

DPM 04

Abril 2018

Un vuelco de timón: Prioridades y estrategias para la migración en tránsito

por **Rodolfo Casillas R. y Rodolfo Córdova Alcaraz**



Documentos de Política Migratoria

Un vuelco de timón: Prioridades y estrategias para la migración en tránsito

Autores: Rodolfo Casillas R. y Rodolfo Córdova Alcaraz

Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE)-Programa Interdisciplinario en Estudios Migratorios (CIDE-MIG).

El Programa Interdisciplinario en Estudios Migratorios del CIDE (CIDE-MIG) tiene como objetivo general posicionar al CIDE entre la academia, el sector público, privado, y la sociedad civil, como una institución experta en el análisis y discusión del tema migratorio desde una perspectiva integral e interdisciplinaria, que realiza investigaciones con alto rigor académico y, al mismo tiempo, con relevancia para la toma de decisiones y para informar a la opinión pública.

Las opiniones y los datos contenidos en este documento son de la exclusiva responsabilidad de sus autores y no representan el punto de vista del CIDE.

Este documento fue posible gracias al apoyo invaluable del CIDE, El Colegio de México, el PUED-UNAM y la Fundación Vidanta.

1ª edición, abril de 2018.

©, 2018, Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C.
Carretera México-Toluca 3655, Col. Lomas de Santa Fe,
C.P. 01210, Delegación Álvaro Obregón, Ciudad de México

Editado e impreso en México.

ISBN de la serie: 978-607-8508-34-1
ISBN del volumen: 978-607-8508-38-9

Los autores agradecen los comentarios de los dictaminadores anónimos y el apoyo de la Fundación Vidanta.

Contenido

- 5** Resumen Ejecutivo
- 6** Introducción
- 7** Los flujos migratorios en tránsito por México: el Legislativo y el Ejecutivo
- 13** Las prioridades del Estado a la luz del presupuesto público
- 16** El acceso a la justicia para migrantes internacionales en tránsito
- 19** El camino hacia adelante
- 22** Referencias

DPM 04

FS

R

103

20



Un vuelco de timón: Prioridades y estrategias para la migración en tránsito

- **Rodolfo Casillas R.¹ y
Rodolfo Córdova Alcaraz²**

Resumen ejecutivo

El objetivo del documento es analizar cómo la migración en tránsito en México es parte de una complejidad migratoria más amplia y, por ende, el Estado mexicano requiere desarrollar una política migratoria en distintas dimensiones a partir de una visión comprehensiva e incluyente de la diversidad migratoria internacional actual. Es decir, visiones y acciones de los tres poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), con responsabilidades diferenciadas y de los tres niveles de gobierno (Federal, Estatal y Municipal).

Se argumenta que la complejidad migratoria internacional que ocurre en México rebasa la sola actuación del Ejecutivo Federal, el gran protagonista institucional hasta el momento; que se necesitan reformas al marco jurídico y cambios urgentes en el procesamiento de lo legislado que se traduzcan en acciones sustantivas en la política pública inmediata. El cambio de administración federal en 2018 plantea una oportunidad para impulsar una transformación importante. Se desarrollan algunas reflexiones y consideraciones a modo de propuestas de acción factible y de visible mejora desde el corto plazo.

Sobre los autores

¹ Profesor-Investigador de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso) México. rodolfo.casillas@flacso.edu.mx y www.rodolfocasillasr.org

² Vicepresidente para Impacto Social Metropolitan Group, agencia especialista en la creación de estrategias para la transformación social. rcordova@metgroupmexico.com

* Los autores dedican esta publicación a la memoria del gran amigo y promotor del estudio y atención de las migraciones, Juan Artola

Un vuelco de timón: Prioridades y estrategias para la migración en tránsito³

Introducción

La migración internacional de paso por México requiere ser vista desde una perspectiva amplia que ayude a aquilatar su valor específico en la agenda migratoria del Estado mexicano. Hablar de cuántos pasan y a cuántos deportan las autoridades migratorias es importante, pero lo es más relacionar este proceso social y de actuación institucional con otros flujos, otras perspectivas y ubicar el momento político nacional y regional.

