
VI. ESTUDIO MIGRATORIO DE MÉXICO



VI. ESTUDIO MIGRATORIO DE MÉXICO

Elaborado por Elba Y. Coria Márquez¹

1. La migración internacional de personas en el contexto nacional (perspectiva histórica y actual)

Desde los primeros años del siglo XX, México mostraba ser un país receptor de flujos migratorios, expulsor de personas migrantes y de acceso o tránsito hacia los Estados Unidos. Tendencias que se van a mantener, fortalecer y definir a lo largo del siglo.

Durante la mayor parte del siglo pasado, su función receptora de personas migrantes, predominantemente Regulares², estuvo fuertemente vinculada y determinada por la llegada de personas víctimas de persecución en su país de origen, cuya presencia e influencia social, económica y cultural se impregnó vivamente en la memoria de la sociedad y Estado mexicanos.

La política de asilo³, inmersa en la política exterior de México, consideraba a los exiliados como flujos migratorios benéficos para el país y se cimentaba en la existencia de vínculos de solidaridad y afinidad ideológica, política, histórica y cultural con la mayoría de los perseguidos políticos que llegaron al país, o bien, en intereses concretos del Estado, como ocurrió con la aceptación en el país de refugiados menonitas.

En sentido inverso, la política migratoria dejó de considerar que la migración de destino era la medida prioritaria para el crecimiento demográfico del país. En parte por las experiencias vividas en el siglo anterior con el rechazo a los extranjeros y su poca asimilación al medio nacional, pero también por los limitados flujos que se recibieron. Así, se inició un posicionamiento de control de los flujos migratorios que cada vez restringió más las posibilidades de estancia regular.

El cambio de política migratoria ya se percibe para 1908, año en que el gobierno mexicano estableció los primeros puntos de control fronterizo y marítimo de la migración y, casi paralelamente, estableció una política demográfica tendiente a fomentar el crecimiento natural de la población mexicana.

1 Licenciada en Derecho y Relaciones Internacionales. Tiene experiencia de trabajo en materia civil y mercantil y ha impartido clases de Sociología e Introducción al Estudio de las Ciencias Sociales y Económicas a estudiantes del último nivel de bachillerato en la Universidad Latina. En materia de derechos humanos, realizó un diplomado en defensa y promoción de los Derechos Humanos. Fue Subcoordinadora de Defensoría de Sin Fronteras. Integrante del Equipo de Investigadores Nacionales y Co-autora del Informe Regional, como Consultora Externa de Sin Fronteras IAP en México. elbacoria@gmail.com

2 El término regular se emplea para el cumplimiento de disposiciones migratorias de ingreso, tránsito o permanencia autorizadas conforme a las leyes migratorias

3 El asilo tuvo como referente hasta la década de los 80 el cúmulo de instrumentos internacionales que constituyen el llamado asilo latinoamericano. No obstante, el término asilo es también la institución de protección a refugiados conforme a la Convención de Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados.

En la Ley Migratoria de 1926 y 1930 se observan los primeros indicios del abandono a la política migratoria liberal sostenida en el siglo anterior. Abandono que se explicita con la Ley General de Población de 1936, creada en concordancia con el Primer Plan Sexenal⁴.

En estas leyes, el recrudescimiento de las políticas migratorias se da, principalmente, en la migración de destino y tuvieron un referente en el contexto nacional e internacional: crisis económica ocasionada por la Primera Guerra Mundial y la Gran Depresión, cuyas repercusiones se hicieron sentir en México en lo financiero y en la repatriación masiva y forzada de mexicanos desde los Estados Unidos; así como la inestabilidad política, social y económica, como producto de la Revolución Mexicana y el establecimiento de la paz y el orden en el país.

La migración de destino irregular fue un fenómeno poco visible por motivos que van desde controles migratorios laxos, hasta normas que facilitaban la asimilación y regularización de la situación migratoria para dicha población. Hasta 1947, por ejemplo, la estancia irregular era una conducta cuya sanción prescribía con el paso de los años. La estancia irregular, por periodos que iban de 5 a 10 años, también daba lugar a la posibilidad de obtener una estancia legal⁵.

Por su parte, la migración en tránsito hacia Estados Unidos, aunque tiene orígenes que se remontan al siglo XIX - visible con los chinos que de 1880 a 1900 encontraron en México la oportunidad para ingresar a Estados Unidos, seguidos, una década después, por los japoneses- no fue numéricamente significativa durante la primera mitad del siglo pasado.

Adicionalmente, las leyes migratorias vigentes hasta 1947 no fijaban un control estricto para el tránsito autorizado de personas, salvo que se tratará de personas originarias de países cuyo ingreso se restringió o prohibió. Así, es factible que el tránsito de personas en situación irregular se minimizara o atenuara, de forma significativa, ante una mayor posibilidad de transitar por México con un estatus regular.

Lo señalado, no significa que las personas migrantes en situación irregular, en tránsito o destino, no fueran deportadas en la primera mitad del siglo; más bien, muestra un limitado estándar de control migratorio, así como de una normativa que no consideraba a la irregularidad migratoria con la gravedad que, hoy por hoy, posee para efectos de ser sancionada con la deportación. Es probable que por ello, las deportaciones que han tenido más relevancia hasta 1950 sean las practicadas por el

⁴ La Ley de 1936 regula la figura del perseguido político con mayor amplitud que sus antecesoras.

⁵ La ley de 1930 señalaba que el extranjero que ingresará ilegalmente al país o contraviniera las disposiciones migratorias debía pagar una multa y podía ser deportado cuando no obtuviera permiso para residir en el territorio nacional. La expulsión prescribía a los 5 años de residencia en el país (arts. 146 y 147), en sentido similar fue regulado este aspecto por la Ley de 1936 en tanto que la Ley de 1947 postuló que uno de medios para ser inmigrado era residir durante 10 años en el país aunque fuera de manera irregular (artículo 63).

titular del Ejecutivo Federal en aplicación del artículo 33 Constitucional⁶ y no aquéllas ejecutadas por las autoridades migratorias en cumplimiento de la ley en la materia.

Respecto a las principales características de las personas extranjeras en destino por México los archivos históricos censales del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), en el periodo 1900-1950, señalan que las personas extranjeras en México nunca alcanzaron la cifra de 200,000⁷ frente a una población total que pasó de 13, 545, 462 a 25, 779, 254 de habitantes, en el mismo periodo. Así, la población migrante de destino era una minoría dentro del mosaico poblacional mexicano.

La migración de destino predominante era de españoles⁸, norteamericanos, chinos y guatemaltecos. En menor cantidad, pero como constante, las siguientes posiciones eran ocupadas por personas inglesas, francesas, alemanas, cubanas e italianas. Existe también una presencia importante de sirios, libaneses, polacos y turcos, explicable a través de la figura del asilo en México y, a partir del censo de 1940, la migración canadiense se coloca entre los diez principales flujos migratorios al país.

En los censos que registraron la ocupación de las personas extranjeras, destacan el comercio, el trabajo doméstico y las actividades agrícolas, ganaderas, silvicultoras, la caza y la pesca.

Por su parte, los perseguidos políticos poseían, en su mayoría, un alto nivel educativo. Ello como resultado de la política selectiva y preferente de asilo para profesionistas en diversas áreas de la ciencia, las artes y el conocimiento, destacando el asilo a ideólogos, escritores y líderes políticos.

Salvo excepciones, como el caso de un grupo de aproximadamente 1,400 polacos que se beneficiaron de un programa de inserción agrícola, la participación social y productiva de los perseguidos políticos se ubicó, primordialmente, en las áreas del comercio, la administración y el ejercicio de profesiones libres.

Pese a la presencia constante de perseguidos políticos expulsados por las guerras mundiales, al interior, México mantuvo una política migratoria que, a través de las leyes de 1936 y 1947, fortificó el control y restricción legal de la migración de destino. La primera destacó por restringir la libertad de residencia; establecer prohibiciones al ingreso de trabajadores migratorios y medidas de protección laboral a sectores

6 Para un estudio sobre el número y motivos que dieron lugar a la aplicación del artículo 33 Constitucional consultar Yankelevich, Pablo, "Extranjeros Indeseables en México (1911-1940). Una aproximación cuantitativa a la aplicación del artículo 33 Constitucional". El documento confirma que la aplicación del artículo constitucional es exclusiva del titular del Ejecutivo Federal.

7 El censo poblacional de 1910 fue el que registró el menor número de personas extranjeras (116,527) mientras que el censo de 1950 registró el mayor número de personas extranjeras (182, 702) del periodo.

8 La posición de la migración española obedece a los vínculos históricos de México y España, pero también es significativa, durante el periodo, en razón de la guerra civil y el establecimiento de la dictadura militar que provoca la llegada de españoles refugiados. Se estima que en las décadas de los años treinta y cuarenta, se recibieron poco más de 20,000 refugiados españoles, en lo que fue la política de "brazos abiertos" del General Cárdenas.

productivos; y la existencia de listas de cupo diferenciadas para regular el ingreso y la permanencia en el país, en razón de la nacionalidad, raza, sexo, estado civil, edad, ocupación, instrucción y medios económicos de las personas extranjeras.

Por su parte, la Ley de 1947 instituyó, por primera vez, la sanción penal para conductas de carácter administrativo; la comprobación previa de la estancia legal ante autoridades de la república o jueces y fedatarios públicos; así como la existencia de lugares migratorios para la detención de personas extranjeras. Si bien, se consideraba la privación de la libertad como un último recurso y por un tiempo limitado, esto da paso a una regulación violatoria de la libertad personal en los años setenta.

Bajo la vigencia de esta Ley, en los años cincuentas comienzan a gestarse cambios internacionales y nacionales que modifican la composición y tipología de los flujos migratorios y de refugiados en el país.

Con los conflictos sociales y políticos en América, los perseguidos políticos serán continentales y no europeos. A inicios de 1950 llegan grupos reducidos de perseguidos provenientes de Guatemala, Cuba, República Dominicana, Brasil y Bolivia, en su mayoría pertenecientes a una elite política y académica. Aunque no eran numerosos su presencia comienza a ser identificable en el Censo de Población de 1960 donde el tercer flujo de personas extranjeras en el país corresponde a diversas nacionalidades de América, con exclusión de los guatemaltecos y cubanos que ocupan posiciones propias.

La proliferación de conflictos armados y dictaduras en América del Sur y Central provoca la llegada de argentinos, chilenos y uruguayos que formaban una población social y política más diversa, que cobra notoriedad en el Censo Poblacional de 1980 donde Chile y Argentina figuran como dos de los principales países de nacimiento de la población extranjera en México. Asimismo, el número de personas nicaragüenses, hondureñas y salvadoreñas aumenta y, al hacerlo, comienzan a ser perceptibles en los Censos de 1970 y 1980.

Aun ante el posicionamiento político de apertura a la recepción de refugiados, liderado por la Secretaría de Relaciones Exteriores, nuevamente las políticas migratorias restrictivas de la Ley General de Población de 1947, agudizadas en la Ley de 1974, limitaron considerablemente la afluencia de personas que encontraron asilo en el país y afectaron el reconocimiento y efectiva protección de aquellos que lograron entrar y establecerse en México⁹. De ahí que el asilo, rehén de normas y políticas migratorias, fuera selectivo y restringido a personas específicas o a grupos de algunos cientos, máximo miles, de personas perseguidas.

⁹ El Asilo Diplomático que otorgaban las Embajadas de México, era primordial en la política de asilo. No obstante, la regulación de asilo por parte de la Secretaría de Gobernación, y antecesores del Instituto Nacional de Migración, dificultó la adecuada protección e inserción de los perseguidos políticos, incluso de aquéllos que ingresaran al país a través de las embajadas mexicanas.

Con la llegada de miles de refugiados, en especial guatemaltecos, que se estima superó las 40,000 personas, el país se enfrenta, por primera vez, a un flujo masivo de refugiados que no era controlable por las políticas y mecanismos migratorios existentes y no estaba proyectado por la política exterior. Se hace necesaria, entonces, la participación del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados que colaborará con la recién creada Comisión Nacional de Ayuda a Refugiados (1980), para brindar atención y solución a las necesidades de éstos.

Adicionalmente, los refugiados centroamericanos contarán con un perfil socio-económico opuesto al que caracterizaba a los refugiados en el país, se trata de grupos de perseguidos que, en su mayoría, pertenecen a un medio rural y con limitados niveles de escolaridad, entre otras características.

Este periodo de conflicto regional y de cambio socio-económico de los refugiados, es uno de los factores que influyen en la configuración de México como un país de tránsito hacia los Estados Unidos. Las últimas dos décadas del siglo XX se caracterizaron por visibilizar este flujo migratorio proveniente en su mayoría, pero no exclusivamente, de países centroamericanos duramente afectados social, política y económicamente por el conflicto y post-conflicto, como: Guatemala, Honduras, El Salvador y Nicaragua. Así también, la pobreza, marginación y la falta de oportunidades laborales que caracteriza a esta migración en tránsito, influye en su configuración como un flujo irregular o indocumentado por México.

En la medida en que la migración en tránsito se hizo más presente, comenzaron las deportaciones sistemáticas y se acentuó el control migratorio. Rodolfo Casillas refiere que, conforme estadísticas del Instituto Nacional de Migración, de 1995 a septiembre de 2000, se realizaron, sólo por la frontera Sur de México, 453,995 expulsiones de extranjeros irregulares. Más del 85% se efectuaron por Chiapas, poco más de un 10% por Tabasco y el resto por Quintana Roo¹⁰.

La creciente importancia de la migración en tránsito es lo que da origen a la adopción de medidas estatales como la creación de los Grupos Betas (1995) que se establecieron con el fin de proteger a los migrantes en tránsito de abusos, delitos y extorsiones de las que pudieran ser objeto, por parte de autoridades y grupos delincuenciales, al ingresar irregularmente en el país. Por las características de la migración fluctuante, las áreas prioritarias de operación para los Grupos Betas han sido las del sur del país y tienen una importancia significativa en la protección de este flujo migratorio hasta nuestros días.

¹⁰ Casillas Rodolfo. *Semblanza de la frontera sur de México [en línea] Consejo Nacional para la Educación, la Vida y el Trabajo*, página: <http://bibliotecadigital.conevyt.org.mx> fecha de consulta: 10 de febrero de 2010.

Por otro lado, los conflictos en América Latina, la proyección de México como un país de acogida y los cambios en el origen étnico, nacional y socio-económico de la población refugiada tienen un efecto en la modificación de las características nacionales, sociales y económicas de la migración de destino, que se ve favorecida por una política migratoria de asimilación preferencial de latinoamericanos.

Mientras que alemanes, franceses, canadienses, cubanos e italianos, se mantienen en los flujos importantes de migrantes. Entre 1970-2000 los flujos de personas originarias de Colombia, Chile, Argentina, El Salvador y Guatemala llegan a duplicar, triplicar o cuadruplicar su crecimiento¹¹. Claro está que el cambio sustantivo respecto de personas hondureñas, guatemaltecas y salvadoreñas en el país, se reporta en la migración en tránsito y no en la de destino.

Otra modificación importante que ocurre a partir de los años 50, es que los norteamericanos se convierten en el primer grupo de extranjeros residentes en el país, desplazando a los españoles a una segunda posición. El Instituto Nacional de Migración señala que entre los Censos de 1970 y 2000, la población norteamericana creció 235.3%, incremento que se explica, parcialmente, con los hijos de migrantes mexicanos nacidos en dicho país, pero radicados en México. Es decir, este cambio también se relaciona con el fenómeno migratorio.

Al finalizar el siglo, el peso demográfico de las personas migrantes en destino se mantiene prácticamente inamovible en toda la centuria. El Censo de Población y Vivienda de 2000 reportó la presencia de 492,617 personas extranjeras en el país (49.9% son mujeres), frente a una total de 97,483, 412 habitantes. Es decir, las personas extranjeras constituyen el 0.5% de la población del país.

En cuanto a la ocupación de las personas extranjeras, del total reportado por el INEGI en 2000, el Instituto Nacional de Migración señala que 235,869 (50.4%) de las personas censadas es mayor de 16 años; 117, 628 personas corresponden a una población económicamente activa que, en su mayoría, poseen una actividad laboral. Así, 68, 453 (58.2%) trabajan como empleados u obreros; 5,299 (4.5%) son jornaleros o peones; 12, 764 (10.9%) manejan un negocio propio, y; 23, 864 (20.3%) trabajan por cuenta propia¹².

Si bien se observa que, a lo largo de las décadas, los migrantes en destino son un grupo minoritario y, cuantitativamente las personas objeto de asilo también, su

¹¹ Conforme al documento elaborado por el Centro de Estudios Migratorios titulado "Aspectos Generales de la Migración Actual en México", en el periodo de 1970 a 2000 hubo un incremento del 448.5% de la población Colombiana; 356.5% de la salvadoreña; 307.9% de la Argentina; 243.3% de la Guatemalteca.

¹² Centro de Estudios Migratorios INM. Aspectos Generales de la Inmigración actual en México. Algunas tendencias y características de la población nacida en el extranjero residente en México. Secretaría de Gobernación, México, 2009, p. 13.

visibilidad social supera, en la memoria y percepción de la sociedad, su presencia demográfica, participación en el mercado laboral e influencia política y social reales.

Las actitudes y sentimientos de recelo, rechazo y desconfianza hacia el extranjero se sustentan, entre otros elementos, en la historia de intervenciones e injerencias de agentes y potencias extranjeras; en una política de Estado que busca la unidad nacional reafirmando el nacionalismo; y en la creación de un marco jurídico y político proteccionista de la población nacional que crea una cultura social y jurídica de estigmatización y subrogación de los derechos de las personas migrantes establecidas en el país temporal o definitivamente.

El marco jurídico migratorio en el siglo XX, no tuvo como principal eje de formulación o desarrollo la influencia demográfica o social de la población extranjera en el país. Más bien respondió a condiciones sociales y políticas nacionales e internacionales, e incluso de avances tecnológicos en los medios de comunicación, que facilitaron la movilidad humana; así como a la preocupación del Estado mexicano en contar con marcos jurídicos que impidieran flujos migratorios a gran escala, poco benéficos para el desarrollo nacional o poco asimilables al medio nacional.

1.1. La migración en el siglo XXI

Al iniciarse el siglo XXI, México, es un país de origen, tránsito y, en menor proporción, de destino y retorno de personas migrantes. Los flujos migratorios son regulados por una Ley General de Población promulgada en enero de 1974. En cuanto a los refugiados, el asilo dejó de tener la fuerza, influencia, así como presencia política y social que lo había caracterizado tiempo atrás.

Los primeros años del siglo, marcaron la época del retorno de miles de refugiados centroamericanos. Desde entonces, el influjo de refugiados disminuyó sustancialmente, prima el reconocimiento individual de casos y la población refugiada es mayoritariamente urbana, de diverso origen nacional¹³, social, cultural, político y económico. Según estimaciones realizadas hasta el 2007 por el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, en el país hay poco menos de 2,000 personas refugiadas, la mitad de ellos de larga estancia.

A partir de 2000, con la adopción de la Convención de Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados y su Protocolo, la Secretaría de Relaciones Exteriores pierde por completo su liderazgo en la materia; se creó un órgano denominado Comité de Elegibilidad y la Comisión de Ayuda para los Refugiados cobró operatividad

¹³ Los refugiados en el país son de El Salvador, Guatemala, Colombia, Haití, República Democrática del Congo, Honduras, Cuba e Irak. En menor medida provienen de Rumania, Rusia, Myanmar, Irán, Etiopía, Gaza, Eritrea, Bangladesh, Albania, Sudán, Venezuela y Costa de Marfil. UNHCR. Estudio sobre la Integración local de las personas refugiadas en México, 2009, p. 5.

a través de una Coordinación General, órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación; y el reconocimiento de las personas perseguidas se designó como una facultad del Instituto Nacional de Migración que fue regulada, en la Ley General de Población, como una característica migratoria en la calidad de no inmigrante¹⁴.

