Drugs and Crime. Global report on trafficking in persons. Country profiles. North America, Central America and the Caribbean and Western and Central Europe. [En línea]. 2014. [Fecha de consulta: 15 de octubre 2015]. Disponible en: <http://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/glotip.html>



- UNITED Nations. International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of their Families. [En línea]. Treaty series, 18 de diciembre 1990. [Fecha de consulta: 24 de agosto 2015]. Disponible en: [https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg\\_no=IV-13&chapter=4&lang=en](https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=IV-13&chapter=4&lang=en)
- US CUSTOMS and Border Protection. Stats and Summaries. [En línea]. Estados Unidos, s.f. [Fecha de consulta: 20 de julio 2015]. Disponible en: <https://www.cbp.gov/newsroom/stats>
- VÁZQUEZ, Miguel. Cierren los Centros de Internamiento (CIEs). ¡Ningún ser humano es ilegal! [En línea]. Change.org, España, s.f. [Fecha de consulta: 23 de septiembre 2015]. Disponible en: <https://www.change.org/p/comisi%C3%B3n-europea-cierren-los-centros-de-internamiento-de-extranjeros-cies-ning%C3%BAser-humano-es-ilegal>
- VERSIÓN consolidada del tratado de funcionamiento de la Unión Europea. [En línea]. Diario Oficial de la Unión Europea, 30 de marzo 2010. [Fecha de consulta: 22 de septiembre 2015]. Disponible en: <https://www.boe.es/doue/2010/083/Z00047-00199.pdf>
- WOLF, Sonja. El ambicioso Programa Especial de Seguridad 2014-2018. [En línea]. Animal Político, México, 7 de julio 2014. [Fecha de consulta: 28 de agosto 2014]. Disponible en: <http://www.animalpolitico.com/blogueros-seguridad-180/2014/07/07/programa-especial-de-migracion-2014-2018-institucionalidad-y-recursos/>