Según estimaciones de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), son 400 mil personas las que engrosan el volumen total de migrantes indocumentados en México al año (OIM, 2015). De ese posible volumen, la migración continua por México de personas del norte centroamericano, que data de los años 90 del siglo XX, es la que más engrosa el volumen total de extranjeros indocumentados detenidos por el Instituto Nacional de Migración (INM), tal y como se observa en el cuadro 1, en el que se observa que más del 90% de ellos proceden de esos países de Centroamérica. Para ese flujo, como parte de una complejidad migratoria más amplia, el Estado mexicano requiere desarrollar una política migratoria en distintas dimensiones a partir de una visión comprehensiva e incluyente de la diversidad migratoria internacional actual.

Es decir, visiones y acciones de los tres poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), con responsabilidades diferenciables y de los tres niveles de gobierno (Federal, Estatal y Municipal). En este texto se argumenta que la complejidad migratoria internacional que ocurre en México rebasa la sola actuación del Ejecutivo Federal, el gran protagonista institucional hasta el momento; que se necesitan reformas al marco jurídico y cambios urgentes en el procesamiento de lo legislado que se traduzcan en acciones sustantivas en la política pública inmediata. El cambio de administración federal en 2018 plantea una oportunidad para impulsar una transformación importante. A continuación se desarrollan algunas reflexiones y consideraciones a modo de propuestas de acción factible y de visible mejora desde el corto plazo.

administración federal en 2018 plantea una oportunidad para impulsar una transformación importante. A continuación se desarrollan algunas reflexiones y consideraciones a modo de propuestas de acción factible y de visible mejora desde el corto plazo.

³ Este texto se presentó, en una primera versión, como ponencia en el foro “¿Qué hacer frente a la crisis migratoria? Nuevas visiones y propuestas de acción”, Seminario Interdisciplinario de Políticas de Atención a las Personas Migrantes, organizado por el Programa Universitario de Estudios del Desarrollo de la UNAM, El Colegio de México y el CIDE, Ciudad de México, 24 de octubre de 2017.

La migración internacional de paso por México requiere ser vista desde una perspectiva amplia que ayude a aquilatar su valor específico en la agenda migratoria del Estado mexicano.

Cuadro 1. Eventos de población migrante extranjera indocumentada devuelta por el Instituto Nacional de Migración (INM) de México, según nacionalidad seleccionada, 2001-2016

Años	Total general de población devuelta	Población de Centroamérica,* Cuba y Ecuador devuelta	Porcentaje de nacionalidades seleccionadas con respecto al total de devoluciones
2001	138,475	134,109	96.85
2002	110,573	106,901	96.68
2003	178,519	173,675	97.29
2004	211,218	204,239	96.70
2005	232,157	222,524	95.85
2006	179,345	172,172	96.00
2007	113,206	108,385	95.74
2008	87,386	84,250	96.41
2009	64,447	62,342	96.73
2010	65,802	63,448	96.42
2011	61,202	59,424	97.09
2012	79,426	77,696	97.82
2013	80,902	78,887	97.51
2014	107,814	105,233	97.60
2015	155,418	151,186	97.28
2016	147,370	143,004	97.03

*Los países que integran esta categoría son El Salvador, Guatemala y Honduras. En la columna se han incluido a Cuba y Ecuador por su importancia relativa frente al resto de nacionalidades, aunque su peso relativo con respecto a las tres nacionalidades del norte centroamericano es muy menor.

Fuente: Elaborado por Rodolfo Casillas R., con base en Boletín de Estadística Migratoria del Centro de Estudios Migratorios de la Unidad de Política Migratoria. p://www.politicamigratoria.gob.mx/es_mx/SEGOB/Boletines_Estadisticos, 2001-2017.

Los flujos migratorios en tránsito por México: el Legislativo y el Ejecutivo

México debe asumir que no es, no ha sido, ni será en el futuro próximo, atractivo para la inmigración extranjera, según indican los registros censales nacionales del siglo XX y lo que va del XXI, pero sí lo es para la migración internacional de flujos indocumentados del mundo con destino en Estados Unidos y, en menor volumen, en Canadá. Como se ve en el cuadro 2, el ejercicio intercensal de 2015 indica que el porcentaje mayor de extranjeros en México corresponde a Estados Unidos, con 739,168 personas (0.61%). En 2º lugar está Guatemala con 42,874 personas (0.04%), en términos absolutos y relativos muy distante de la población estadounidense. Honduras (14,544) y El Salvador (10,594) ocuparían el 9º y 10º sitio con un 0.01%, respectivamente; en términos absolutos muy próximas entre sí, pero muy distantes de quienes se ubican en los dos primeros sitios de poblaciones extranjeras en México. *El peso relativo de esa población centroamericana en el total de extranjeros es poco significativo y es menos significativo en el total de totales del universo poblacional en México.*