Las estadísticas del Instituto Nacional de Migración señalan que de 2002 a 2009 han obtenido la calidad de refugiados 503 personas que tienen un origen socio-económico y nacional diverso: eritreos, somalíes, etíopes, congoleños, marfileños, colombianos y, en los últimos años, haitianos, entre otros. Este número presenta una diferencia numérica en relación con los casos contabilizados por la Coordinación General de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados que reporta un total de 686 casos de reconocimiento en el mismo periodo, lo que podría dar indicios de posibles deficiencias en la información disponible y la elaboración de estadísticas.

La migración de destino, en la que existe un 49.4% de mujeres migrantes¹⁵, parece conservar el valor porcentual poco significativo en términos de lo observado en el censo poblacional 2000, es decir, no mayor al 0.5% de la población total, sin que existan datos, en la última década, que permitan identificar un cambio en el comportamiento de este flujo.

La presencia de trabajadores migratorios, en especial, en la zona sur del país, refleja uno de los más relevantes flujos de migración en destino. En esta área geográfica, se estima que existen un promedio de 75 a 100 mil trabajadores migratorios temporales¹⁶ que desarrollan principalmente actividades agrícolas en la cosecha de café, tabaco, soya, caña de azúcar, papaya y banano; también los hay dedicados a la ganadería y la construcción. Se trata de una migración mayoritariamente guatemalteca, masculina, rural y con alto grado de analfabetismo¹⁷.

A la migración temporal del sur, se suma, a nivel nacional, una población migrante de destino que se concentra principalmente en ciudades como el Distrito Federal y el Estado de México, así como en zonas fronterizas; y es tanto numéricamente significativa como escasamente calificada.

¹⁴ Además de la característica de refugiados, la Ley General de Población prevé la figura de asilado que continua otorgándose por la Secretaría de Relaciones Exteriores, pero ya sin ningún tipo de impacto real.

¹⁵ El documento Aspectos Generales de la Inmigración actual en México, generado con insumos del Censo de Población y Vivienda 2000, permite observar que el porcentaje de mujeres migrantes cubanas, colombianas, guatemaltecas y salvadoreñas es mayor al de los hombres provenientes de los mismos países. En el resto de los casos la proporción similar entre unos y otros se mantiene.

¹⁶ Manuel Ángel Castillo, «Los flujos migratorios en la frontera sur de México, Amérique Latine Histoire et Mémoire. Les Cahiers ALHIM, 2, 2001, [En línea], Puesto en línea el 16 juin 2006. URL <http://alhim.revues.org/index603.html>. consultado el 10 de marzo de 2010.

¹⁷ Conforme a las estadísticas presentadas por el Instituto Nacional de Migración, en el periodo 2004-2007, la tasa de analfabetismo en los trabajadores temporales aumentó del 27.7% a 49.6%. Asimismo, existe una tendencia a la baja de los acompañantes de los trabajadores. En 2007, el 96.7% de los documentos migratorios expedidos eran para trabajadores y 2.8% de los documentos otorgados eran para acompañantes del trabajador.

La migración de destino altamente calificada se desempeña en el comercio, la industria, la educación, las profesiones liberales o los servicios; mientras que la no calificada vende, mayoritariamente, su fuerza laboral en la construcción y la producción de bienes, el comercio informal o realizan actividades profesionales independientes. En el flujo migratorio con escasa preparación profesional, destaca también el trabajo doméstico de mujeres migrantes.

La integración y asimilación de la población en destino al país es compleja, ante la existencia legal de normativas laborales, migratorias y de acceso a servicios de salud que establecen una diferencia discriminatoria entre nacionales y no nacionales y favorecen la protección a los nacionales.

En cuanto a la migración en tránsito el incremento sustancial es predominantemente centroamericano, también contempla una presencia extra-continental notable proveniente de Asia, Medio Oriente y África.

Las deficiencias e insuficientes medidas en materia de controles migratorios, la ausencia de mecanismos de coordinación interinstitucional, la corrupción, los abusos de autoridades, la existencia de delincuencia organizada y el tráfico de indocumentados, sumados al aumento de la migración internacional en tránsito en las últimas décadas del siglo XX, fueron elementos que justifican el recrudescimiento de políticas migratorias y transformaron las estructuras, prácticas y mecanismos migratorios, pero escasamente la legislación.

En 2001, el Plan Sur marca la nueva faceta de la actividad migratoria dedicada al control, inspección y contención de los flujos migratorios, que encabeza el Instituto Nacional de Migración¹⁸. Claramente comienza a fusionar elementos de delincuencia organizada y seguridad con las acciones a instrumentar en materia de flujos de personas irregulares al país. Aunque se trata de un plan dirigido a responder efectivamente en el control de la migración en tránsito, más que en la de destino, no por ello dejará de tener efectos negativos sobre las personas migrantes establecidas, de manera regular o irregular en el país.

Así también reconoce la necesidad de optimizar e incrementar los recursos públicos para hacerse de la infraestructura¹⁹ y los recursos humanos que permitan su

¹⁸ El Instituto Nacional de Migración es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación y al frente del mismo se encuentra un Comisionado. Tiene por objeto la planeación, ejecución, control, supervisión y evaluación de los servicios migratorios, así como coordinar sus actividades con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que concurren en la atención y solución de los asuntos relacionados en la materia. Es regulado por el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación en los artículos 55 a 73 y es por tanto una autoridad de carácter federal, aunque cuente con delegaciones regionales en los Estados de la República.

¹⁹ Incluye la remodelación de la Estación Migratoria del Distrito Federal y el Proyecto de la Estación Migratoria de Tapachula. En 2004, también se realizó la construcción, remodelación o mantenimiento de 18 estaciones migratorias ubicadas en los estados de Aguascalientes, Campeche, Chiapas, Michoacán, Oaxaca, Quintana Roo, Sinaloa, Tamaulipas, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.

adecuado funcionamiento. Esta exigencia, por ejemplo, dio lugar a que desde 1998 se estableciera la recaudación, por parte del Instituto Nacional de Migración, del Derecho de no Inmigrante que prevé la Ley Federal de Derechos. Ello con el objeto de destinar el 100% los ingresos por servicios migratorios al control de la migración²⁰.

Una de las principales medidas que instaura el Plan Sur es la colaboración interinstitucional entre diversas dependencias de los tres niveles de gobierno, incluyendo la participación del Centro de Investigaciones de Seguridad Nacional que, incluso, es designado como Secretariado Técnico del Grupo de Alto Nivel de Seguridad Fronteriza entre México y Guatemala (2002) y desde entonces, quedará indisolublemente involucrado, en forma abierta o velada, en los flujos migratorios y de asilo en el país.

Con los ataques a las torres gemelas de Nueva York, el Plan Sur endurece y fortifica sus objetivos. A él se suman diferentes estrategias y medidas tomadas en materia de seguridad nacional (lucha contra la delincuencia organizada) e internacional (lucha contra el terrorismo) y los postulados de la seguridad hemisférica que inciden en la política y actuación frente a los flujos migratorios.

Medidas como la Iniciativa Mérida, la Operación de sellamiento de las fronteras contra el narcotráfico²¹ y el Plan Centinela contra el terrorismo²², además de dotar al Instituto de mayores recursos económicos provenientes del gasto público²³ y la cooperación binacional con Estados Unidos, son estrategias que tienen una utilidad e impacto en la política de control y vigilancia de los flujos de migrantes.

Tales medidas, tienden a criminalizar y catalogar la migración irregular como una amenaza, máxime al darse la inclusión del tema migratorio en la Agenda de Seguridad y del Instituto Nacional de Migración como instancia de Seguridad Nacional (a partir de 2005). Aunque este reconocimiento y colaboración de la autoridad migratoria con las dependencias que forman al Consejo de Seguridad Nacional se refiere al intercambio de información, desde la perspectiva de la autoridad migratoria tiene

20 *A partir de 2007, la distribución de éste se destina sólo en un 20% al Instituto Nacional de Migración y en un 80% al Consejo de Promoción Turística.*

21 *Programa puesto en marcha casi al final del sexenio de Ernesto Zedillo, a fin de fortalecer los sistemas de detección y como parte de la redefinición de las estrategias de intercepción aérea, terrestre y marítima de actividades delictivas como el narcotráfico y tráfico de migrantes.*

22 *Impulsado por el Gobierno de Vicente Fox cuya implementación corresponde a la Secretaría de Defensa Nacional y que involucra a diferentes dependencias entre ellas, el Instituto Nacional de Migración.*

23 *Más del 50% del presupuesto del INM es destinado a los servicios personales y, en menor medida a, servicios generales (20%-30%). El Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2010 asigna el monto de 8,370,632,682 de pesos a la Secretaría de Gobernación, ésta debe distribuirlo entre sus dependencias y programas, siendo una de las principales el Instituto Nacional de Migración y el Programa de servicios migratorios en fronteras, puertos y aeropuertos. No obstante, en el portal web de obligaciones de transparencia no figura el monto que la Secretaría asigna al Instituto Nacional de Migración. Sólo aparece un informe sobre ejecución y asignación de recursos periódico sin datos sobre el monto total asignado a la dependencia y desglose adecuado. Portal de Obligaciones de Transparencia, IFAI [En Línea] <http://portaltransparencia.gob.mx>, consulta realizada: 15 de febrero de 2010.*

consecuencias no deseables en materia de derechos humanos, posicionamiento político, social y gestión operativa al adjudicarse una participación y un carácter más amplios de los que, por ley, le son otorgados o reconocidos.

Algunas de las consecuencias del endurecimiento de los controles migratorios y del manejo del fenómeno migratorio a partir de esquemas de seguridad han sido: el recrudecimiento de las condiciones de inseguridad y vulnerabilidad en que se producen las migraciones²⁴; la opacidad y falta de transparencia gubernamental migratoria en los mecanismos de colaboración y actuación instaurados frente al fenómeno migratorio; la impunidad de la delincuencia organizada y diversas autoridades, especialmente la migratoria ante la violación de derechos humanos, la arbitrariedad o la comisión de ilícitos; y la falta de certidumbre, debido proceso y certeza jurídicas respecto de los procedimientos y mecanismos instaurados que deben salvaguardar los derechos de los migrantes aún ante la posible violación de disposiciones administrativas establecidas en la legislación migratoria.

Asimismo, en lo social se producen reacciones encontradas. Frente a una población que no tiene un contacto real con el fenómeno y que aglutina a la gran mayoría de los mexicanos, se fortalecen sentimientos de xenofobia y discriminación hacia las personas extranjeras en tránsito o en destino, con el efecto de la exclusión, abuso y marginación de un grupo carente de mecanismos reales de protección o integración social. Existe otro sector de la comunidad que teniendo un contacto cercano con el fenómeno migratorio conserva prejuicios y sentimiento xenófobos en los que el migrante es objeto de desconfianza, un delincuente y una amenaza o peligro. Así, también destaca la población civil que establece redes locales o comunales de apoyo humanitario a las personas migrantes en tránsito por el país, algunas de las cuales son, cada vez con mayor frecuencia, objeto de acoso, amenazas o inculpadas del delito de tráfico de personas. Ello, sin olvidar a la delincuencia común y organizada que, ante la migración irregular, afecta los estándares de seguridad y paz sociales de las comunidades por las que transitan los migrantes.

Ante este panorama, la efectividad de la política migratoria se sustenta en un mayor control real de la frontera que presupone una disminución de la criminalidad y del tráfico de migrantes, así como una caída en los flujos migratorios, ésta última más aparente que real. En el periodo de 2005-2009, la disminución casi constante en el número de eventos de control migratorio²⁵ es atribuida a las medidas y mecanismos de verificación y contención de la migración. A pesar de que los eventos de aseguramiento, deportaciones y repatriaciones que contabiliza y publicita el Instituto

²⁴ El Presupuesto de Egresos de la Federación señala que se destinarán 37,000,000 de pesos para la atención de grupos vulnerables en los servicios migratorios en fronteras, puertos y aeropuertos.

²⁵ Conforme a las estadísticas del Instituto Nacional de Migración en 2005 se produjeron 240, 269 eventos de aseguramiento; en 2006, 182,706; en 2007, 51,700; en 2008, 39,330 y en 2009 67,282.

Nacional de Migración (INM) son parciales y poco confiables, en especial, respecto al número de personas migrantes que fueron detectadas por la autoridad migratoria y, aún más, que transitan por el país²⁶, las estadísticas migratorias de aseguramientos sí permiten observar que de los 491, 287²⁷ eventos registrados, la mayoría recaen sobre migrantes de Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua y, en menor medida, de Ecuador, Estados Unidos, China y Brasil.

La significativa migración en tránsito y la política de seguridad han influido en el endurecimiento de la interpretación y aplicación de la Ley General de Población y su último Reglamento emitido en 2000. Ambos instrumentos se implementan a discreción, ya sea para solucionar necesidades concretas y reales de la población migrante que no encuentran un cauce de atención o protección dentro de la Ley Migratoria o el marco jurídico mexicano; o para ejecutar actos que exceden o incumplen las disposiciones de la ley que rige en la materia, la Constitución y los instrumentos internacionales, pero acordes con los objetivos de seguridad y control de la migración.

Esta política de control y seguridad ha permeado en el reconocimiento de refugiados en el país. Las solicitudes de todos los solicitantes de asilo requieren del visto bueno del Centro de Investigación de Seguridad Nacional para su análisis. Este hecho, no sólo lo desconocen los solicitantes de asilo sino que factiblemente puede llegar a influir en el análisis y estudio del caso de asilo sin causa real y justificada, sin que existan condiciones adecuadas para recurrir lealmente o conocer las causas de rechazo. Asimismo, hay un patrón de criterios no escritos que se siguen para determinar qué solicitantes no sería conveniente reconocer en razón de consideraciones ajenas a los elementos constitutivos del refugiado, como su nacionalidad o religión.

Ante la política de control de la migración, no se puede soslayar que el Instituto Nacional de Migración (INM) es un órgano descentralizado de la Secretaría de Gobernación que tiene una estructura interna federal. Las delegaciones regionales dependen de un delegado que a su vez se supedita a la estructura central del Instituto Nacional de Migración, al frente de la que se encuentra un Comisionado y diversas coordinaciones centrales. Mientras que la Ley señala que el Comisionado actúa bajo indicación directa del Secretario del ramo o del Subsecretario de Población, Migración y Asuntos Religiosos en el ejercicio de las facultades migratorias, el Comisionado delega, a través de acuerdos publicados en el Diario Oficial de la Federación, sus facultades a las autoridades centrales y a los delegados locales.

²⁶ En 2008, la Auditoría Fiscal de la Federación calculó que el flujo de personas que se habían internado al país sin documentación migratoria era de al menos 128 mil 298. *Contralínea. Periodismo de Investigación [en línea] 17 de mayo de 2009, <http://contralinea.info> fecha de consulta: 10 de noviembre de 2009.*

²⁷ Aunque mayoritariamente los eventos se produzcan en relación a la migración en tránsito, también incluyen eventos de aseguramiento de migrantes en destino por México que cometieron alguna falta administrativa.

Los acuerdos delegatorios dotan a las Delegaciones en cada Estado de la República, incluyendo sus respectivas estaciones migratorias, de cierto grado de autonomía de gestión en la aplicación e interpretación del marco jurídico pero, en todo momento, se encuentran subordinados a las indicaciones que provengan de las autoridades centrales, ya sea para efectos de asignación presupuestal o de mecanismos y procedimientos de control y regulación migratoria a través de la Coordinación Jurídica, la Coordinación de Control y Verificación Migratoria y la Coordinación de Regulación Migratoria.

Estas autoridades centrales son las que, mayoritariamente, realizan la interpretación directa de las disposiciones migratorias, organizan y determinan el funcionamiento de los servicios migratorios internos, proveyendo lo necesario a las delegaciones locales para su cumplimiento.

Así, las Coordinaciones de Control y Verificación Migratoria y Regulación de Migratoria, destacan por ser aquellas que crean circulares como las emitidas para la protección de víctimas del delito o trata de personas; o bien, impulsan la generación de acuerdos, reglamentaciones o programas que deben ser sancionados por la Comisionada o el Secretario del Ramo, como ocurre en el establecimiento de Acuerdos de Repatriación Segura y Ordenada con los gobiernos de Centroamérica²⁸ que, dicho sea de paso, son una respuesta a la migración irregular en tránsito por México con los que se intenta agilizar el retorno, proveer condiciones más seguras para los migrantes y combatir la actividad de grupos delincuenciales.

Por cuanto hace a otros actores, existe una considerable participación de: organismos nacionales como la Quinta Visitaduría de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; agencias internacionales como la Organización Internacional para las Migraciones o la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos; la sociedad civil entre quienes destacan Sin Fronteras, el Centro de Derechos Humanos del Migrante, Frontera con Justicia, el Servicio Jesuita a Migrantes o el Comité de Derechos Humanos de Tabasco que adicionalmente forman parte del Foro Migraciones a nivel nacional; y la iglesia u otros agentes sociales que han instalado albergues u otros mecanismos de apoyo, protección y atención a migrantes.

2. Marco normativo vigente en la migración en situación irregular de tránsito y de destino en el país

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano, en especial los referidos a los derechos humanos,

²⁸ El primer acuerdo de repatriación se celebró con Guatemala en el 2002 y tras un programa piloto que se implementó el año anterior. Posteriormente, se firmaron acuerdos y memorándums de entendimiento con Honduras, El Salvador y Nicaragua.

derechos de los migrantes y derechos de los refugiados; se colocan jerárquicamente por encima de las disposiciones migratorias, e incluso regulan aspectos de extranjería que, al no ser regulados por la ley interna específica, son aplicables en referencia directa con el texto constitucional o los tratados internacionales, aún cuando no es aquél el texto idóneo para hacerlo.

Las disposiciones normativas internas aplicables a las personas extranjeras como grupo, y migrantes como subgrupo, se encuentran contenidas, principalmente, en la Ley General de Población²⁹ (LGP) y su Reglamento³⁰ (RLGP). Éstos regulan prácticamente todo el estatuto jurídico de las personas extranjeras aunque una parte relevante se contiene en la Ley de Nacionalidad y su Reglamento. México no cuenta con una ley especializada en Migración dado que desde 1936 se consideró que los aspectos relativos a la población, con independencia de su nacionalidad, debían de ser considerados integralmente y en concordancia con el Plan Sexenal, por ello, desde la fecha citada, los flujos de migrantes se comprendieron en Ley General de Población.

Fuera de las leyes internas en mención, es una excepción encontrar disposiciones legales en otros cuerpos normativos que les reconozcan o nieguen un derecho en forma específica; y común observar, en diversas materias, regulaciones que de *facto* o *jure* establecen una diferencia en relación con las personas mexicanas.

Las disimilitudes y deficiencias en la armonización de leyes, reglamentos, decretos y circulares en materia migratoria, con la Constitución Política y con los instrumentos internacionales; crean, de manera omisa o activa, esquemas legales y prácticos inconstitucionales de goce, acceso y ejercicio de derechos y obligaciones especialmente perjudiciales para las personas extranjeras en situación de irregularidad.

A pesar de que la Constitución Política prohíbe realizar una distinción fáctica o jurídica entre personas extranjeras con estatus regular en el país y personas extranjeras en situación de irregularidad, el acceso, ejercicio y goce de derechos por unos y otros se hace depender, en primera instancia, de su situación migratoria y, en segundo término, del ámbito social o gubernamental en que se da la interacción del extranjero con el Estado. En cualquier caso, las personas extranjeras que carecen de estatus regular en el país son las que ven más vulnerados sus derechos, especialmente ante la existencia de políticas migratorias represivas y conductas discriminatorias.

2.1. Situación de los extranjeros en condición de irregularidad migratoria sujetos a funciones de control y verificación del estatus migratorio

Los componentes a destacar en la función de control y verificación migratoria de flujos

29
30

Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de enero de 1974. Última reforma: 17 de abril de 2009.
Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de abril de 2000.

no autorizados en el país son la verificación migratoria, la privación de la libertad y la deportación. Cada cual es regulado con características específicas en la LGP y el RLGP pero al mismo tiempo se complementan.

2.1.1. Verificación Migratoria

Las facultades de verificación migratoria encuentran su referente en el artículo 11 Constitucional que establece el derecho genérico de tránsito, mismo que comprende tres derechos específicos de toda persona: a) Entrar y salir de la República Mexicana, b) Viajar por el territorio y c) Mudar de residencia.

Tales libertades se ejercen sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvoconducto u otro requisito semejante. No obstante, su ejercicio se encuentra subordinado, entre otros casos, a las limitaciones que imponga la ley en materia de inmigración y sobre extranjeros perniciosos residentes en el país³¹.

La limitación del derecho, en cualquiera de sus modalidades, no es la anulación del mismo y, en ese sentido, es adecuado que la política migratoria se encuentre sustentada en el derecho al tránsito. Es también constitucional establecer restricciones al tránsito por la República a determinada zona geográfica o limitar el acceso a territorio mexicano, siempre que tales limitaciones estén claramente previstas por la ley y no resulten en la anulación del derecho al tránsito u a otros derechos.

La LGP establece que el tránsito internacional de personas, por puertos, tierras y fronteras, únicamente podrá ser realizado en los horarios y lugares designados para ello (art. 10,11 LGP) y mediante cumplimiento de requisitos previos, ya sea por mexicanos o extranjeros (art. 13 LGP). Estas disposiciones dan inicio a la función de control y verificación migratoria de las personas, especialmente de aquéllas no mexicanas. Así mismo, establecen la exigencia en que las actividades de control y verificación se realicen en puntos previamente fijados, publicados en el Diario Oficial de la Federación³² y conforme a los procedimientos establecidos por la Ley³³ y la obligación de las personas extranjeras en exhibir la documentación migratoria que compruebe su estancia regular al momento de una verificación (64 LGP).

31 *La razón del Constituyente para distinguir entre leyes en materia de inmigración y extranjeros perniciosos, es que estos últimos son los extranjeros al que alude el artículo 33 Constitucional como objeto deportación, por parte del Presidente de la República, sin derecho a previo juicio. Es decir, no entran en el ámbito de regulación de las leyes en materia de inmigración, de ahí que se les mencione por separado.*

32 *En solicitud número de folio SISI 0411100033208, de fecha 19 de mayo de 2008, el INM señaló que en México se cuenta con 165 puntos de internación marítima, aeroportuaria y terrestre.*

33 *Al respecto, el artículo 16.3 de la Convención Internacional de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familias también hace alusión a que la verificación del estatus migratorio debe de realizarse con arreglo a los procedimientos establecidos por la ley.*

Fuera de los lugares establecidos para la internación, la LGP contempla la realización de visitas de verificación al domicilio de la persona extranjera, las órdenes de comparecencia y revisiones en puntos o lugares de inspección provisional (art. 151 LGP). La realización de éstas últimas deben de constar por escrito y señalar, mínimamente, el responsable y personal encargado de llevar a cabo la verificación migratoria, la zona geográfica, el lugar en que se ubicará y la duración del mismo (art. 156 LGP).

Las autoridades facultadas para realizar el control y posterior verificación migratoria son, en principio, el INM (art. 16 LGP) y la policía federal³⁴. No obstante, en algunos casos el INM tiene la facultad de solicitar apoyo de otras autoridades que tengan bajo su mando a fuerzas públicas federales, locales o municipales (art. 73 LGP y 98 RLGP). En tal caso, la intervención de fuerzas públicas debe realizarse previa solicitud expresa de la autoridad migratoria, salvo que se trate de una urgencia, en la que la formalidad sea satisfecha con posterioridad.

Por lo que hace al procedimiento a seguir en todo acto de verificación migratoria la ley señala que se debe contar con un oficio de comisión que haga constar el acto de verificación, el lugar en que se efectúa y la persona a la que está dirigido. El personal comisionado debe identificarse con credencial frente al extranjero o extranjera, así como levantar un acta circunstanciada de los resultados de la verificación y otorgar la copia respectiva a la persona (art. 196 RLGP).

Pese a que la verificación del estatus migratorio pueda ser plenamente constitucional, los mecanismos y procedimientos bajo los cuáles opera no lo son y ello les hace contrarios a lo dispuesto por el artículo 11 Constitucional y a los derechos consagrados en los artículos 14 y 16 del mismo instrumento legal, así como a instrumentos internacionales como la Convención Internacional de protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y sus familias o la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Son diversas las anomalías que migrantes y organizaciones no gubernamentales han detectado en la verificación migratoria. Entre ellas destacan la falta de cumplimiento a los procedimientos legales que, antes y durante la verificación migratoria, se establecen por ley.

Las verificaciones que realiza el Instituto Nacional de Migración a lo largo del país, no se ajustan al procedimiento de verificación migratoria. En el primer contacto de la autoridad con la persona extranjera, ésta no es informada del nombre del funcionario

³⁴ En términos del artículo segundo transitorio de la Ley de la Policía Federal, publicada el 1 de junio de 2009, las facultades concedidas a la extinta Policía Federal Preventiva en términos de la Ley General de Población y su Reglamento, son asumidas por la Policía Federal.

o funcionarios que realizan la verificación, el motivo de la misma y tampoco reciben constancia alguna del acto que se practica.

Adicionalmente, el artículo 64 de la LGP permite que todo extranjero pueda ser objeto de un acto de molestia por parte de la autoridad migratoria o la Policía Federal al dar cabida a la interpretación amplia de que toda persona extranjera deba de comprobar su legal internación y permanencia al momento de ser requeridos por la autoridad, lo que puede ocurrir bajo la existencia de una orden de verificación o sin ella. De esto se lleva tanto a la constante persecución de la persona extranjera como a la práctica de realizar su identificación a partir de sus rasgos físicos o culturales lo que además de discriminatorio ha llevado a la detención o deportación de personas mexicanas³⁵ o migrantes con estancia regular.

Por otro lado, la intervención de dependencias y fuerzas públicas en la verificación ocasionan violaciones a derechos humanos y dificulta la identificación de los funcionarios públicos que las cometen. De particular preocupación es la intervención del Ejército y la Marina en funciones de verificación. Su participación coloca a la migración, especialmente de tránsito, como una amenaza a la seguridad nacional y criminaliza su presencia cuando el ingreso o estancia irregular es una sanción administrativa que escapa a las funciones y competencias del Ejército y la Marina.

La experiencia en la intervención de fuerzas públicas a solicitud de la autoridad migratoria ha demostrado que la vaguedad en la norma jurídica ha facilitado que el INM no cumpla con el procedimiento fijado por la ley, ni las autoridades que le auxilian. Entre éstas hay una tendencia a crear reglamentaciones jerárquicamente inferiores a la LGP y su reglamento, que evaden el cumplimiento de la ley o que crean contradicciones en cuanto a la participación o grado de intervención de los cuerpos de seguridad.

Así por ejemplo, en el caso de la Armada se le exime del cumplimiento del artículo 73 del RLGP mediante la celebración de un acuerdo de colaboración que anula tal obligación³⁶. Además se le permite verificar el estatus migratorio de las personas en sus actividades diarias, sin presencia de agentes migratorios, detenerlos y ponerlos a disposición de la autoridad migratoria; mientras que, en relación con el apoyo que se presta para verificaciones, el Manual de Procedimientos de la Armada establece que ésta únicamente otorga apoyo al INM para salvaguardar su seguridad pero que ningún

³⁵ Son varias las organizaciones que dan cuenta de actuaciones discriminatorias en la verificación de personas. El Informe "Derechos Humanos y Condiciones de Detención en la Estación Migratoria Siglo XXI" refiere a dos personas presuntamente mexicanas que fueron detenidas por su aspecto guatemalteco (p. 11). En el mismo sentido, la organización Sin Fronteras representó el caso de 6 mexicanos chiapanecos de origen maya que fueron detenidos y deportados a Guatemala y el Servicio Jesuita a Migrantes en Veracruz ha tenido conocimiento de casos similares.

³⁶ Bases de Colaboración de 26 de octubre de 2006. Bases Cuarta y Octava, y Declaración No. 7, que a la letra dice: "Que las presentes bases se consideran como el documento a que se refiere el artículo 73 de la Ley General de Población por lo que no habrá necesidad de realizar solicitudes para cada operativo, mientras dure la vigencia de las mismas".

efectivo podrá perseguir o detener a los indocumentados que traten de huir³⁷. Otra práctica común en la verificación migratoria y que la Ley no prevé es el establecimiento de puntos o lugares de inspección aleatorios o casuales, como al efecto podrían ser los llamados operativos migratorios en zonas que se consideran de tránsito irregular de migrantes. Tales operativos se practican fuera del marco legal y son contrarios a los principios de legalidad, seguridad y certeza jurídica ante la ausencia de un delito a perseguir.

En este sentido, para garantizar la integridad física y psicológica de las personas migrantes es indispensable un control riguroso sobre los procedimientos y mecanismos bajo los que operan acciones conjuntas de agentes migratorios, policía federal y otras autoridades. De hecho, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos debiera estar facultada para presenciar no sólo los procedimientos de repatriación que prevé el Acuerdo firmado entre la Secretaría de Gobernación y el Ombudsman de México en 94, sino también otras acciones conjuntas de verificación y detención que son en los que se reportan las mayores arbitrariedades e irregularidades.

2.1.2. Detención y Privación de la Libertad

La privación de la libertad también conocida como detención³⁸ de los extranjeros es uno de los aspectos más controvertidos, difusos y oscuros en materia migratoria, por ende, es fuente de graves distorsiones a la ley, interpretaciones inconsistentes, abusos y violaciones a derechos humanos.

Los tratados internacionales no abordan en forma específica la detención y privación de la libertad en materia administrativa pero afirman que en ningún caso pueden ser ilegales y arbitrarias. Por su parte, el artículo 21 de la Constitución Política mexicana, establece la posibilidad de la detención administrativa siempre que no exceda de las 36 horas.

Así, para que la detención y privación de la libertad no sea violatoria de derechos es necesario que la regulación que se haga del tema respete los tres elementos que se desprenden de la Constitución y los tratados internacionales: a) legalidad, b) no arbitrariedad y) tiempo determinado no superior a 36 horas.

En México, la privación de la libertad por autoridades migratorias se denomina aseguramiento, figura que no se define en la LGP o su reglamento pero que comúnmente es utilizada en derecho penal o civil para referir el resguardo de objetos con el fin de evitar que sean sustraídos, destruidos o dañados. A últimas fechas, el

³⁷ Procedimiento sistemático de operar para realizar operaciones coadyuvando con personal del Instituto Nacional de Migración. Emisión: Febrero 2008, Armada de México.

³⁸ El Conjunto de Principios para la protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión de Naciones Unidas, establece que se entiende por persona detenida toda persona privada de la libertad personal salvo cuando ello resulte en una condena por razón de delito.

término que recurrentemente se emplea es el de alojamiento.

Sin importar la semántica que adopte, la privación de la libertad de la persona extranjera es procedente, conforme a la LGP y el RLGP, cuando el personal que realiza la verificación migratoria encuentra a una persona extranjera incurriendo en lo que constituye la posible violación de una disposición administrativa, susceptible de ser sancionada con la deportación (art. 152 LGP). En una interpretación consistente y coherente del marco jurídico migratorio, el llamado aseguramiento es, en principio, una aprehensión o detención que tiene como fin que el agente migratorio ponga a la persona extranjera a disposición de un funcionario público competente, para que éste proceda en los términos de ley (artículo 198 RLGP)³⁹.

Conforme al artículo 199 del RLGP el funcionario público, obligado a proceder en términos de ley, es el que al concluir el procedimiento de verificación debe juzgar si la persona incurrió en una sanción que amerita la deportación, en cuyo caso deberá ponerla a disposición de la autoridad competente para que ésta informe a sus superiores, es decir, a disposición de la persona encargada de una Estación Migratoria quien, a su vez, deberá informar a sus superiores sobre la presencia del extranjero en sus instalaciones (art. 207 RLGP).

Las Estaciones Migratorias son centros de internación o detención creados para alojar, si así se estima pertinente, a aquéllas personas extranjeras que: a) fueron autorizadas en forma provisional para ingresar al país o, b) que deban ser expulsadas (art. 71 y 128 LGP).

Estos dos supuestos legales para la detención y posterior privación de la libertad en Estaciones Migratorias son constantemente mencionados tanto por la LGP como por el RLGP. Las autorizaciones provisionales tienen un referente importante en la llegada de solicitantes de protección internacional (artículo 35 LGP), aunque también se contemplan en el 42 fracción X de la Ley que hace alusión al no inmigrante visitante provisional. Por su parte, las personas extranjeras que deben ser expulsadas son aquellas que han cometido una de las conductas a las que el artículo 125 de la LGP les concede mérito suficiente para ser sancionadas con la expulsión del país.

Respecto a la duración del aseguramiento, la LGP no establece un plazo definido. Asimismo, el artículo 208 del RLGP dota al Secretario de Gobernación de facultades para dictar las medidas que regulen a las Estaciones Migratorias y que preverán cuando menos el objeto del aseguramiento, su duración máxima y las medidas de respeto de los derechos humanos.

³⁹ En este sentido, el aseguramiento es lo que el Conjunto de Principios para la protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión de Naciones Unidas define como arresto, es decir, el acto de aprehender a una persona por delito o por acto de autoridad.

La disposición que refiere el RLGP es cumplimentada a través de Acuerdo por el que se emiten las Normas de Funcionamiento de las Estaciones Migratorias del Instituto Nacional de Migración. El Acuerdo establece que el aseguramiento será por el menor tiempo posible para resolver la situación jurídica de las personas extranjeras, agregando que la privación de la libertad no podrá exceder de 90 días, salvo que la persona se ubique en las siguientes situaciones:

- I. Esté sujeto a proceso penal y así lo determine la autoridad judicial
- II. No exista información fehaciente sobre su identidad;
- III. Exista la imposibilidad para la obtención de los documentos de identidad y viaje;
- IV. Se requiera de mayor tiempo para la expedición de documentos de identidad y viaje, a solicitud del consulado;
- V. No exista disponibilidad de itinerarios de viaje para su expulsión;
- VI. Se prohíba el tránsito de extranjeros por terceros países;
- VII. Se haya interpuesto un recurso administrativo o judicial que impida se ejecute la resolución, o
- VIII. Exista enfermedad o discapacidad física o mental debidamente certificada, que haga imposible que el asegurado pueda viajar...⁴⁰

El panorama legal antes descrito plantea escenarios que son contrarios a la legalidad, constitucionalidad, justicia, debido proceso, seguridad y certeza jurídicas, por establecer hipótesis en las que, en su mayoría, se traslada el daño o la afectación a la persona y derechos del migrante por causas ajenas a su actuar con motivo del ejercicio legítimo de sus derechos o por su condición de extrema vulnerabilidad.

En principio, los problemas se origina a partir de una inadecuada técnica y armonización legislativa entre el RLGP y la LGP. El primero, contiene disposiciones que se contraponen, exceden o modifican el alcance y contenido de los preceptos de la ley que reglamenta.

En ese sentido, mientras que los artículos 71 y 152 de la LGP señalan que el aseguramiento es una facultad discrecional, así como una medida que recae sobre personas cuyo ingreso se autorizó en forma provisional o que deban ser expulsadas; los artículos 198, 199, 208 y 209 del RLGP exceden a la ley al establecer que es un imperativo legal, para la autoridad migratoria, el asegurar a los extranjeros que caigan

⁴⁰ Artículo 8 de las Normas para el Funcionamiento de las Estaciones Migratorias del Instituto Nacional de Migración. Diario Oficial de la Federación, 2 de octubre de 2009.

en los dos supuestos señalados.

Asimismo, la interpretación de las dos hipótesis por las que se da el aseguramiento también carecen de claridad. Por un lado la LGP y, en especial el RLGP, omiten señalar qué se entiende por autorización de ingreso provisional, cuáles son los casos en los que ésta se materializa y cómo opera. Si bien hace alusión al no inmigrante visitante provisional, no se precisa si el aseguramiento de la persona es dable ante la falta de pago de una fianza o depósito que garantice su regreso al país de origen o aún cuando se realice el pago y cuáles son los criterios por los que se otorga o niega dicha autorización.

Por otro lado, la letra del artículo 152 de la LGP que sustenta todo el tema de la privación de la libertad mediante el aseguramiento, tiene dos interpretaciones. La primera es que el aseguramiento es una medida potestativa cuando exista la determinación de expulsar al extranjero, tendiente a asegurar que no se sustraiga de la ejecución de la deportación. La segunda es que el aseguramiento es posible desde el momento mismo en que existe presunción o cierto grado de certeza en la violación a las disposiciones migratorias y como paso preliminar del procedimiento migratorio en el que la persona extranjera puede ser sancionada con la deportación.

De entre ambas interpretaciones podría sostenerse que la intención del legislador era que el procedimiento de verificación migratoria, antes llamado de inspección, fuera aquél que, sin ser indispensable la detención y privación de la libertad, resolviera con arreglo a derecho si la persona en cuestión debía de ser deportada y, de ser así, se podía proceder a su aseguramiento. De ahí que el mismo señale: *“Si con motivo de la verificación se desprende alguna infracción a lo dispuesto en la Ley, su Reglamento o demás disposiciones aplicables que amerite la expulsión del extranjero, el personal autorizado podrá llevar a cabo su aseguramiento”*.

En ese caso, la letra del artículo 152 de la Ley sería perfectamente compatible con la Constitución y los tratados internacionales, en tanto que la persona no sería privada de su libertad hasta que se dictara una orden de deportación que, por sus características, debe ser cumplida inmediatamente, término que, de acuerdo a la jurisprudencia, no puede exceder las 24 horas y que, por tanto, no excede el arresto fijado de 36 horas que prevé la Constitución.

No obstante, la interpretación que impera del procedimiento de verificación migratoria y el artículo 152 es aquella que justifica el aseguramiento de las personas extranjeras desde el primer contacto con la persona migrante. Ello, gracias a las modificaciones a la LGP y, especialmente, al RLGP. Éste, a través de artículos como el 199 y 209, hace posible el aseguramiento previo a la sustanciación de un procedimiento migratorio y la

resolución de expulsión lo que es, en definitiva, la regla de operación del INM⁴¹. Al asegurarse sistemáticamente a las personas extranjeras, ya no en atención a la constitucionalidad del acto sino de una evaluación del riesgo de evasión al procedimiento migratorio o la resolución de deportación que llegará a emitirse, se crean situaciones de arbitrariedad e ilegalidad respecto de todos aquellos casos en los que no existe un riesgo de sustracción que pudiera llegar a justificar la privación de la libertad.