Históricamente, la población extranjera nunca ha significado el 1% de la población total en México: El total de extranjeros en México en 2015 es de 1,007,063 (0.83% de la población total). Ello no descarta que el

Censo de población de México de 2020 dé noticia de eventuales incrementos menores y una mayor presencia atomizada de dichas poblaciones centroamericanas en suelo mexicano. Pero Guatemala seguirá en ese 2º lugar y Honduras y El Salvador en los puestos 9º y 10º dentro de las diez nacionalidades extranjeras más numerosas en el país (Casillas, 2017b).

Cuadro 2. Total de la población en México e inmigrantes extranjeros residentes en México por país de nacimiento, 1990, 2000, 2010 y 2015

País	1990		2000		2010		2015	
	Población	%	Población	%	Población	%	Población	%
Población total en México	81,249,645	100.00	97,483,412	100.00	112,336,538	100.00	121,005,816	100.00
Total	339 220	0.42	519 601	0.53	968 147	0.86	1 007 063	0.83
Estados Unidos	198 230	0.24	358 399	0.37	739 918	0.66	739 168	0.61
Guatemala	42 380	0.05	29 156	0.03	31 888	0.03	42 874	0.04
España	24 620	0.03	21 334	0.02	20 727	0.02	22 646	0.02
Argentina	4 340	0.01	6 625	0.01	14 171	0.01	14 747	0.01
Colombia	4 660	0.01	6 639	0.01	12 832	0.01	18 735	0.02
Cuba	2 660	0.00	7 267	0.01	11 822	0.01	12 768	0.01
Venezuela	1 460	0.00	3 024	0.00	10 786	0.01	15 664	0.01
Canadá	3 100	0.00	7 245	0.01	10 208	0.01	9 816	0.01
Honduras	1 990	0.00	4 203	0.00	9 980	0.01	14 544	0.01
El Salvador	5 060	0.01	5 786	0.01	8 864	0.01	10 594	0.01
Francia	4 190	0.01	5 723	0.01	8 533	0.01	8 625	0.01
China ¹	1 160	0.00	1 876	0.00	8 301	0.01	9 702	0.01
Alemania	4 560	0.01	5 632	0.01	7 033	0.01	6 400	0.01
Otro país	40 730	0.05	56 721	0.06	73 899	0.07	81 622	0.07

Notas: 1/ China incluye los códigos de China, Hong Kong, República de China o China Nacionalista; que son nombres alternos para Taiwan. 2) Se marcan en negritas los países de interés para este texto.

Fuente: Elaborado por Rodolfo Casillas R., con base en estimaciones del Conapo sustentadas en el INEGI, muestras del 10% del XI Censo General de Población y Vivienda, 1990, XII Censo General de Población y Vivienda, 2000, y Censo de Población y Vivienda 2010, Encuesta Intercensal, 2015. En negritas las poblaciones del norte centroamericano.

Si se acepta esta premisa, entonces se debe incluir en el análisis el papel de *espacio relacionante* que México tiene en:

1. Flujos de personas, bienes y servicios en países de origen, tránsito y destino;
2. Vínculos macro y micro económicos en dichos países;
3. Vínculos entre economías formales e informales en esos mismos países; y
4. Múltiples tejidos sociales, con múltiples medios de relación, en múltiples espacios y estratos sociales en los países referidos.

Se sobrentiende que hay pesos relativos y diferenciados en todos y cada uno de estos procesos relacionantes y los actores sociales e institucionales involucrados. También se sobrentiende que podrá darse un

incremento moderado de la población extranjera residente en el país por la conjugación de 3 circunstancias: 1) por el propio desarrollo de ese *espacio relacionante*; 2) porque “el Norte” siga siendo atractivo a la migración internacional; y 3) porque se mantengan las razones para la emigración centroamericana, en particular.