Otra grave consecuencia de la privación de la libertad sistemática y previa al dictado de una resolución, es que los plazos privativos se prolongan. En el mejor escenario el aseguramiento duraría poco más de 15 días que es el plazo fijado para resolver sobre la situación jurídica de la persona extranjera, es decir, para resolver si es deportada y de no ser así podría recuperar su libertad (art. 157 LGP y 210 RLGP). En un supuesto intermedio, donde se ubica un gran número de extranjeros, la privación de la libertad no excedería de 90 días y, en el peor escenario se prolongaría indefinidamente⁴² bajo causales como el ejercicio legítimo del derecho al acceso a la impartición de justicia u otras no imputables a la persona extranjera pero que afectan su esfera jurídica, concretamente, su derecho a la libertad personal.

Así, en cualquier de los escenarios descritos, la privación de la libertad excede el plazo constitucionalmente aceptado por el artículo 21. Aunque ésta estableciera una ampliación del plazo administrativo de detención, los plazos de privación de la libertad en materia migratoria serían por igual incompatibles con el respeto de los derechos humanos⁴³, por lo que la medida no dejaría de ser arbitraria⁴⁴.

Las personas migrantes irregulares que mayoritariamente sufren la violación a su derecho a la libertad personal son las de destino en México, las solicitantes de asilo u otros grupos vulnerables, toda vez que el grueso de la migración en tránsito, fundamentalmente centroamericana, permanece poco tiempo en las Estaciones Migratorias salvo que exista causa excepcional que le mantenga asegurada.

41 *El flujo de migrantes indocumentados en tránsito hace que el Estado considere el aseguramiento como una medida sistemática ante el riesgo fundado de que la migración no autorizada se sustraiga ya no sólo a la eventual orden de deportación, sino al propio procedimiento de verificación. Así lo que era un razonamiento lógico caso a caso y acorde con la ley, con el paso del tiempo, se convierte en una reinterpretación y aplicación contraria al precepto legal en tanto que sin razonamiento lógico jurídico se les priva de la libertad.*

42 *Existen diversos casos documentados por organizaciones civiles como Sin Fronteras en los que el aseguramiento llega alcanzar periodos que van de los 6 meses al año, año y medio de detención en las Estaciones Migratorias.*

43 *El principio 36.2 del Conjunto de Principios señala que la detención o arresto en espera de instrucción o juicio sólo es aceptable cuando lo requieran las necesidades de administración de justicia por motivos y según condiciones y procedimientos determinados por ley. Este principio que rige en la materia penal, no puede, por menos, más que también ser respetado en el ámbito administrativo.*

44 *El Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas ha sostenido que la detención y privación de la libertad son arbitrarias cuando se efectúa: a) por motivos o conforme a procedimientos distintos a los prescritos por la ley, o b) conforme a una ley cuya finalidad fundamental sea incompatible con el respeto del derecho del individuo a la libertad y la seguridad. Naciones Unidas, Comisión de Derechos Humanos, "Estudio del derecho de todo individuo a no ser arbitrariamente detenido, preso ni desterrado", párrafo 17, 1964*

Aunque en la LGP y el RLGP existe la figura de la custodia provisional (art. 153 LGP), como un mecanismo de libertad personal asequible en cualquier momento del aseguramiento, es decir, desde el momento mismo en que se produce el acto privativo hasta antes de que vaya a ejecutarse la posible orden de expulsión (art. 211 RLGP), en la práctica de la autoridad migratoria su otorgamiento representa la satisfacción de una serie de requisitos que superan los establecidos por la LGP⁴⁵, cuya satisfacción no necesariamente garantiza su concesión y sin que exista un plazo razonable a la luz de las circunstancias y el marco jurídico para resolver sobre la solicitud de custodia⁴⁶.

Así, un mecanismo legal, legítimo y garante del respeto del derecho a la libertad de las personas extranjeras, que mínimamente debe operar en todos los casos donde no exista un riesgo de sustracción; se convierte con frecuencia en un privilegio que se concede en forma arbitraria y selectiva. Ello en cierta medida a consecuencia de una regulación legal poco clara que facilita el uso abusivo o arbitrario de la privación de la libertad como una medida migratoria.

Finalmente, es de destacar que la utilización eufemística de conceptos como aseguramiento y alojamiento para referir la privación de la libertad de las personas extranjeras materializan la reticencia de las autoridades migratorias en proceder conforme a la ley en el cumplimiento de sus deberes en materia de respeto al derecho a la libertad personal; así como en responder, judicial o administrativamente, respecto de su funcionamiento y el grave daño que causan a las personas extranjeras con su afectación arbitraria.

2.1.3. Deportación

Ya sea en las disposiciones referidas a las garantías judiciales o en forma específica, la Convención Americana, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Internacional de Protección a los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familias, establecen que ninguna persona extranjera podrá ser expulsada del territorio de un Estado colectivamente y sin las debidas garantías procesales. El ejercicio de este derecho, no se supedita a la condición regular o irregular del extranjero.

⁴⁵ En tesis aislada emitida por el Primer Tribunal Colegiado del Primer Circuito en materia Penal, se ha señalado que los requisitos que debe satisfacer un extranjero para obtener la custodia provisional son: a) el pago de una garantía; b) la existencia de un custodiante, persona física o moral, identificable; c) que el custodiante posea reconocida solvencia misma que se presume, salvo prueba en contrario, de los consulados o embajadas, y de los extranjeros con residencia legal en el país o los mexicanos; d) la comparecencia ante la autoridad migratoria las veces que así se le requiera; y e) la comparecencia para firma en el libro de control de extranjeros. LIBERTAD PROVISIONAL. LOS ASEGURADOS CON MOTIVO DE UN PROCEDIMIENTO MIGRATORIO TIENEN DERECHO A OBTENERLA BAJO LA FIGURA DE "CUSTODIA PROVISIONAL. No. 169268 Localización: Novena Época Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXVII, Julio de 2008 Página: 1745 Tesis: I.1o.P.99 P Tesis Aislada Materia(s): Penal.

⁴⁶ Ante la ausencia de un plazo en la LGP y en el RLGP para resolver la solicitud de custodia provisional, opera en suplencia el plazo establecido por la Ley Federal de Procedimientos Administrativos, es decir, el de tres meses para resolver o bien, para presumir la negativa ficta.

En ese mismo sentido, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos preceptúa que todos los extranjeros tienen derecho a las garantías establecidas en la Constitución, - debido proceso, legalidad y derecho de audiencia, etc.- ante cualquier injerencia en su vida, persona, derechos o posesiones. Luego entonces, sin distinción alguna basada en raza, nacionalidad o cualquier otra condición que menoscabe el ejercicio de sus derechos, como podría ser la situación migratoria irregular, las personas extranjeras gozan igualmente de estos derechos ante actos que tengan por objeto su deportación del país, en tanto que tales actos tendrán un efecto y afectación sobre su esfera jurídica.

El ejercicio y exigibilidad de estos derechos se debe dimensionar desde el conocimiento de que en México existen dos tipos de deportación: la expulsión que tiene por fundamento jurídico la aplicación del artículo 33 Constitucional y la expulsión fundada en violaciones a las disposiciones de la LGP y el RLGP que ameriten la deportación⁴⁷.

El artículo 33 Constitucional que reconoce a los extranjeros todos los derechos contenidos en el capítulo I de la Constitución, es también el que exceptúa, de las garantías procesales y de defensa, la expulsión de aquellos extranjeros cuya permanencia se juzgue inconveniente por el Ejecutivo Federal. Respecto de esta deportación México ha formulado diversas reservas en instrumentos internacionales de derechos humanos que recaen sobre preceptos referidos, en su mayoría, al respeto y observancia del derecho al debido proceso y las garantías judiciales.

Pese a lo cuestionable que resulta hacer tales reservas en atención al artículo 33 Constitucional, no es menos cierto que sus efectos en los flujos migratorios son nulos toda vez que su aplicación esta cimentada en el carácter excepcional de la medida y en el ejercicio exclusivo de dicha facultad por parte del titular del Ejecutivo Federal⁴⁸, lo que limita aún más los casos de aplicación.

De un carácter y naturaleza diferente es la deportación de extranjeros en términos de la Ley General de Población, que es la decretada y ejecutada por conducto de la autoridad migratoria local o central y bajo supuestos jurídicos previa y específicamente contemplados por la legislación. Si bien, la autoridad migratoria también goza de facultades discrecionales para su determinación, éstas son de gestión y decisión a partir de la ley.

⁴⁷ La Ley General de Población y su Reglamento utilizan el término expulsión. No obstante, en el presente documento se les utiliza como sinónimo debido a que la Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha pronunciado, en tesis jurisprudencial, en ese sentido.

⁴⁸ EXPULSION DE EXTRANJEROS. Es exclusiva y discrecional la facultad que el artículo 33 de la Constitución otorga al presidente de la República para hacer abandonar el territorio nacional, inmediatamente y sin juicio previo, a todo extranjero cuya permanencia en el país juzgue inconveniente. En el mismo sentido, consultar tesis jurisprudenciales del pleno de la Suprema Corte de justicia tituladas *EXPULSIÓN DE EXTRANJEROS*, Registros No. 811457 y 811459 Y *ARTÍCULO 33 CONSTITUCIONAL* con números de registros 286662, 287340, 808981, 810875, 282258 y 284781.

Por tanto, la deportación en términos de lo dispuesto por la LGP y el RLGP, es la que se formula conforme a la política migratoria y rige las expulsiones que se realizan en el país. Las conductas prescritas de los artículos 115 a 118 y 135 de la LGP son aquellas susceptibles de ser sancionadas con la deportación y, sumariamente, consisten en las siguientes:

- a) Auxiliar, encubrir o aconsejar a otra persona la violación de las disposiciones migratorias cuando ello no constituya delito.
- b) Suscribir documentos o promociones con firma falsa o distinta a la usualmente utilizada.
- c) Incumplir la orden de salida del territorio nacional fuera del plazo fijado para ello y una vez que se canceló la calidad migratoria.
- d) Internarse al país tras haber sido deportado y sin el documento de readmisión respectivo.
- e) Ocultar o no manifestar la condición de expulsado con el fin de obtener un nuevo permiso de internación.
- f) Permanecer en territorio nacional sin documento de estancia regular, tras haber ingresado con autorización.
- g) Realizar actividades para las que no se autorizó su internación al país.
- h) Ostentar, dolosamente, una calidad migratoria distinta a la autorizada.
- i) Ingresar al país sin la autorización correspondiente.
- j) Contraer matrimonio con extranjero con el fin obtener los beneficios otorgados por la ley para radicar en el país.
- k) Llevar a otro Estado o introducir en la República, con propósitos de tráfico, a mexicanos o extranjeros.

En términos del artículo 125 de la LGP, quien incurra en cualquiera de estas conductas *“será expulsado del país o repatriado a su país de origen si existiese convenio con este último, sin perjuicio de que se le apliquen las penas previstas en dichos preceptos”*. Esta disposición lo mismo que las que aluden a conductas *“que ameriten”* la deportación de las y los extranjeros, no hacen que la violación a las disposiciones migratorias produzca como resultado inexorable la deportación, es decir, una relación causa-efecto obligada.

procedimiento en que pudiera ser deportada, existen diversos factores que nulifican su ejercicio, entre los que destacan algunas imprecisiones o vacíos en la normativa de la LGP y el RLGP, la falta de exhaustivo conocimiento y análisis gubernamental de la realidad migratoria, pero sobretudo la cultura de ilegalidad en la actuación migratoria, quien hace de la facultad discrecional un espacio de arbitrariedad y no de aplicación e interpretación congruente con la LGP, el respeto del marco jurídico mexicano y los derechos humanos de las personas migrantes.

Desde el punto de vista meramente normativo se aprecia cierta confusión en si la deportación es una facultad discrecional o un imperativo legal para todo aquél que incurra en una conducta sancionable con tal pena. Ante ello, la autoridad migratoria parte de la concepción de que es un imperativo legal, lo que ensombrece la posición del país respecto al tema y crea un espacio propicio para la violación de derechos humanos de migrantes cuyos casos, tras ser efectiva y legalmente evaluados, tuvieran mérito suficiente para no ser sancionados con la deportación del país.

La falta de una disposición normativa en que se defina el término expulsión, provoca confusión con otros términos, lo que afecta no sólo el derecho de la persona extranjera a conocer los alcances y consecuencias de la misma, sino que merma el adecuado ejercicio de sus derechos frente a otras dependencias o autoridades encargadas de impartir justicia. Basta recordar las dificultades y obstáculos que se originaron, en materia judicial, para acceder a la suspensión de oficio del acto de deportación cuando en la Ley General de Población, a partir de 1974, se cambió el término deportación por el de expulsión. Fue hasta el año 2008 en que la Suprema Corte de Justicia de la Nación salvó los obstáculos judiciales que generó el cambio de término.

En cuanto a disposiciones que forman parte de reformas migratorias que tienen como finalidad establecer mayores niveles de protección a las personas migrantes, las contenidas en los artículos 209 del RLGP y 125 de la LGP, resultan relevantes.

El artículo 209 del RLGP, contiene elementos indispensable del debido proceso que eran indispensables para el ejercicio de los derechos de las personas migrantes sujetas a procedimientos en que se pueda aplicar la deportación. No obstante, al crearse en medio de una coyuntura marcada por las recomendaciones del Informe No. 49/99 de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el caso Rev. Loren Riebe y otros contra México, descuida el análisis integral de aspectos migratorios y, en alguna medida, la inclusión de garantías procesales se ve forzada, presentándose así tres inconvenientes para su cabal aplicación:

- a) Se da sustento legal a la privación de la libertad previa a la existencia de una resolución sancionatoria lo que, abre la puerta para omitir el análisis de las circunstancias específicas del caso que justifiquen objetivamente la necesidad de privar al extranjero de su libertad, omisión por la que el aseguramiento se convierte en arbitrario y violatorio de derechos humanos.
- b) Se crea una especie de ficción jurídica conforme a la cual la deportación y el aseguramiento en las Estaciones Migratorias se asumen como un mismo acto, lo que afecta tanto el ejercicio de derechos frente a actos arbitrarios o ilegales en el aseguramiento como respecto al procedimiento y la deportación.

Ello también al mezclarse aspectos de debido proceso con funcionamiento operativo de las Estaciones Migratorias.

- c) Se fracciona el procedimiento de vigilancia y verificación migratoria, desvinculándole con su regulación normativa tendiente a resolver sobre la deportación de los extranjeros. Así, subsisten supuestos diferenciados del procedimiento para situaciones diferentes. El seguido bajo las normas de personas extranjeras no privadas de la libertad⁴⁹, generalmente sobre personas que tienen una condición migratoria regular o en trámite, y; el del artículo 209 para personas extranjeras privadas de la libertad.

Situación similar se presenta con la reforma al artículo 125 de la LGP, que al ser relevante en tanto que deja a un lado la tipificación de la migración como delito, introduce la mención a la repatriación que no existe ni es definida en la legislación migratoria para personas extranjeras, lo que da lugar a desvirtuar los medios y fines de la política migratoria, así como la validez legal de las conductas sancionadas con la deportación de los extranjeros.

En el entendido de que la deportación es una sanción que se presume grave y por ello va aparejada de una prohibición de reingreso al país por tiempo determinado (art. 126 de la LGP), establecer que las personas no serán expulsadas si existe un acuerdo de repatriación tiene dos lecturas: anula la gravedad de los supuestos normativos, en cuyo caso su comisión debiera sancionarse con la imposición de una multa, como ocurre con otras infracciones a la ley de menor relevancia; o bien, hace depender la validez de los preceptos de una práctica de control centrada en la detección y expulsión de migrantes centroamericanos en tránsito, aunque ello sea en detrimento del respeto a los valores, derechos y principios tutelados por el orden jurídico.

La afectación a los derechos se provoca porque los acuerdos de repatriación no contienen un procedimiento o garantías procesales para las personas migrantes y no son convenios en sentido estricto como preceptúa el artículo 125 de la LGP. Se trata de acuerdos entre dependencias gubernamentales que establecen mecanismos de operación para el retorno de migrantes con mayores garantías de seguridad y orden en el proceso entrega-recepción.

Aunque la persona repatriada obtiene, de alguna manera, el beneficio de no ser sancionada con la deportación o la prohibición de reingreso, es la persona quien en forma voluntaria debe solicitar o decidir acogerse a la repatriación, no la autoridad. La decisión de continuar el procedimiento por el que pueda decretarse la deportación u optar por el beneficio de la repatriación es una elección que la persona debe realizar al

⁴⁹ Esta modalidad del procedimiento de verificación migratoria se utiliza con frecuencia para denuncias ciudadanas de extranjeros previstas en el artículo 151 de la LGP y 204 del RLGP que, dicho sea de paso, son denuncias que se posibilitan en un claro sentido de discriminación hacia las personas extranjeras.

momento en que inicia su procedimiento migratorio y es informada de los beneficios, alcances y consecuencias que le ocasionan. Así, la repatriación no significa que la autoridad migratoria cese en su obligación de iniciar un procedimiento con debidas garantías, aún si el mismo concluye con la no sanción de la persona repatriada.

Al no definirse y regularse ninguno de estos aspectos de la repatriación en la ley se abren espacios de interpretación que le permiten a la autoridad migratoria actuar bajo el más amplio criterio de discrecionalidad, entendida ésta sobre la lógica del mayor grado de eficacia, eficiencia y celeridad a alcanzar en la operación y ejecución de las actividades migratorias, no así en términos de respeto al marco normativo y valoración fáctica de situaciones concretas para mejor proveer.

El resultado es que la repatriación deja de ser un mecanismo operativo de entrega-recepción segura y ordenada de migrantes para convertirse en la alternativa legal de expedita, eficiente y eficaz expulsión de migrantes centroamericanos sin respeto a los derechos que les asisten o al marco jurídico.

Desde la vigencia de los acuerdos de repatriación, la mayoría de los migrantes centroamericanos desconocen que su repatriación es voluntaria, muchos de ellos ni siquiera firman documento o realizan manifestación alguna frente a las autoridades migratorias. En tales condiciones, la repatriación no difiere en gran medida de una deportación colectiva y tiende a poner en riesgo derechos como la seguridad personal en personas que tan pronto son detenidas por la policía federal o un agente migratorio, son llevadas a la frontera para su repatriación sin que hayan comparecido frente a autoridad alguna, ingresado a una estación migratoria o notificado al consulado. Esto último se presenta cada día con mayor frecuencia en el caso de centroamericanos que son repatriados sin haberse cumplido con el derecho a la notificación consular en razón que con los acuerdos de repatriación la autoridad migratoria no requiere de un salvoconducto para hacerlo, elemento en que se traduce el derecho a la notificación consular de las personas.

Las estadísticas del Instituto Nacional de Migración, de 2007 a 2009, revelan una correlación entre la disminución de los eventos registrados como deportación y el aumento en el número de eventos de repatriación. Así, en el 2007 se registran 68, 765 repatriaciones y 40, 911 deportaciones; en 2008, son 55, 561 repatriaciones y 30, 270 eventos de expulsión; y en 2009, los eventos de repatriación son 51, 266 frente a 2,503 de expulsión. En estos datos se funda el éxito de los acuerdos, pero también la violación de los derechos de personas centroamericanas residentes en el país o solicitantes de asilo que, sin su consentimiento, son repatriadas, lo mismo que otras que, por motivos tales como haber sido víctimas de trata de personas, violencia familiar, secuestros o abusos sexuales, deban o deseen permanecer en el país con derecho a solicitarlo.

La práctica migratoria respecto a las personas que son objeto de un procedimiento migratorio por violación a una disposición sancionable con la deportación, no difiere en gran medida de las repatriaciones destacando el inacceso o restringido ejercicio de los derechos procesales, garantías judiciales y falta de notificación consular, entre otros.

Conforme a los datos numéricos que obran en el Informe “Situación de los Derechos Humanos de la Población Migrante en las Estaciones Migratorias de la Ciudad de México y de Tapachula, Chiapas. 2005-2006” elaborado por Sin Fronteras I.A.P., en los dos años de la muestra un aproximado de 16.5% de las 909 personas encuestadas manifestaron violaciones al derecho de representación legal; 17% señalaron firmar su declaración sin leerla, 27% no recibieron copia de la declaración; 5% no fueron declarados; 25% no tuvieron información sobre su derecho consular; 16% presentaron diversos obstáculos para comunicarse con el consulado, y 44% no recibieron información sobre su proceso migratorio y los derechos que les asistían dentro del mismo.

Por su parte, el informe Derechos Humanos y Condiciones de Detención en la Estación Migratoria Siglo XXI, señala que el 68% de las 304 personas migrantes entrevistadas “afirmó no haber comparecido ante las autoridades del INM y el 80% declaró no haber sido informado de sus derechos al momento de la detención o del ingreso a la Estación Migratoria (EM)⁵⁰”, así como que “9 de cada 10 entrevistados declararon no haber contado con abogado o persona de confianza al momento de comparecer a declarar⁵¹” y “casi 8 de cada 10 personas dijeron no haber sido informadas sobre sus derechos en el momento de la detención o el ingreso a la EM Siglo XXI⁵²”. A estos hallazgos habría que agregar el número nada escueto de personas deportadas que no son notificadas de la existencia de una orden de deportación y sus efectos o que firman notificaciones de media cuartilla como requisito previo a su salida de la Estación Migratoria, sin tiempo para leerlas.

Bajo estas condiciones, el número de personas extranjeras que está en posibilidad de tener un procedimiento en el que se evalúe las circunstancias específicas del caso para no deportarlas es limitado, aún cuando en algunas circunstancias existan intenciones, plasmadas en circulares migratorias, de respetar los derechos de personas vulnerables como en el caso de las víctimas de trata de personas u otros delitos.

No obstante, más allá del marco jurídico establecido por la LGP y el RLGP para salvaguardar los derechos de las personas extranjeras o los esfuerzos regulatorios

50 Centro de Derechos Humanos Fray Matías de Córdova. Informe Derechos Humanos y Condiciones de Detención en la Estación Migratoria Siglo XXI. Chiapas, 2009, p. 4.

51 *Ibidem*, p. FALTA EL NÚMERO DE PÁGINA.

52 *Ibidem*, p.25.

de la autoridad frente a situaciones concretas, existe una concepción de la labor y funcionalidad migratoria que es incompatible con los preceptos legales y los derechos que consignan.

Esto es claro desde la llamada Cartilla de Derechos y Obligaciones⁵³ que, en su parte introductoria, señala: “Usted está asegurado en esta estación migratoria en tanto se determina su expulsión del territorio mexicano a su país de origen, en virtud de no haber acreditado su legal ingreso o permanencia en este país [...] El tiempo que usted permanezca asegurado será el estrictamente necesario para efectuar los trámites conducentes para su repatriación”. Así, el preludio de la Cartilla que establece de inicio la deportación de la persona sin que aún exista un procedimiento que así lo determine, revela el motivo por el que los migrantes no ejercen ningún derecho procesal y el sistemático desapego de la autoridad en la aplicación a los derechos procesales y principios con los que deben resolver la situación jurídica de las personas extranjeras.

En síntesis, para la autoridad migratoria la deportación de las personas migrantes es, por excepción, el resultado de un procedimiento y, por regla, un trámite cuyo objetivo es el funcionamiento eficiente y expedito de la detección, detención y expulsión.

2.2. La situación de acceso a derechos humanos de los extranjeros en condición de irregular estancia en México

En términos generales la base Constitucional establece el ejercicio pleno de los derechos humanos para toda persona en el país. Algunas restricciones hacia los no nacionales fueron formuladas con una justificación objetiva y racional y fundada en la realidad histórica. Asimismo, eran evaluadas en términos de prevención de riesgo al bienestar social y no de lesión a derechos de las personas extranjeras⁵⁴.

Una percepción gubernamental proteccionista, excluyente y desactualizada de control migratorio y persuasión a la migración no documentada, da origen a normas y prácticas legales que limitan los derechos de las personas extranjeras, particularmente de aquellas en condición de irregularidad. Los obstáculos al acceso, goce y disfrute de los derechos humanos dan como resultado la marginación, vulnerabilidad y exclusión social de las personas migrantes al tiempo en que son fuente de violaciones a la integridad física, impartición de justicia, identidad, salud, empleo y educación.

⁵³ Documento elaborado por el Instituto Nacional de Migración para hacerles saber a las personas extranjeras sus derechos dentro de las Estaciones Migratorias al momento en que ingresan.

⁵⁴ La doctrina Carranza, establecida en la Constitución de 1917, contiene el verdadero sentido de las limitaciones y restricciones constitucionales a los extranjeros y que a la letra consignaba: “Ningún individuo debe pretender una situación mejor que la de los ciudadanos del país a donde va a establecerse, ni hacer de su calidad de extranjero un título de protección y de privilegio”. Así, fundada la historia de los extranjeros en el país, la intención no era subordinarlos respecto de los mexicanos o afectar sus derechos esenciales, sino evitar lo opuesto.

En algunos casos, tales violaciones se producen debido a que los obstáculos se hacen recaer directamente en el marco jurídico migratorio y, en ocasiones, provienen de disposiciones contenidas en otros cuerpos normativos o de sinergias que tienden a la interpretación discriminatoria de las leyes.

Entre las medidas de control migratorio restrictivas de derechos humanos desde el marco jurídico migratorio, destacan aquellas disposiciones que afectan el derecho de las personas migrantes a la identidad y personalidad jurídica, la impartición de justicia y la integridad física. Aunque el Estado tiene el deber de garantizar el pleno goce de estos derechos, ocurre con frecuencia que no hay mecanismos de garantía a derechos pero sí de vulneración.

La afectación del derecho a la identidad y a la personalidad jurídica comúnmente recae en los descendientes de la persona migrante, aunque también se identifica en la persona del migrante, sobre todo por lo que hace a la personalidad jurídica entendida como la aptitud de ser sujeto de derechos y obligaciones.

Los hijos de personas extranjeras irregulares nacidos en territorio nacional, en no pocas ocasiones presentan dificultades para su registro de nacimiento aún cuando se realice en tiempo.

El no registro de niños y niñas mexicanos hijos de padres migrantes o su registro con datos apócrifos que trascienden a la esfera jurídica del infante, son la consecuencia de la imposibilidad del padre o padres en comprobar su estancia autorizada al momento de presentarse ante las oficinas del Registro Civil. Aunque el artículo 68 de la LGP señala que la comprobación del estatus migratorio de un extranjero no será necesaria en el registro de nacimiento de sus hijos, salvo que no se realice en tiempo⁵⁵; el artículo 149 del RLGP termina por volver nugatorio el derecho al señalar, en su párrafo segundo, que los extranjeros deben acreditar su estancia legal en el país cuando tramitan el nacimiento en tiempo de sus hijos.

Trátase de lo dispuesto por el artículo 68 de la LGP o por el 149 del RLGP la medida legal adoptada es incompatible con la protección, garantía y respeto del derecho a la identidad⁵⁶ de los niños y niñas nacidos mexicanos (art. 30 Constitucional) y que al ser hijos de persona extranjera en condición irregular sufren directamente la afectación en el ejercicio pleno de su personalidad jurídica y derechos civiles, sociales y ciudadanos.

55 *Se refutan en tiempo los nacimientos que son registrados ante los jueces del Registro Civil antes de que hayan transcurrido seis meses desde el nacimiento del niño o niña.*

56 *La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha manifestado que el derecho a la identidad se compone del "derecho a tener un nombre y los apellidos de los padres desde que nazca, a tener una nacionalidad y a conocer su filiación y su origen". DERECHO A LA IDENTIDAD DE LOS MENORES. SU CONTENIDO Registro No. 172050, Localización: Novena Época Instancia: Primera Sala Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXVI, Julio de 2007* Página: 260, Tesis: 1a. CXLII/2007 Tesis Aislada Materia(s): Civil.*

Pese a que los jueces del Registro Civil han mostrado interés y preocupación auténticos ante los problemas derivados del marco jurídico migratorio, la norma sigue siendo un obstáculo que no logra solventarse en todos los casos aún cuando, incluso, es jerárquicamente inferior a la Ley para la Protección de los Derechos de los niños, niñas y adolescentes.

En ese tenor, ya sea que el bien jurídico que se pretenda proteger sea el control de la migración irregular o de los actos civiles por los que las personas extranjeras adquieren obligaciones o derechos; la realidad demuestra que la disposición normativa no es efectiva ni idónea para cumplir con los objetivos que pudiera perseguir legítimamente el Estado. Tampoco es proporcional con el daño o afectación de derechos que le causa a la niña o niño y es incompatible con el principio del interés superior de la infancia. Derechos todos protegidos por la Constitución Política, la Convención sobre los Derechos del Niño y la Ley para la Protección de los derechos de las niñas, niños y adolescentes.

Por lo que hace a las personas migrantes, la afectación al goce y ejercicio de derechos y obligaciones está, en principio, vinculada a condiciones establecidas a su ejercicio. Por mandato constitucional, las personas extranjeras se ven limitadas o impedidas para realizar determinados actos jurídicos como los referidos a la adquisición de ciertas propiedades (art. 27 Constitucional) o ejercer ciertos derechos como los políticos.

Las limitaciones o restricciones constitucionales son una excepción. En general, las personas extranjeras gozan y deben gozar de igual protección y garantía a sus derechos: educación, trabajo, vivienda, familia, honor, vida privada, buen nombre, legalidad, audiencia, debido proceso, justicia, petición y libertad de expresión, entre otros.

No obstante, en una intención de control migratorio de flujos irregulares, se imposibilita el ejercicio de prácticamente cualquier derecho, frente a cualquier autoridad, ante la falta de un documento que acredite previamente la estancia regular en el país. Los artículos 67, 72 de la LGP y 201 del RLGP no sólo impiden toda actuación de las personas extranjeras frente a autoridad local, federal, municipal o civil, sin la previa comprobación de la estancia autorizada, también obliga a éstas a detener a la persona y ponerla a disposición de la autoridad migratoria si no exhiben su documentación migratoria vigente.

Las disposiciones en mención son particularmente graves en cuanto al acceso a la justicia civil, familiar, penal o laboral, lo que también es fuente de violaciones graves a la dignidad, integridad personal y demás derechos que se hacen valer en tales

materias. Los secuestros⁵⁷ o asesinatos de personas migrantes, la trata internacional de personas, las violaciones y abusos sexuales, las condiciones inequitativas en las condiciones laborales o de explotación laboral y la violencia familiar, entre el cúmulo de violaciones y delitos cometidos en su perjuicio, tanto por particulares como por autoridades, son causa y efecto de la vulnerabilidad, impunidad y violaciones a derechos que enfrentan las personas migrantes irregulares ante el establecimiento de obstáculos inconstitucionales al derecho a la impartición de justicia.

Aunque ya existen algunas interpretaciones jurisprudenciales que priman el acceso a la justicia de las personas migrantes irregulares respecto de algunas de estas materias, como la penal⁵⁸, laboral⁵⁹ o de Amparo⁶⁰, éstas son insuficientes para lograr un cambio estructural o real en tanto que la norma migratoria se mantiene vigente; no existe un planteamiento judicial contundente sobre la inconstitucionalidad o discriminación que implican tales disposiciones en el acceso a la justicia; y el potencial peligro de ser denunciado o puesto a disposición de las autoridades migratorias durante el ejercicio de su derecho a la defensa, desincentiva al migrante para actuar en defensa de sus derechos o le hace acreedor de la privación de su libertad y expulsión.

Especial mención requiere la materia civil y familiar donde no sólo se requiere la comprobación de la legal estancia ante cualquier reclamo de derechos, sino que impone la satisfacción de permisos especiales para iniciar juicios familiares como el de divorcio. Tema especialmente sensible en mujeres migrantes irregulares que son objeto de violencia familiar y, evidentemente sus hijos e hijas, especialmente cuando son niños, niñas y adolescentes.

La razón para solicitar la comprobación de la estancia autorizada y el requerimiento de permiso de divorcio u otro acto en materia familiar es mantener un control y registro de los actos que afecten el estado civil y familiar de las personas migrantes

57 *Los secuestros de migrantes en territorio mexicano han alcanzado la calificación de crisis humanitaria. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos emitió Informe en el que estima la realización de poco más de 9 mil secuestros en un lapso de seis meses. Ver: Informe Especial sobre los Casos de Secuestro en contra de Migrantes, CNDH, junio 15 de 2009, México, [en línea] visible en: <http://www.cndh.org.mx/INFORMES/Especiales/infEspSecMigra.pdf>, fecha de consulta: 20 de febrero de 2010.*

58 *Extranjeros, la condición o calidad migratoria que tienen en territorio mexicano no puede restringir su garantía de acceso a la administración de justicia [interpretación del artículo 67 de la Ley General de Población]. Registro No. 169296, Localización: Novena Época Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito (Tercer tribunal Colegiado en materia civil del primer circuito) Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXVIII, Julio de 2008 Página: 1727 Tesis: I.3o.C.681 C Tesis Aislada Materia(s): Civil, Administrativa, Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito; y; Denuncia o Querrela. Los extranjeros se encuentran legitimados para promoverla, aún cuando no acrediten su legal estancia en el país. Registro No. 190190, Localización: Novena Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XIII, Marzo de 2001, Página: 1740, Tesis: XX.2o.13 P, Tesis Aislada, Materia(s): Penal*

59 *Consultar, entre otros, los siguientes criterios: Trabajadores extranjeros. Con independencia de su situación migratoria, tienen los mismos derechos labores y de acceso a la tutela jurisdiccional que los trabajadores nacionales. Localización: Novena Época Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXVIII, Octubre de 2008 Página: 2457 Tesis: III.1o.T.97 Tesis Aislada, Materia(s): laboral*

60 *Extranjeros. Para la procedencia de su demanda de garantías no se requiere que comprueben su legal estancia en el país en términos de lo dispuesto por el artículo 67 de la Ley General de Población. Registro No. 177003, Localización: Novena Época Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXII, Octubre de 2005, Página: 2351 Tesis: VI.1o.P.37 K, Tesis Aislada Materia(s): Común.*

para evitar fraudes a la ley⁶¹, entendibles en cuanto a posibles beneficios migratorios que se obtengan de la unión entre personas extranjeras y mexicanas, aunque poco eficaces para definir las obligaciones y derechos familiares⁶².

La validez de los objetivos que se persiguen se nulifica cuando los artículos 69, 67 de la LGP, 151, 152, 201 del RLGP establecen requisitos de procedibilidad, basados en la nacionalidad y el estatus migratorio, que reducen o anulan el acceso a la justicia y violan derechos familiares. En especial, si se toma en consideración que el daño o violación a derechos que ocasiona no es proporcional con el fin perseguido, ni la medida es suficientemente idónea y efectiva para lograr su objetivo⁶³. Además, existen otras medidas en la ley para lograr el mismo fin sin violar el acceso a la justicia ni los derechos de familia, como el del artículo 65 de la LGP⁶⁴ y aquél que obliga a los jueces a notificar a las autoridades migratorias sobre las resoluciones que dictan respecto de las personas extranjeras.

Si bien, establecer permisos especiales y la comprobación de la estancia autorizada en la celebración de actos jurídicos de carácter civil o mercantil que de no ser regulados o protegidos afectarían determinadas áreas económicas, productivas o de propiedad nacional, tal y como se prevé en inversiones, adquisición de inmuebles, derechos reales o acciones de empresas; tales situaciones distan mucho de convertirse en el obstáculo y merma de derechos esenciales que implican los artículos y situaciones aquí revisadas.

Esto sumado a que en materia civil existen criterios judiciales de interpretación lamentables que realizan una parcial, falsa e inadecuada valoración de las implicaciones y profundo daño que se causa a la personalidad jurídica de migrantes en relación con el artículo 17 Constitucional. Tales criterios dan cuenta más de una idiosincrasia y percepción social excluyente de las personas extranjeras, que de un verdadero conocimiento del tema migratorio o apego a los principios y derechos que preceptúa la Constitución.

La afectación al ejercicio de derechos de las personas migrantes irregulares, especialmente la que deriva del artículo 67 de la LGP, permea en el acceso a la

⁶¹ *DIVORCIO. EL EXTRANJERO QUE FIGURA COMO DEMANDADO EN EL JUICIO Y AL CONTESTAR LA DEMANDA ENTABLA RECONVENCIÓN. NO ESTÁ OBLIGADO A EXHIBIR LA CERTIFICACIÓN A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 69 DE LA LEY GENERAL DE POBLACIÓN.* Registro No. 168147 Localización: Novena Época Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXIX, Enero de 2009 Página: 2686 Tesis: I.11o.C.201 C Tesis Aislada, Materia(s): Civil.

⁶² El artículo 39 de la LGP posibilita la regularización migratoria con motivo del matrimonio o el concubinato entre personas mexicanas y extranjeras, o bien, en razón de ser padres de una persona mexicana. Aunque es una práctica común que se autorice la estancia documentada del contrayente o concubino de origen extranjero. Aunque en realidad se trata de una facultad discrecional, la autoridad migratoria ha adoptado una interpretación sistemática favorable al respeto del derecho de unión familiar.

⁶³ No existe ningún estudio o análisis de investigación que a la fecha establezca el nivel de efectividad de las medidas legales adoptadas en relación al objetivo que persiguen.

⁶⁴ Artículo 65 de la LGP: Los extranjeros registrados, están obligados a informar al Registro Nacional de Extranjeros, de sus cambios de calidad o característica migratoria, nacionalidad, estado civil, domicilio y actividades a que se dediquen, dentro de los treinta días posteriores al cambio.

educación de niños, niñas y adolescentes irregulares que en ocasiones no pueden acceder a los sistemas educativos nacionales.

La Ley de Protección a los derechos de niños, niñas y adolescente, la Ley General de Educación y demás normativas en materia de educación, procura en todo momento ser consistente con el deber Constitucional de brindar acceso a la educación básica a todo individuo sin realizar ninguna distinción en términos de estancia regular o irregular.

Pese a que no existe en la legislación educativa, ni en los requisitos que se establecen en las Normas de Control Escolar para la inscripción, reinscripción, acreditación y certificación de estudiantes de Primarias o Secundarias⁶⁵, mención alguna a la exigencia del documento migratorio; es insoslayable que la LGP sí obliga a las autoridades educativas a solicitar documento migratorio y a poner a disposición del INM a las personas que no la acreditan. La experiencia de organizaciones que trabajan con población migrante a este tema es que sólo en ocasiones aisladas se les llega a solicitar la acreditación de la estancia autorizada como requisito de inscripción o para la entrega de constancias oficiales del sistema educativo.

Ello ya en sí basta para la deserción escolar ante la imposibilidad de exhibir a corto plazo el documento de estancia regular, pero no es en realidad el principal obstáculo legal sistemático que encuentra la persona migrante frente a la autoridad educativa. La imposibilidad de acceder a la educación se encuentra en la solicitud de la Clave Única de Registro de Población (CURP) que debe ser proporcionado a la Secretaría de Educación Pública para el registro oficial y definitivo de los estudiantes en el sistema educativo.

Así, un niño, niña o adolescente que no cuenta con estancia autorizada en el país, se encuentra impedido para quedar inscrito oficial y definitivamente en el sistema educativo en tanto que para ello requiere obtener la CURP y obtenerla implica exhibir documento migratorio⁶⁶. Tal obstáculo que excluye en razón de la condición irregular de los infantes⁶⁷, vulnera los derechos de la niñez migrante y solicitante de asilo que en tanto no obtengan el reconocimiento como refugiados y, posteriormente, su documentación migratoria (un promedio de 6 meses), tienen que ver postergada y afectada su educación.