Adicionalmente, se tiene que incluir en el análisis la existencia de otros flujos migratorios internacionales que parten de México, como la emigración mexicana, los desplazados por razones de inseguridad y quienes habiendo sido expulsados de Estados Unidos pretenden regresar a aquel país, sin olvidar a la verdadera población retornada. También se tiene que considerar, como lo muestran los registros oficiales de recepción de remesas u origen de la emigración mexicana, que todas las entidades federativas son, así sea con peso e historia diferenciables, lugares de origen, tránsito o destino de flujos migratorios internacionales, lo que invita a reformular en la Constitución las responsabilidades y competencias de estados y municipios en materia migratoria. El Cuadro 3 muestra el monto creciente de las remesas en los países citados, mismos que han presentado *tendencialmente* una mayor presencia en Estados Unidos. Por lo anterior, la política migratoria del Estado mexicano requiere desde hace unos años ser puesta al día. ¿Qué ha hecho el Legislativo?

Cuadro 3. Total de remesas familiares en México, Guatemala, El Salvador y Honduras, 2000-2016 (En millones de dólares)

Año	México	Guatemala	El Salvador	Honduras
2000	6,572.74	563.44	132.10	440.60
2001	8,895.26	592.34	147.60	574.00
2002	9,814.45	1,579.39	143.40	765.30
2003	15,138.69	2,106.50	146.00	842.30
2004	18,331.75	2,550.62	171.30	1,138.00
2005	21,688.27	2,992.82	189.73	1,775.80
2006	25,566.84	3,609.81	237.67	2,328.60
2007	26,058.82	4,128.41	270.86	2,580.70
2008	25,144.99	4,314.73	270.46	2,807.50
2009	21,306.33	3,912.29	248.65	2,467.90
2010	21,303.88	4,126.78	229.56	2,609.20
2011	22,802.97	4,378.03	248.37	2,797.60
2012	22,438.32	4,782.73	267.81	2,891.80
2013	22,302.75	5,105.19	278.98	3,082.70
2014	23,647.28	5,544.10	281.64	3,353.20
2015	24,784.77	6,284.98	294.57	3,649.80
2016	26,970.28	7,159.97	305.71	3,847.30

Fuente: Elaborado por Rodolfo Casillas R., con base en datos de Bancos Centrales de los países seleccionados (citados en Banco Interamericano de Desarrollo, 2015, y The International Money Transfer & Payments Conferences (IMTC).

La mayoría de los cambios fundamentales al marco legal nacional en materia migratoria, entre el año 2000 y septiembre de 2017, han sido iniciativas del Ejecutivo federal. Es una buena noticia que en materia migratoria exista buena colaboración entre ambos poderes federales. En las LVIII y LIX legislaturas, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) tenía la mayoría en las comisiones relacionadas con la migración internacional, sin embargo no hubo un progreso en el tema. Cuando el Partido Acción Nacional (PAN) tuvo mayoría en dichas comisiones y presidía el Ejecutivo federal, el tema tuvo una mayor discusión. La actuación del INM fue muy cuestionada durante la administración Calderón, particularmente por el secuestro masivo de migrantes y por el asesinato de grupos de migrantes extranjeros en 2010, 2011 y 2012 (en ese contexto surgió la Ley de Migración de mayo de 2011). En la LX Legislatura fue cuando se presentaron más puntos de acuerdo para citar a comparecer al Comisionado del INM, sin que se sepa el resultado de estas comparecencias. En las últimas legislaturas, resalta que algunas de las comisiones han sido presididas por legisladores de partidos de izquierda. Ha habido alternancia partidaria en las comisiones especializadas en el Legislativo, pero los resultados son casi los mismos: insatisfactorios porque siguen sin abatirse los altos niveles de inseguridad para los migrantes, sin desestructurar las redes de tráfico de migrantes, ni reducir la corrupción, aunque sí se han mantenido los volúmenes de extranjeros indocumentados detenidos.⁴

México debe asumir que no es, no ha sido, ni será en el futuro próximo, atractivo para la inmigración extranjera, según indican los registros censales nacionales del siglo XX y lo que va del XXI, pero sí lo es para la migración internacional de flujos indocumentados del mundo con destino en Estados Unidos y, en menor volumen, en Canadá.