65 *Conforme a las Normas elaboradas por la Secretaría de Educación Pública para la inscripción y reinscripción a Escuelas primarias, los requisitos a satisfacer por escuelas públicas y privadas son: acta de nacimiento o documento equivalente, en el caso de extranjeros apostillado; constancia de la Clave Única de Registro de Población; certificado de estudios de educación preescolar, en el caso de extranjeros podrá dispensarse con un examen de colocación; cartilla de vacunación, cartilla Nacional de Vacunación y solicitud de inscripción. En el caso de estudios secundarios se requiere el certificado de primaria.*

66 *Hoja de Requisitos CURP. Dirección General de Registro de Población e Identificación Personal. Subsecretaría de Población, Migración y Asuntos Religiosos.*

67 *Artículo 16 Ley de Protección a los derechos de los niños, niñas y adolescentes. Niñas, niños y adolescentes tienen reconocidos sus derechos y no deberá hacerse ningún tipo de discriminación en razón de raza, color, sexo, idioma o lengua, religión; opinión política; origen étnico, nacional o social; posición económica; discapacidad física, circunstancias de nacimiento o cualquier otra condición no prevista en este artículo*

En cuanto a las personas mayores de edad que desean obtener capacitación o incrementar su nivel escolar la necesidad de contar con un documento migratorio es también indispensable. Aún en el caso de personas migrantes con autorización para desarrollar alguna actividad productiva, la ley carece de medidas y disposiciones que claramente garanticen la posibilidad de conjugar una actividad económica con el desarrollo intelectual y profesional de las personas. En tales casos, la autorización para ello queda completamente al arbitrio de la autoridad migratoria.

Por su parte, las normas legales en materia de salud y trabajo de la población irregular contienen disposiciones que, en mayor o menor medida, impactan en la esfera jurídica de las personas solicitantes de asilo y migrantes irregulares ocasionando afectaciones al adecuado acceso y ejercicio de tales derechos.

El artículo 123 de la Constitución relativo a los derechos laborales y 4º que garantiza la protección a la salud, no establecen distinción, limitación o restricción alguna en el goce de ambos derecho para las personas extranjeras. Por el contrario, el artículo 123 de la Constitución es enfáticamente incluyente al señalar que “para trabajo igual debe corresponder salario igual sin tener en cuenta sexo ni nacionalidad⁶⁸”. De ahí que resulte interesante la formula de limitar el ejercicio de derechos constitucionales a través de la regulación que se hace de sus preceptos en cada materia.

El acceso a la salud aunque constituye el derecho que se garantiza en mayor medida sin importar la situación migratoria de la persona, presenta la particularidad de afectar a migrantes irregulares. Muchos migrantes, salvo casos de urgencia, evitan acudir a los servicios médicos debido a que les es requerido, por los trabajadores sociales, su documentación migratoria. De no exhibirla se les llega a negar el servicio de consulta externa. Situación que no es común que se presente en los servicios de urgencia, aunque en estos casos suele procederse en términos del artículo 67 de la LGP y 201 del RLGP. Asimismo, el sólo hecho de ser personas extranjeras hace que en los centros de salud gratuitos o públicos, se vean obligados a cubrir las cuotas más altas por la prestación de los servicios médicos. Ello a partir de la incorrecta interpretación del artículo 36 de la Ley General de Salud⁶⁹ que para todos sus efectos fundamenta tales costos.

La Ley Federal del Trabajo establece que la contratación de extranjeros en el país no puede ser mayor al 10% de la planta laboral de un negocio o compañía, que en las

⁶⁸ Artículo 123 fracción VII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁶⁹ Artículo 36, último párrafo LGS “A los extranjeros que ingresen al país con el propósito predominante de hacer uso de los servicios de salud, se cobrará íntegramente el costo de los mismos, excepto en los casos de urgencias”. Nótese, que la disposición es elaborada en razón de extranjeros cuyo motivo de internación al país es hacer uso de los servicios médicos, no así aquéllos que se encuentran en tránsito o residen en el país con independencia de su estatus migratorio. No obstante, es de destacar que si tal disposición no debiera de ser aplicable para los casos de migrantes irregulares, mucho menos para el de migrantes regulares que están obligados al pago de impuestos, mismos que, entre otros rubros, se destinan a los servicios de salud gratuitos.

categorías de técnicos y profesionales los trabajadores deben de ser mexicanos⁷⁰ y que si no existen especialistas mexicanos se podrá emplear a extranjeros siempre que empleado y empleador se comprometan a capacitar a los mexicanos (art. 7 LFT).

Tales disposiciones contrarían el espíritu del artículo 1 y 123 Constitucional, más aún cuando la limitación no es aplicable tratándose de personas extranjeras que son directores, administradores y gerentes generales, excepciones que aunque poseen una lógica validada por el desarrollo económico, establece una discriminación hacia profesionistas, técnicos, obreros y otros empleados de nacionalidad extranjera que, por su condición social o económicamente no privilegiada, resultan ser los más vulnerables y carecer de suficientes mecanismos de protección.

No obstante, es de destacar que la ley laboral no distingue entre trabajadores regulares e irregulares o les despoja a estos últimos de protección frente a la demanda de sus derechos. Son la LGP y el RLGP los que al establecer las calidades y características migratorias convierten a los derechos laborales en una prerrogativa que, en algunos casos, otorga el Estado a las personas extranjeras. En este sentido, la Convención sobre trabajadores migratorios ofrece una visión más ajustada al sentido liberal y humanista de la Constitución mexicana.

Ahora bien, la discriminación laboral de los extranjeros basada en el legado histórico de percepciones sociales y la situación laboral y económica del país en general, es una realidad que sobrepasa al marco jurídico y les hace objeto de abusos diversos. Máxime cuando son trabajadores sin una condición regular en el país. Esta condición les coloca prácticamente al margen de los mecanismos de protección a derechos laborales y les segrega a la ocupación de puestos desigualmente remunerados por su condición irregular.

En atención al contexto aquí descrito sobre acceso a derechos, no existen mecanismos de solución gubernamental a los problemas, dificultades y violaciones de derechos que enfrentan migrantes en tránsito. En cuanto a los migrantes irregulares en destino los Acuerdos de Regularización Migratoria emitidos desde el año 2000 intentan dar solución a las problemáticas expuestas e incluso las reconocen. La exposición de motivos del Acuerdo de Regularización Migratoria actualmente en curso, señala que la irregularidad migratoria es:

un riesgo para la seguridad personal y el desarrollo integral de dichos extranjeros y sus familiares, ya que les hace vulnerables a la violación de sus derechos humanos por parte de diversas autoridades y a abusos por parte de particulares; se pone en riesgo su derecho a la unidad familiar así como su derecho a la seguridad jurídica y al acceso a la justicia; no tienen

70

Esta disposición tiene referente también en el artículo 3 de la Ley Reglamentaria del Artículo 5 Constitucional.

acceso efectivo a la salud, la educación, la vivienda; y sus hijos e hijas se ven discriminados en el acceso a su derecho a la nacionalidad, la identidad y la filiación, así como todos los derechos que de ello derivan⁷¹.

Los Acuerdos de regularización migratoria constituyen un loable esfuerzo de acción y reconocimiento de la problemática⁷² de los migrantes irregulares en destino, especialmente, el vigente hasta el 2011. Éste ha sabido reconocer experiencias pasadas menos exitosas para responder a la realidad migratoria, las variaciones socio-económicas en los flujos migratorios irregulares de destino y corroborar que la migración no responde a los criterios establecidos en la LGP para la autorización de ingreso, estancia y permanencia regular. Estos criterios sumados a las serias restricciones en calidades y actividades laborales que es dable realizar, sin un contexto de derechos para las personas extranjeras, son los principales obstáculos a la regularización migratoria.

Las normas en materia de regular estancia están destinadas a categorías migratorias que no posibilitan la regulación de personas carentes de una alta calificación técnica o profesional o de recursos económicos para la inversión o estadía con ingresos del exterior, pero que se han establecido en el país y realizan una actividad productiva que contribuye al crecimiento y desarrollo del país. Tampoco contempla normas que permitan la regularización migratoria en casos humanitarios, víctimas de delitos o de personas en extrema vulnerabilidad. Si bien, existen algunas normativas de menor jerarquía que buscan solucionar tales carencias (como las circulares para víctimas de trata de personas⁷³ o del delito⁷⁴ y las relativas a refugiados o personas necesitadas de protección humanitaria), estas son insuficientes para garantizar un adecuado goce de derechos.

Por ello, los daños que las graves ausencias en las normas migratorias ocasionan para el ejercicio a derechos, no serán resueltos dentro de programas de regularización migratoria y éstos tampoco lograrán desincentivar la migración irregular en el país.

Las soluciones deben buscarse en la supresión o modificación de esquemas legales que limitan o anulan el ejercicio de derechos humanos y en la creación de

⁷¹ *Exposición de motivos del 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. DOF 11 de noviembre de 2008.*

⁷² *A reserva de reconocer la problemática migratoria, no es de extrañar que su formulación este también destinada a mantener un mayor control sobre los flujos migratorios irregulares en el país desde una visión de combate a la violencia e inseguridad.*

⁷³ *La Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas, señala que el Programa Nacional de Trata de personas deberá de contemplar medidas tendientes a brindar a las víctimas orientación jurídica, incluida la migratoria, así como garantizar que no serán privadas de su libertad en estaciones migratorias y que formularan programas de repatriación a las víctimas de trata internacional de personas. No obstante, la propia ley solo contempla la protección de las víctimas internacionales de trata de personas cuando las mismas denuncian a los tratantes.*

⁷⁴ *Especialmente referido para los migrantes víctimas de tráfico de personas.*

características migratorias o espacios de oportunidad de estancia legal acordes con las características y calificaciones que presenta la población migrante económica que se establece, provisional o definitivamente, en el país. Igualmente, deben de considerarse esquemas legales que permitan a disminuir la vulnerabilidad de los migrantes en tránsito frente a la violación de sus derechos más esenciales y gozar de una condición regular en determinadas circunstancias de carácter humanitario.

En esta vertiente, la profesionalidad, eficiencia y calidad de la función y procedimiento migratorio⁷⁵, así como un marco regulatorio que establezca con claridad garantías de legalidad y protección a la persona migrante durante la tramitación de la documentación de estancia, coadyuvarían al logro de los objetivos migratorios y al respeto de los derechos de las personas migrantes.

2.3. Procesos legislativos, debates públicos y políticas públicas en torno a la migración internacional de personas en tránsito y destino

En el ámbito de los procesos legislativos, los debates y las políticas públicas en torno a la migración en tránsito y destino, existen multiplicidad de pronunciamientos y acciones adoptadas por actores políticos, dependencias públicas y organizaciones civiles.

El debate público que destaca, por un lado, es el de las asimetrías existentes entre los derechos que demanda el país para los migrantes mexicanos en destino a Estados Unidos y el trato que se otorga a los migrantes centroamericanos y otros migrantes en México. A este reconocimiento ético y moral de la realidad mexicana como país de origen, se le denomina la nueva cultura migratoria⁷⁶. Por su trascendencia, muchos de los procesos legislativos en materia migratoria, impulsados en los últimos dos años en materia legislativa, de reforma migratoria y algunas políticas públicas implementadas por el INM se fundamentan en este principio de coherencia. Tales son los casos de despenalización de la migración o creación de un procedimiento para la atención de los niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados que complementan a la formación de los cuerpos de Oficiales de Protección a la Infancia (OPIs).

En otro sentido, existe un posicionamiento de la migración en México proveniente en su mayoría del ejecutivo, que se estructura desde la óptica de seguridad nacional, la soberanía y la gobernabilidad y que provoca la difusión del marco normativo y político. El Programa Nacional de Población 2008-2012 sumado al Programa para la Seguridad Nacional 2009-2012⁷⁷ y al Plan Nacional de Desarrollo son instrumentos que

⁷⁵ El procedimiento migratorio contenido en los artículos 145 a 150 de la Ley General de Población, es un procedimiento de trámite para autorizar el ingreso, estancia o permanencia de una persona en el país, por tanto no debe de ser confundido con el procedimiento de verificación migratoria.

⁷⁶ El Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 le designa así como un Objetivo que entre otras cosas consiste en establecer el Plan de Reordenamiento de la Frontera Sur y apoyar la eliminación de "incentivos" a la migración no autorizada, p. 307.

⁷⁷ Una de las líneas de acción del Programa Nacional de Población que deben destacarse es la mención explícita a los costos

siguen viendo a los flujos migratorios como un elemento de amenaza y vulneración a la soberanía y seguridad nacionales. Ello se refleja en objetivos y estrategias como el fortalecimiento de las acciones de control migratorio en la frontera o de los mecanismos de repatriación segura y ordenada con independencia de las garantías procesales y judiciales que deben precederles. Por otro lado, se ponen de manifiesto en cada actuación migratoria que impide el acceso de los migrantes a sus derechos y a la denuncia de los actos arbitrarios o ilegales, de particulares o autoridades migratorias, so pretexto de ser el INM una autoridad de seguridad nacional.

Si las estrategias a implementar son deficientes y mantienen una postura de control y represión a la migración, de poco es útil el reconocimiento explícito en la necesidad de diseñar políticas públicas que consideren la especificidad de México como país de origen, tránsito y destino de migrantes, así como el respeto de derechos humanos.

Por otro lado, en ocasión de la celebración de la Semana Nacional de Migración en octubre de 2009, el INM realizó la presentación del Programa Nacional de Migración 2010-2012 que establece seis objetivos estratégicos: a) Reformular el marco institucional y normativo, y modernizar la gestión migratoria; b) Facilitar la movilidad internacional de personas, c) Gestionar de manera eficiente la migración irregular; d) Propiciar el arraigo e integración de los migrantes a la economía y la sociedad mexicana; e) Garantizar la atención, protección y respeto a los derechos de los migrantes, f) Contribuir a la seguridad nacional y pública.

Llama la atención que el Programa Nacional de Migración marque pautas de mejora regulatoria que debieran ser escalonadas y el Instituto Nacional de Migración emita un Manual de Criterios y Trámites Migratorios con el que pretende hacer más eficientes y proveer estándares claros de aplicación a los servicios migratorios, apoyado del establecimiento de bases de datos y sistemas electrónicos de registro y que no se corresponde con la existencia de una Ley Migratoria dentro de la cual ese Manual, entre otros, debieran ser creados.

El Instituto Nacional de Migración ha señalado que se encuentra elaborando un anteproyecto de Ley de Migración que sea garante de los derechos de los migrantes en atención a los compromisos internacionales y el Programa Nacional de Derechos Humanos⁷⁸. Poco se conoce sobre este anteproyecto, su actual estado de formulación o participación con la que cuenta. Los contenidos del Anteproyecto no han sido socializados o consensuados con los actores civiles que trabajan en la defensa de los derechos humanos de los migrantes, ni en espacios de interlocución como la Subcomisión de Derechos Humanos de los Migrantes. En el mejor de los casos, se

compartidos, entre los países involucrados, que genera el fenómeno migratorio, lo que da cabida a la recepción de recursos económicos en programas como el Plan Sur.

78 Instituto Nacional de Migración. Boletín No. 246/09, México, 15 de noviembre de 2009.

han dado a conocer algunas líneas generales de su contenido, dentro de espacios públicos o de diálogo, pero con un margen nulo de participación o intercambio adecuado de información sobre su contenido.

Algunas tendencias socializadas del contenido del Anteproyecto de Ley Migratoria consisten en facilitar la movilidad humana de personas, establecer límites a las facultades discrecionales de la autoridad migratoria, menores restricciones para los extranjeros, la responsabilidad compartida entre gobiernos y autoridades en el tratamiento de la migración desde una perspectiva de desarrollo regional y seguridad humana, así como el respeto irrestricto de los derechos humanos de las personas migrantes con independencia de su situación migratoria. Pese a que de esta reforma depende el efectivo cumplimiento de las estrategias del Programa Nacional de Migración, no es posible hacerse un criterio certero sobre la reforma que elabora el INM en tanto que no ha sido un proceso abierto.

De cara a una Reforma Migratoria y en lo que parece ser una iniciativa autónoma, más que el resultado de un diálogo sostenido con el INM, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos realizó el documento Bases para un marco legal migratorio con un enfoque de derechos humanos (2009), en el que destacan diez puntos esenciales⁷⁹ para una reforma legal respetuosa de los derechos humanos de los migrantes. El documento se perfila como un importante instrumento de incidencia que debiera ser analizado para la reforma migratoria, no sólo por ser garante de derechos de las personas sino por respaldar su análisis legal en las miles de quejas recibidas por la Quinta Visitaduría de los Derechos Humanos desde su creación, en torno al funcionamiento y desempeño de las autoridades migratorias y la situación de los derechos humanos de los migrantes irregulares.

Otro proceso legislativo impulsado por la administración federal, y menos excluyente, es la Iniciativa de Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria liderado por la Coordinación General de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR) con el respaldo de la Secretaría de Gobernación, la Subsecretaría de Población, Migración y Asuntos Religiosos y la Presidencia de la República. Esta iniciativa fue presentada desde el año pasado a académicos y miembros de la sociedad civil para su conocimiento y observaciones, pero aún no es presentada al legislativo. Se espera que sea discutida en el próximo periodo de sesiones del Congreso de la Unión para su sanción. De ocurrir ello así, México contaría por primera vez con una ley en materia de refugiados y se desprendería

⁷⁹ 1. La supresión de preceptos legales que restringen el acceso a servicios legales y sociales; 2. El debido proceso para el procedimiento administrativo migratoria de las personas en condición de aseguramiento 3. La regulación del mecanismo de repatriación para los migrantes de origen centroamericano 4. La intervención de las policías locales en la detección y detención de migrantes 5. El fortalecimiento normativo para el combate al tráfico ilícito de migrantes 6. Criterios mínimos para regular el funcionamiento de las estaciones migratorias 7. La ilegalidad del aseguramiento de migrantes menores de edad 8. La forma migratoria de dependiente económico: algunas desventajas para las mujeres migrantes 9. Establecimiento de protección para migrantes que son denunciantes y testigos de los delitos relacionados con la delincuencia organizada 10. Perfiles profesionales adecuados para ocupar los cargos públicos en materia migratoria

el reconocimiento de la condición de refugiados de la esfera competencial del INM. Por su parte, el poder legislativo se encuentra impulsando reformas que favorezcan la protección y derechos de las personas migrantes ya sea desde modificaciones o adiciones a la Ley General de Población vigente o bien, dentro del proceso de Reforma Constitucional del Estado.

En cuanto a la reforma Constitucional, donde participan diversas organizaciones civiles en materia de derechos humanos, centros de estudio académico y especialistas independientes, se proyecta la modificación de los artículo 11 y 33 Constitucionales.

La reforma al artículo 11 Constitucional consiste en incluir como un derecho humano el derecho de asilo, mientras que la reforma al 33 Constitucional pugna por eliminar la facultad del Ejecutivo de hacer abandonar el territorio nacional sin previo juicio a las personas extranjeras que juzgue inconvenientes.

De ambas reformas, la relativa al artículo 33 Constitucional requiere de una revisión y evaluación más exhaustiva sobre su necesidad. Ciertamente es que el artículo 33 Constitucional establece la ausencia de juicio y garantías para ciertos extranjeros, pero ello es una excepción de ejercicio exclusivo para el titular del Ejecutivo Federal, que no lesiona realmente los intereses de las personas migrantes en el país, ni influye en las facultades en materia migratoria y de extranjeros a cargo del INM. En este sentido, no hay realmente una necesidad objetiva en la reforma del artículo 33 Constitucional.

Por otro lado, la propuesta de modificación al artículo suprime el ejercicio exclusivo de la facultad para dotar a la autoridad ejecutiva, entendida en su sentido amplio, de facultades para determinar la expulsión y privación a la libertad de las personas extranjeras, esto crea un estado de excepción con alcances, repercusiones y efectos estructurales, legales y fácticos sobre el aparato gubernamental y las personas extranjeras mucho más amplios y serios que no se están tomando en cuenta en la reforma propuesta. Además, tiende a vulnerar más los derechos de las personas migrantes que los generados por el artículo 33 Constitucional. Ello sin olvidar que el espacio para regular aspectos relativos a la estancia y permanencia de las personas migrantes se realiza con fundamento en el artículo 11 Constitucional, por lo que modificar el artículo 33 Constitucional, en el sentido que se pretende, tendería a empañar los fundamentos legales de los aspectos migratorios en el marco jurídico mexicano.

Paralelamente, existen dos proyectos de decreto sugeridos a la Comisión de Población, Fronteras y Asuntos Migratorios relevantes y que, actualmente, se encuentran en proceso de aprobación. La primera tiene por objeto agregar dos párrafos al artículo 67 de la LGP y una fracción al artículo 113 de la misma⁸⁰.

80

Dictamen a la Minuta de proyecto de decreto que adiciona dos párrafos al artículo 67 de la LGP y una fracción al artículo

La reforma al artículo 67 de la LGP tiene como objetivos: a) hacer posible la procuración de justicia de los migrantes en todos los niveles de gobierno y con independencia de su situación migratoria, b) eximir a las autoridades frente a las que el extranjero actúe, de dar aviso a las autoridades migratorias sobre su condición irregular; c) Obligar a las autoridades de salud a brindar atención médica frente a enfermedades y accidentes que pongan en riesgo la vida de las personas migrantes.

Asimismo, la propuesta legislativa al artículo 113 de la LGP consiste en establecer como causal de sanción a funcionarios públicos el llevar a cabo un acto u omisión que viole los derechos humanos de las personas migrantes.

El segundo proyecto de decreto recae sobre el artículo 42 fracción III, 138 y 143 de la LGP⁸¹. La reforma al artículo 42 fracción III tiene por objeto incorporar una modalidad de regularización migratoria estableciendo la posibilidad de obtener la estancia autorizada en el país, como no inmigrante visitante, a aquellas personas que presten trabajos remunerativos en el sector agrícola, en la rama de la construcción y en los servicios.

Por su parte, la reforma al artículo 138 de la LGP se propone incrementar la pena de prisión y la multa de salarios mínimos a aquellas personas que pretendan llevar o lleven a mexicanos o extranjeros a internarse a otro país, sin la documentación requerida, incorporando los tratos inhumanos como una agravante de la pena privativa de la libertad.

En la reforma al artículo 143 de la LGP se propone que los delitos contenidos en el artículo 138 de la misma ley sean perseguidos de oficio, debiendo en todo momento la autoridad migratoria proporcionar al Ministerio Público Federal todos los elementos de convicción para la persecución del delito.

Finalmente, por iniciativa del Senado, se turno a las Comisiones Unidas de Justicia y de Estudios Legislativos una iniciativa de reforma al artículo 366 fracción II inciso e) del Código Penal Federal, tendiente a sancionar como un delito específico el secuestro de migrantes⁸².

113 de la LGP, Palacio Legislativo, 17 de febrero de 2010.

⁸¹ *Dictamen a la Minuta de Proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Población. Cámara de Diputados, Palacio Legislativo, 17 de febrero de 2010.*

⁸² *Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se Reforma el Inciso E) de la Fracción II del artículo 366 del Código Penal Federal, a cargo del Sen. Francisco Herrera León, integrantes del grupo parlamentario del PRI. Gaceta del senado No. 68, Senado de la República, México, 10 de diciembre de 2009*

2.3.1. Actualización (marzo a junio de 2010)

2.3.1.1. Ley Arizona SB 1070 y reforzamiento de la seguridad fronteriza

Las reacciones frente a la Ley Arizona emitida el 23 de abril, constituyen una muestra palpable de las contradicciones demandadas por la sociedad, políticos y gobierno mexicanos sobre los derechos de las personas migrantes en Estados Unidos y aquéllos que son efectivamente reconocidos y respetados a los migrantes en territorio nacional. Si bien, la ley migratoria del país no establece la identificación y verificación migratoria basada en perfiles étnicos, raciales o nacionales México lleva muchos años realizando sus actividades migratorias con base en ellos.

En este sentido, es un buen momento para replantear la disparidad contradicción entre los dos discursos y establecer medidas efectivas que sancionen o produzcan una consecuencia legal cuando tales perfiles son implementados en la identificación y verificación migratoria en el país.

Por otro lado, tras la visita oficial del Presidente de México a la Casa Blanca a mediados de mayo, el Presidente Barack Obama solicitó al Congreso recursos para enviar a la frontera con México a 1200 soldados de la Guardia Nacional, en respuesta a la solicitud de apoyo para contener la violencia y el narcotráfico, en tanto que la Guardia Nacional se retiraría hasta que la Patrulla Fronteriza logre reclutar e incrementar el número de sus agentes.

Asimismo, se prevé la creación de un centro de inteligencia regional de la Oficina Federal de Informaciones y la participación en frontera de más agentes de la Agencia Antidrogas, la Oficina *Bureau of Alcohol, Tobacco, Firearms and Explosives* y de la *Agencia Immigration and Customs Enforcement*. Estas medidas tienen implicaciones en materia de flujos migratorios y derechos humanos pero también, la presión en la frontera norte de México aumentará, lo que seguramente repercutirá en la contención y control hacia la frontera sur y los flujos migratorios.

2.3.1.2. La Ley migratoria y Ley de asilo y protección complementaria

La Ley Migratoria ya ha sido elaborada y discutida al interior del Instituto Nacional de Migración y demás dependencias de gobierno involucradas en la materia. Se prevé que en el próximo periodo de sesiones ordinarias del Congreso será presentada para su discusión y aprobación. Hasta el mes de junio, las organizaciones civiles de

derechos humanos y de derechos de las personas migrantes, siguen sin conocer el contenido del Proyecto de Ley Migratoria que se presentará, por lo que tampoco cuenta con aportes de la misma.

Por lo que hace a la Ley de Asilo y Protección Complementaria, ésta fue enviada por el poder ejecutivo el día 10 de mayo de 2010 y la Comisión Permanente del Congreso de la Unión admitió la propuesta y la turno a la Comisión de Población, Fronteras y Asuntos Migratorios de la Cámara de Diputados. Se prevé que en el mes de septiembre la iniciativa sea aprobada por el Congreso de la Unión.

2.3.1.3. Sistema Electrónico de Trámites Migratorios

En seguimiento al Programa Nacional de Migración y tras la emisión del nuevo Manual de Trámites Migratorios del Instituto Nacional de Migración, el 30 de abril se puso en marcha el sistema electrónico de trámites migratorios, por el que se lleva a cabo la solicitud de trámite de la documentación migratoria vía internet. Este mecanismo puede hacer más eficiente el procedimiento de trámite migratorio, no obstante, al obligar a todas las personas a realizar su solicitud vía electrónica, no prevé la existencia de personas migrantes que no están familiarizadas con el uso del Internet, son analfabetas o viven condiciones de pobreza y marginación por lo que no está posibilitando, a través de otro sistema de solicitud, él que realicen adecuadamente sus trámites

2.3.1.4. Informe Amnistía Internacional

A finales del mes de abril fue presentado el informe de Amnistía Internacional “Víctimas invisibles: Migrantes en movimiento en México”. El documento relata las diferentes violaciones a derechos humanos en el que las autoridades involucradas en el fenómeno migratorio han incurrido con su acción u omisión. Durante la presentación del Informe, se hizo un llamamiento a las autoridades mexicanas en el sentido de la coherencia exigida para el respeto de los migrantes mexicanos en Estados Unidos y el observado en el territorio respecto de los migrantes centroamericanos, especialmente, de cara a la Ley Arizona.

Este documento es relevante en cuanto que proporciona una foto detallada de las principales deficiencias y omisiones gubernamentales en materia de derechos humanos de los migrantes, que resulta también relevante para la aprobación de la Ley Migratoria.

2.3.1.5. Reformas Legislativas

La Reforma Constitucional en materia de derechos humanos que incluía modificaciones a los artículos 11 y 33 Constitucionales, fue aprobada el 8 de abril por la Cámara de Senadores y presentada para su aprobación a la Cámara de Diputados. Al finalizar el periodo de sesiones en abril, la Cámara de Diputados no la discutió por lo que se quedó pendiente para el siguiente periodo ordinario de sesiones.

Por lo que hace a las iniciativas de ley para reformar los artículos 67, 42, 113, 138 y 143 de la Ley General de Población no se han reportado avances para su aprobación final. Lo mismo a ocurrido respecto de la iniciativa de reforma al artículo 366 fracción II inciso e) del Código Penal Federal.

3. Conclusiones

Al iniciarse el siglo XX México asumió una política migratoria restrictiva y recelosa de la presencia de personas extranjeras en el país que responde a un pasado de intervenciones e injerencias de agentes y potencias extranjeras en los asuntos nacionales, así como a una política de Estado que busca la unidad cimentando fuertemente el nacionalismo y la protección de la población mexicana.

La política de asilo, pese a su selectividad y dificultades que presentó, fue antagónica con la postura estatal, social, cultural e histórica en materia de personas migrantes. Es el posicionamiento nacional e internacional del asilo lo que crea la percepción, latente hasta nuestros días, de un México que abre sus brazos hacia la llegada de extranjeros aunque en realidad era hacia los refugiados. De ahí que en la idiosincrasia y cultura mexicana los sentimientos de rechazo y la discriminación hacia personas extranjeras tienden a disminuir cuando se trata de personas refugiadas.

Tras las dictaduras en Americana Latina y el conflicto centroamericano, México se convierte en país de tránsito hacia Estados Unidos y las características de las personas migrantes que transitan o se establecen en el país se modifican. Ello, en parte por el papel que tuvo México como país de acogida de refugiados pero fundamentalmente por los cambios en el modelo económico seguido hasta entonces por Latina América y las consecuencias del post conflicto en Centroamérica, entre otros factores que inciden en los flujos migratorios.

Para las últimas décadas del siglo XX la restricción y la contención de la migración comienzan a tomar nuevas manifestaciones y formas legales que se complementan y fortalecen con una actuación gubernamental activa tanto en la verificación, detención y deportación.

La política internacional de seguridad nacional, regional y hemisférica que surge tras el 11 de septiembre de 2001, es el detonante que acelera y fortalece la política migratoria de control y restricción que México inicia décadas atrás. Enmarcar a la migración en los temas de seguridad a través de medidas como la Iniciativa Médica, la Operación de sellamiento de las fronteras o el Plan Centinela, no sólo permiten que el Instituto Nacional de Migración se haga de mayores recursos económicos para imprimir fuerza a la política de control y vigilancia de los flujos migratorios, también le permiten actuar bajo un margen considerable de opacidad respecto al incumplimiento de una Ley que no responde al contexto contemporáneo en que se producen las migraciones en el país.

La validación de la migración como un elemento de seguridad nacional tiende a ocultar las deficiencias legales y operativas del aparato gubernamental en materia social y migratoria. La violencia y la inseguridad que vive el país también se hace sentir en la población migrante, los mecanismos y normativas represivas de control migratorio potencializan la vulnerabilidad de las personas migrantes, permiten la generación de mercados ilícitos para la delincuencia organizada y convierte a los migrantes en objeto de los abusos de malos funcionarios públicos y delincuentes.

Hasta el momento no se cuenta con un marco jurídico migratorio acorde con el contexto nacional que evite las violaciones de los derechos de las personas migrantes producidas por la orientación de seguridad que ha adquirido el tema migratorio y del control y gestión de flujos migratorios. Tal ausencia normativa generan directa o indirectamente el recrudecimiento de las condiciones de inseguridad y vulnerabilidad en que se producen las migraciones; la falta de transparencia gubernamental en los mecanismos de colaboración y actuación instaurados frente al fenómeno migratorio; y la impunidad de delincuentes y autoridades migratorias, ante las violaciones de derechos humanos que cometen sobre las personas migrantes.

Aunque la actual política y práctica migratoria se realiza fundamentalmente fuera del marco jurídico constitucional y migratorio, las violaciones más graves y sistemáticas se cometen ante falta de esquemas de protección en la Ley General de Población, así como por las excesivas facultades discrecionales concedidas, las lagunas o la distorsión de las disposiciones normativas.

La verificación migratoria, la privación de la libertad y los procedimientos de deportación son por excelencia el esquema de incumplimiento al marco jurídico migratorio. Ello debido a que la función migratoria está principalmente destinada a gestionar los flujos migratorios en forma expedita, eficaz y eficiente. En ese sentido, cumplir con las normas y procedimientos legales que garanticen los principios constitucionales y derechos humanos constituyen una camisa de fuerza de la que

es preferible desprenderse que utilizar porque hacerlo afectaría la rapidez y eficacia de la gestión migratoria, máxime cuando el marco jurídico que le limita posee imprecisiones o vacíos que le permiten actuar en incumplimiento de los derechos de las personas.

La falta de transparencia, acceso y difusión de información sobre la asignación de recursos, las actividades, procedimientos y estadísticas migratorias confiables y completas generadas por la autoridad migratoria, impiden una mayor participación social en los asuntos migratorios y contribuyen a mantener la función migratoria lejos del escrutinio, cabal conocimiento y fiscalización sociales que, a su vez, dificulta una transformación real de estructuras y mecanismos de operación que han propiciado, directa o indirectamente, la violación a los derechos de las personas migrantes.

Mientras que en el caso del acceso a la justicia, el derecho al trabajo, a la salud y la identidad jurídica existen normativas que impiden o restringen el acceso y goce de los derechos con fundamento en medidas de control migratorio, razonamientos proteccionistas o patrones discriminatorios; en el derecho a la educación las dificultades se centran en la falta de mecanismos y procedimientos que, atendiendo a la situación de irregularidad migratoria de las personas migrantes posibiliten el acceso al derecho. En este último caso, la violación y responsabilidad estatal no se desprende de normas que excluyan a las personas migrantes irregulares del goce del derecho, sino en la falta de normas que, atendiendo a las circunstancias especiales, permitan su efectivo goce.

Hasta el momento, los acuerdos de regularización migratoria, si bien constituyen un esfuerzo loable por solucionar los problemas de las personas migrantes que se derivan de su irregularidad migratoria, no son más que un paliativo que evidencia que la actual regulación de las calidades y características migratorias es imperfecta e inadecuada para impulsar la estancia autorizada en el país de cientos de personas migrantes que se han establecido por motivos familiares, personales, laborales o económicos en el país.

En materia de asilo y refugiados se ha desvanecido la existencia de una política de Estado que tienda a visibilizar su presencia en el país y brindarles efectiva protección con independencia de la autoridad frente a la que actúen. Su reconocimiento se ha limitado a la participación de algunas dependencias gubernamentales, con criterios discrecionales de valoración e intervención, no abierto a la participación de la sociedad ni de los propios solicitantes de asilo y refugiados.

No existe un posicionamiento homogéneo, político o jurídico, que provenga de los diferentes niveles de gobierno y poderes públicos. Esto provoca que cada uno

infiere en la práctica y normativa migratoria con y desde propósitos y puntos de vista diferentes, por ende, hacen que en su conjunto el tratamiento migratorio carezca de coherencia y claridad.

La falta de políticas públicas tendientes a regular los flujos migratorios en forma preventiva, pro activa e integral inciden en la capacidad efectiva de correlacionar la legislación migratoria con los estudios, análisis y realidades del fenómeno migratorio en el país. Aunque exista un consenso más o menos generalizado de que la Ley General de Población y su Reglamento son instrumentos normativos que han perdido eficacia y valor a la luz de las dimensiones y realidades del actual escenario migratorio, no son claros todos los argumentos y referentes fundados que sustentan ese consenso, ni los términos y sentido en que lo hacen.

El documento elaborado por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos denominado “Bases para un marco legal migratorio con un enfoque de derechos humanos” se perfila como un instrumento de incidencia y consulta importante para una reforma legal respetuosa y garante de los derechos humanos de los migrantes que además posee la fuerza de estar respaldado en las miles de quejas que han sido recibidas por la Quinta Visitaduría desde su creación.

La función migratoria debe de ser capaz de respetar el marco jurídico nacional e internacional en materia de respeto a los derechos humanos de las personas migrantes mediante una normativa que en forma clara y precisa establezca no sólo las obligaciones de la personas extranjeras en territorio mexicano sino también que le reconozca en lo general y garantice en lo específico sus derechos.

4. Recomendaciones

En atención al estudio que se presenta y a las conclusiones aquí establecidas se realizan las siguientes recomendaciones:

1. Es recomendable crear una ley especializada en materia migratoria ante la insuficiencia del marco jurídico para regular, en forma adecuada y efectiva, los diversos aspectos del fenómeno migratorio en el país. La Ley Migratoria debe contar con normas claras y procedimientos definidos que posibiliten el efectivo acceso y goce a los derechos de las personas migrantes. El deber de respetar derechos humanos es insuficiente si no se establece con precisión cuáles son los derechos y mecanismos para su ejercicio y que constituyen la garantía del Estado en su respeto y observancia.

2. Se requiere una revisión de las infracciones administrativas que pueden llegar a ser sancionadas con la deportación de la persona extranjera y establecerse con precisión que la deportación de la persona es una facultad discrecional no un imperativo legal. Hacerlo así no obstruye la soberanía estatal ni afecta los intereses y funciones gubernamentales en la materia, pero sí hace posible un cambio sustancial en la visión del fenómeno migratorio y permite que la persona extranjera se posicione en un estado de menor vulnerabilidad en el ejercicio y acceso a los derechos procesales en los procedimientos administrativos que puedan concluir con su deportación del país.

3. Es recomendable que en materia de transparencia, acceso y difusión de la información así como de generación de estadísticas migratorias, exista un mayor compromiso por parte de la autoridad gubernamental en: permitir el adecuado acceso o publicitar los montos que recibe del erario público y por concepto de trámites migratorios y el destino al que los asigna; proporcionar información estadística de personas (no eventos) aseguradas, deportadas y que salen de las Estaciones Migratorias para regularizar su estancia en el país, así como respecto a trabajadores fronterizos y visitantes locales, y; generar información estadística fiable sobre las características de la migración en el país, los sectores sociales y productivos en los que se inserta. Asimismo, es recomendable hacer permisible una mayor participación y seguimiento por parte de la sociedad civil de la actuación y funcionamiento de las autoridades migratorias.

4. La realidad nacional ante el fenómeno migratorio y la naturaleza y objetivo de las Fuerzas Armadas indican que no es recomendable que la marina o el ejército tengan participación en la verificación o detención de personas migrantes. De tal suerte que es recomendable que específicamente se proscriba su participación o bien que se limiten, con precisión, los supuestos en que estos pueden llegar a intervenir así como el tipo de actuación que tendrán.

5. Es conveniente que la ley precise el contenido de términos como expulsión o deportación, repatriación, devolución, rechazo, estancia provisional y, en su caso, aseguramiento o detención. La ausencia de estas definiciones ha provocado diversas anomalías y violaciones a los derechos de las personas migrantes.

6. En cuanto a la verificación migratoria y la deportación de personas extranjeras, los derechos a la legalidad, certeza jurídica y debido proceso deben de ser mayormente definidos en su regulación. En este sentido, es importante un ejercicio más exhaustivo que establezca el derecho de audiencia, a la representación legal, el derecho consular con independencia de la verificación de la identidad de la persona y el acceso a la información, al expediente y a conocer las causas y consecuencias por las que se inicia un procedimiento en su contra.

7. Dado que la verificación migratoria o detención por autoridades no facultadas para realizar estas funciones se presenta como una anomalía común, es necesario generar normativas que tiendan a impedir que ello siga ocurriendo y que en ocasiones se preste para actos de corrupción o extorsión del migrante. En ese sentido, podrían estructurarse normas que anularan cualquier procedimiento o actuación migratoria originada a partir de un acto ilegal de detención o verificación migratoria, estableciendo a la par, la mención a la responsabilidad administrativa del funcionario en caso de instaurar o detener a un migrante puesto a su disposición por autoridad no facultada por ley.

8. Por lo que hace a la privación administrativa de las personas extranjeras que han cometido una infracción, no es posible sostener que tal privación de la libertad es deseable o acorde con el marco jurídico mexicano. No obstante, si se mantiene como un mecanismo con el que dispone la autoridad migratoria en el cumplimiento de sus funciones, tal acto privativo de la libertad personal legalmente debe contemplar mínimamente: una definición clara del término con el que se le denomina; tiempos definidos e improrrogables de detención, arresto o aseguramiento; causales de procedencia concretas y limitadas; mecanismo de cumplimiento irrestricto de los principios contenidos en los artículos 14 y 16 Constitucionales, y mecanismos sustitutivos o alternativos a la detención con independencia a los mecanismos judiciales.

9. A reserva de otras o mejoradas alternativas a la detención, la custodia provisional es, por ejemplo, una medida garante del derecho a la libertad personal, no obstante requiere una mayor regulación legal, así como de un plazo específicamente previsto por ley para resolver sobre su otorgamiento, mismo que por la naturaleza del derecho que se afecta no debe exceder en demasía al que tiene una autoridad judicial para resolver respecto de actos privativos de la libertad.

10. La Ley que regule la materia migratoria debe de contar con un mínimo de garantías clara y precisamente definidas en relación con el funcionamiento de las Estaciones Migratorias, los casos, circunstancias y plazos máximos en los que un extranjero ingresa acordes con los estándares nacionales e internacionales en materia de derechos humanos.

11. En cuanto a la repatriación, es necesario establecer un marco normativo donde se le defina como una determinación sustitutiva de la deportación con la que se resuelve el procedimiento migratorio instaurado con motivo de una infracción a las disposiciones migratorias. Así como señalar que tal determinación no prevé una prohibición de reingreso al país ni constituye un acto de deportación y que únicamente puede ser adoptada por la autoridad competente cuando la persona extranjera ha

sido informada de su existencia, sus alcances legales y manifiesta por escrito su deseo de acogerse a este beneficio. Es decir, la repatriación, lo mismo que la deportación deben de ser determinadas dentro de un procedimiento migratorio respetuoso de los derechos procesales de la persona, si bien, simplifica tal procedimiento no puede determinarse al margen del mismo.

12. Se deben de eliminar disposiciones que tienden a vulnerar los derechos de las personas migrantes o a crear tratos discriminatorios como el preceptuado en el artículo 67 de la LGP y 201 del Reglamento. Estos constituyen un mecanismo de sometimiento de las personas migrantes, y aumentan su estado de vulnerabilidad. Si bien existen causas legítimas del Estado por las que es necesario requerir la comprobación de la estancia autorizada en el país, la exigibilidad de comprobación de estancia regular debe ceñirse a las causas específicas en las que es indispensable su presentación o bien, excluir a los actos y autoridades en materia familiar, laboral, judicial, de denuncia penal, salud y educación.

13. En materia de salud, educación y en general de derechos económicos, sociales y culturales, es necesario también promover reformas legales que tiendan a eliminar obstáculos o tratos desiguales para personas migrantes para su acceso y efectivo disfrute, así como a establecer el derecho de las personas migrantes extranjeras a acceder a la educación elemental y a los servicios de salud pública con independencia de su estatus migratorio en el país.

14. Es importante establecer marcos jurídicos de regular estancia acordes con la realidad de la migración al país. Para ello es necesario que realice una regulación de las calidades y características migratorias que considere la caracterización de la población migrante irregular en el país y contemple la existencia de formas migratorias que posibiliten la protección a personas en condiciones de extrema vulnerabilidad o necesitadas de protección por razones humanitarias, víctimas de violencia familiar y trata de personas u otros delitos.

15. Es deseable que la normativa en materia migratoria incluya los parámetros a partir de los cuales se debe construir la política migratoria del país. Entre ellos se pueden considerar estudios y análisis sobre población extranjera en el país, flujos migratorios o procesos de asimilación e inserción social y laboral, con los que podría darse una orientación más exacta a la normativa y prácticas migratorias.

16. Es indispensable clarificar y delimitar con precisión la participación del Instituto Nacional de Migración en la política y normativa de seguridad. Los aspectos de seguridad que llegan a infiltrarse en el fenómeno migratorio constituyen una excepción que puede ser definida y limitada para evitar que normativas imprecisas o

faltas de claridad se utilicen de manera infundada o arbitraria como un mecanismo de impunidad o violación a derechos humanos de las personas migrantes.

17. Por cuanto hace al a los refugiados, es necesario el reconocimiento legal de que el compromiso en materia de refugiados y protección es un compromiso de todos y cada uno de los poderes y autoridades que integran al Estado mexicano. De tal suerte, por ejemplo, que solicitar el reconocimiento de la condición de refugiado frente al Instituto Nacional de Migración o frente a un Juez Penal debiera igualmente activar los mecanismos estatales para dar trámite a la solicitud de asilo, así como valorarse en concreto los deberes de diversas dependencias en materia de refugiados. Desafortunadamente, ni en la redacción del Anteproyecto de la Ley de Asilo elaborado por la Coordinación General de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, se plantea este tipo de compromiso estatal y de coordinación e integración gubernamental, ya sea para el reconocimiento del estatuto o para la integración y asimilación a la sociedad.

18. A nivel regional, es posible que a través de la legislación migratoria se inste e impulse la generación de un espacio de intercambio entre la autoridad migratoria y sus homólogas en Centroamérica, tendiente a compartir y buscar soluciones conjuntas a los problemas operativos y prácticos que se presentan para el adecuado ejercicio de los derechos humanos por parte de migrantes en tránsito y destino por México.

5. Bibliografía

5.1. Publicaciones y otros documentos

- ACNUR. Estudio sobre la Integración local de las personas refugiadas en México, Ed. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados en México, México, 2009.
- Bases para un marco legal migratorio con enfoque de derechos humanos. CNDH, México, 2009.
- Buriano Castro, Ana. Dutrénit Bielous, Silvia. Rodríguez de Ita, Guadalupe. Protección internacional y derechos de los perseguidos políticos en la experiencia mexicana: Papeles de Población [en línea] 2008, vol. 14 no. 57, consulta: 20 de febrero de 2010 [citado 2010-03-31]. Disponible en Internet: <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=11205704>.
- Centro de Derechos Humanos Fray Matías de Córdoba. Informe Derechos Humanos y Condiciones de Detención en la Estación Migratoria Siglo XXI. Ed. Centro de Derechos Humanos Fray Matías de Córdoba A.C., Chiapas, 2009.
- COLMEX, Castillo, Manuel Ángel. Políticas de refugio y políticas de

inmigración:¿posibilidades de conciliación?, COLMEX, [en línea] http://codex.colmex.mx:8991/exlibris/aleph/a18_1/apache_media/YCLQMNMM5HXM4X6E24V4KC48CP6MVU.pdf

- Congreso de la Unión: México Frente al fenómeno migratorio. Principios y Recomendaciones de política migratoria, México, octubre 2005.
- Conjunto de Principios para la protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión. Resolución 43/173, Asamblea General, 76a. periodo de sesiones, 9 de diciembre de 1988.
- Departamento de la Estadística Nacional. Censo General de Habitantes de 20 de noviembre de 1921, Poder Ejecutivo Federal, 1928.
- Dirección General de Estadística. Estados Unidos Mexicanos: 6º Censo de Población 1940. Resumen General, Secretaria de la Economía Nacional, México, 1943.
- Dirección General de Estadística. Estados Unidos Mexicanos: IX Censo General de Población, 28 de enero de 1970, Secretaria de Industria y Comercio, México, 1972.
- Dirección General de Estadística. Estados Unidos Mexicanos: Séptimo Censo General de Población 6 de junio de 1950, Secretaría de Economía, México, 1953.
- Dirección General de Estadística. Quinto Censo de Población de 15 de mayo de 1930, Secretaría de la Economía Nacional, México, 1933.
- Documento de Trabajo. México como país de Transito. <http://www.inm.gob.mx/Biblioteca%20INM/bibliotecaD/transitofinal.pdf> consultado: 18 de febrero de 2010
- Hans Wollny. (traducción: Marta Guidi White) México y el Reto del Asilo: Una visión desde Afuera.
- INEGI. Los extranjeros en México, INEGI, 2000, México.
- Informe Alternativo, México, ante el Comité de Naciones Unidas sobre Protección a los Derechos de los Trabajadores Migratorios y sus Familias, Foro Migraciones, México, diciembre de 2005.
- Manuel Ángel Castillo, Los flujos migratorios en la frontera sur de México, *Amérique Latine Histoire et Mémoire. Les Cahiers ALHIM*, 2 | 2001, [En línea], Puesto en línea el 16 juin 2006. URL : <http://alhim.revues.org/index603.html>. consultado el 18 marzo 2010.
- Morales Meléndez, Víctor Hugo. La política de inmigración de México. Intereses nacional e imagen internacional, Foro internacional, México D.F. El Colegio de México, centro de estudios Internacionales v. 39, No. 1 (155), ene-mar 1999, p. 65-92.
- Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012. Ed. Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos. Presidencia de la República, México, 2007.
- Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2010. DOF 07 de diciembre de 2009.

- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. Informe de Desarrollo Humano México 2006-2007. Migración y Desarrollo Humano, Ed. PNUD, México, 2007.
- Programa Nacional de Población 2008-2012. DOF 5 de noviembre de 2008.
- Programa para la Seguridad Nacional 2009-2012. Diario Oficial de la Federación 20 de agosto de 2009.
- RROCM. Lineamientos Regionales para la Protección de los Derechos Humanos de los y las Migrantes en Situaciones de Verificación del Estatus Migratorio, Detención, Deportación y Recepción. Red Regional de Organizaciones Civiles para las Migraciones, 2005.
- Secretaría de Gobernación. Compilación Histórica de la Legislación Migratoria en México. 1909-1996. Ed. Secretaría de Gobernación-Instituto Nacional de Migración, 1ª reimp. 1998, México, 1998.
- Sin Fronteras. Situación de los Derechos Humanos de la Población Migrante en las Estaciones Migratorias de la Ciudad de México y de Tapachula, Chiapas. 2005-2006. Ed. Sin Fronteras I.A.P, México, 2007.
- Sin Fronteras IAP (coord.). Cambiando perspectivas: de la gestión de flujos hacia la construcción de políticas de migración con enfoque de desarrollo, México, Porrúa, 2008.
- Universidad Autónoma del Estado de México. Papeles de Población, Julio-Septiembre, No. 57, REDALYC, Toluca, 2008, p. 93-116 Protección Internacional y derechos de los Perseguidos Políticos en la experiencia latinoamericana.
- Yankelevich, Pablo Extranjeros indeseables en México, 1911-1940 una aproximación cuantitativa a la aplicación del artículo 33 constitucional, Historia Mexicana, Mexico, colegio de Mexico Centro de Estudios Historicos C. 53, No. 3, 211, ene-mar 2004. P.p. 693-744. http://codex.colmex.mx:8991/exlibris/aleph/a18_1/apache_media/9RF7SPPA573J67GJJPHPQEPNDUGIB9.pdf

5.2. Leyes, reglamentos y otras disposiciones normativas nacionales

- Acuerdo por el que se Emiten las Normas para el Funcionamiento de las Estaciones Migratorias del Instituto Nacional de Migración. Diario Oficial de la Federación de 7 de octubre de 2009.
- Acuerdo por el que se expide el Manual de Criterios y Trámites Migratorios del Instituto Nacional de Migración. Diario Oficial de la Federación de 29 de enero de 2010.
- Acuerdo por el que se reforman el inciso a), de la fracción I del numeral segundo y el transitorio único del Acuerdo que tiene por objeto establecer los criterios conforme a los cuales los extranjeros, de cualquier nacionalidad, que habitan en territorio nacional, podrán promover la obtención de su documentación migratoria conforme a la normatividad aplicable, en la calidad migratoria de No Inmigrante, en beneficio de su seguridad jurídica y de su integración familiar, así

como para evitar que sean objeto de actos de corrupción o de violaciones a sus derechos humanos y a sus garantías individuales, publicado el 31 de agosto de 2005. Diario Oficial de la Federación 15 Junio de 2006.

- Acuerdo que establece la obligatoriedad de darle intervención a la Comisión Nacional de Derechos Humanos ante todo arribo masivo de indocumentados a territorio nacional. Diario Oficial de la Federación 3 febrero de 1994.
- Acuerdo que tiene por objeto establecer las reglas conforme a las cuales se otorgarán facilidades migratorias a los visitantes locales guatemaltecos Diario Oficial de la Federación de 12 de marzo de 2008.
- 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. Diario Oficial de la Federación de 11 de noviembre de 2008.
- Centro de Estudios Migratorios INM. Aspectos Generales de la Inmigración actual en México. Algunas tendencias y características de la población nacida en el extranjero residente en México. Secretaría de Gobernación, México, 2009.
- Circular No. 001/2010, por la que se instruye el procedimiento para la atención de los niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados. Diario Oficial de la Federación de 12 febrero de 2010-04-30
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial de la Federación de 5 de febrero de 1917. Última Reforma DOF 24 de Agosto de 2009.
- Instructivo Normativo para la Asignación de la Clave Única de Registro de Población. Secretaría de Gobernación.
- Ley de la Policía Federal. Diario Oficial de la Federación de 1 de junio de 2009
- Ley de los Institutos Nacionales de Salud. Diario Oficial de la Federación el 26 de mayo de 2000. Última Reforma: 14 julio de 2008.
- Ley Federal del Trabajo. Diario Oficial de la Federación el 1º de abril de 1970. Última Reforma 17 de enero de 2006.
- Ley General de Desarrollo Social. Diario Oficial de la Federación de 1º de abril de 1970. Última Reforma 20 de enero de 2004
- Ley General de Educación. Diario Oficial de la Federación el 13 de julio de 1993. Última Reforma 22 de junio de 2009.
- Ley General de Población. Diario Oficial de la Federación de 7 de enero de 1974. Última Reforma de 17 de abril de 2009.
- Ley General de Salud. Diario Oficial de la Federación de 7 de febrero de 1984. Última Reforma 30 de diciembre de 2009.
- Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Diario Oficial de la

Federación de 2 de enero de 2009

- Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, niña y adolescente. Diario Oficial de la Federación el 29 de mayo de 2000
- Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas. Diario Oficial de la Federación de 27 de noviembre de 2007.
- Ley Reglamentaria del Artículo 5º Constitucional, relativo al ejercicio de las profesiones en el Distrito Federal. Diario Oficial de la Federación el 26 de mayo de 1945. Última Reforma: 22 de diciembre de 1993.
- Normas de Control Escolar relativas a la Inscripción, Reinscripción, Acreditación y Certificación para Escuelas Primarias Oficiales y Particulares incorporadas al Sistema Educativo Nacional. Periodo Escolar 2008-2009. Secretaría de Educación Pública.
- Normas de Control Escolar relativas a la Inscripción, Reinscripción, Acreditación y Certificación para Escuelas Secundarias Oficiales y Particulares incorporadas al Sistema Educativo Nacional. Periodo Escolar 2006-2007. Secretaría de Educación Pública.
- Normas específicas de Control Escolar relativas a la Inscripción, Reinscripción, Acreditación y Certificación para Escuelas de Educación Básica Oficiales y Particulares Incorporadas la Sistema Educativo Nacional. Periodo Escolar 2009-2010. Secretaría de Educación Pública.
- Reglamento de la Ley General de Población. Diario Oficial de la Federación el 14 de abril de 2000. Última reforma de 29 de noviembre de 2006
- Reglamento de la Ley General de salud en materia de prestación de servicios de atención médica. Diario Oficial de la Federación el 14 de mayo de 1986. Última Reforma de 4 de diciembre de 2009.
- Reglamento de la Ley General de Salud en materia de Protección Social en Salud. Diario Oficial de la Federación el 5 de abril de 2004. Última Reforma 13 de noviembre de 2008.
- Reglamento de la Ley para Prevenir y sancionar la Trata de personas. Diario Oficial de la Federación de 27 de febrero de 2009
- Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación. Diario Oficial de la Federación 30 de julio de 2002. Última Reforma de 16 de agosto de 2005.

5.3. Instrumentos, recomendaciones y otros documentos Internacionales

- Conjunto de Principios para la Protección de Todas las Personas Sometidas a Cualquier Forma de Detención o Prisión. Resolución 43/173, Asamblea General, 76a. periodo de sesiones, 9 de diciembre de 1988.
- Convención Americana sobre Derechos Humanos. Suscrita Organización de los

Estados Americanos, suscrita el 22 de noviembre de 1969.

- Convención de Viena sobre relaciones Consulares. Viena, Suiza, 24 de abril de 1963.
- Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores migratorios y de sus familias. Asamblea General, resolución 45/158, 18 de diciembre de 1990.
- Convención sobre el Estatuto de los Refugiados. Asamblea General, 28 de julio de 1951.
- Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. Asamblea General, resolución 34/189, 18 de diciembre de 1979.
- Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Asamblea General, 54 periodo de sesiones.
- Convención sobre los Derechos del Niño. Asamblea General resolución 44/25, 20 de noviembre de 1989.
- Declaración de Cartagena sobre Refugiados. Adoptado por el “Coloquio Sobre la Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá: Problemas Jurídicos y Humanitarios”, Cartagena, Colombia, del 19 al 22 de noviembre de 1984.
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Asamblea General, resolución 2200 A (XXI) 16 de diciembre de 1966.
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Asamblea General, resolución 2200 A (XXI), 16 de diciembre de 1966
- Protocolo a la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados. Asamblea General, resolución 2198 (XXI), 31 de enero de 1967.
- Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional.

5.4. Páginas y bases de datos en línea consultadas

- Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados. www.unhcr.org
- Cámara de Diputados. www.cddhcu.gob.mx/
- Consejo Nacional de Población. www.conapo.gob.mx
- El Colegio de México. Biblioteca Virtual. Acervo digital. <http://biblioteca.colmex.mx>
- Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Biblioteca Jurídica Virtual <http://www.bibliojuridica.org>
- Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental. Portal de Obligaciones de transparencia. <http://portaltransparencia.gob.mx>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. www.inegi.org.mx
- Instituto Nacional de Migración. www.inami.gob.mx

- Presidencia de la República. www.presidencia.gob.mx
- Secretaría de Educación Pública. www.sep.gob.mx
- Secretaría de Gobernación. www.gobernacion.gob.mx
- Secretaría de Salud. www.salud.gob.mx
- Secretaria del Trabajo y Previsión social. www.stps.gob.mx
- Senado de la República. <http://www.senado.gob.mx/index.php>
- Suprema Corte de Justicia de la Nación. Jurisprudencia. <http://www2.scjn.gob.mx/ius2006>.
- U.S. Census Bureau. International Data Base. <http://www.census.gov/ipc/www/idb/region.php> consulta 20 febrero de 2010.