⁴ Las iniciativas que se han presentado en algunos Congresos estatales se centran en la emigración mexicana que partiera de esas entidades federales y reside en Estados Unidos, a las remesas que reciben y a distintos programas sociales vinculados con migrantes y sus familias en los lugares de origen. A la vez, las legislaturas de los estados han jugado un rol limitado, cuando no inexistente, en lo que se refiere a legislar sobre la migración internacional en tránsito por los estados: quizá el único caso que se sale de ese proceder general sea el de Chiapas que, durante la administración 2006-2012, tomó distintas disposiciones en materia migratoria internacional, como aprobar la creación de una secretaría para asuntos de la frontera (que incluía lo migratorio), la formación de una policía estatal migratoria, etc.; un marco jurídico estatal que prosigue hasta el presente (2018).

Cuadro 4. El poder legislativo en México y el tema migratorio

LVIII Legislatura (2000-2003)				
Tipo de Asunto	Presentados	Aprobados	Desechados	Pendientes
Iniciativa	3	0	3	0
Punto de acuerdo	2	1	0	1
Totales de Asuntos	5	1	3	1
LIX Legislatura (2003-2006)				
Tipo de Asunto	Presentados	Aprobados	Desechados	Pendientes
Iniciativa	1	0	1	0
Punto de acuerdo	5	4	0	1
Totales de Asuntos	6	4	1	1
LX Legislatura (2006-2009)				
Tipo de Asunto	Presentados	Aprobados	Desechados	Pendientes
Iniciativa	4	1	3	0
Punto de acuerdo	28	21	3	4
Totales de Asuntos	32	22	6	4
LXI Legislatura (2009-2012)				
Tipo de Asunto	Presentados	Aprobados	Desechados	Pendientes
Iniciativa	19	4	12	3
Punto de acuerdo	30	25	2	3
Totales de Asuntos	49	29	14	6
LXII Legislatura (2012-2015)				
Tipo de Asunto	Presentados	Aprobados	Desechados	Pendientes
Iniciativa	34	1	15	18
Punto de acuerdo	32	24	3	5
Totales de Asuntos	66	25	18	23
LXIII Legislatura (2015-2018)*				
Tipo de Asunto	Presentados	Aprobados	Desechados y/o Retirados	Pendientes
Iniciativa	58	2	14	42
Punto de acuerdo	60	33	14	13
Totales de Asuntos	118	35	28	55

Nota: * Hasta septiembre de 2017.

Fuente: Elaborado por Rodolfo Casillas R, con base en información pública en los portales electrónicos de la Cámara de Diputados y del Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación.

Hay, no obstante, hitos en el Legislativo en lo que va del siglo XXI: el principal, la formulación de la Ley de Migración de 2011 (que ya ha recibido cinco enmiendas); la modificación conceptual de “despenalizar” el ingreso o estadía irregular de migrantes extranjeros y nominarla infracción administrativa, de suma importancia; modificaciones a visas de trabajadores en la frontera sur al ampliarse los sectores de la economía en donde las personas podrían trabajar –ya no solo el sector agrícola como a finales del Siglo XX–, así como la ampliación de la temporalidad y el alcance territorial en el sureste mexicano; regulaciones administrativas que, en principio, facilitan el otorgamiento de asilo; reconocimiento de la condición de refugiado y el otorgamiento de protección complementaria con la Ley de Refugiados también de 2011; es decir, establecimiento de correspondencia jurídica entre instrumentos jurídicos anteriores con los nuevos y con una mayor vinculación con la protección de los derechos humanos de los migrantes. Pero el tráfico de migrantes, por ejemplo, salvo modificaciones al régimen de sanciones, sigue sin cambios sustantivos. Los desplazados por

razones de inseguridad pública también siguen sin existir en el marco jurídico del Legislativo, y en consecuencia en la actuación del Ejecutivo, quien tiene otras preocupaciones.

Desde finales de 2017 y principios de 2018 el Ejecutivo tiene un problema prioritario, muy urgente de resolver cuando transita por una compleja negociación internacional sobre el TLCAN que, en el fondo, replantea la aspiración de formar parte del bloque del norte continental. El reto es definir con claridad en dónde está el interés nacional en materia de migración internacional: ¿en la contribución al desarrollo nacional o en la subordinación de la política migratoria a enunciados de seguridad nacional que en realidad son de seguridad para Estados Unidos pero que México asume como propios?, ¿son excluyentes uno y otro propósito? El correlato de esta definición de Estado llevará a replantear en particular las relaciones con Estados Unidos y los países centroamericanos directamente relacionados en primera instancia. Adicionalmente, ¿cómo lograría México alianzas regionales bajo el principio de responsabilidad compartida y diferenciada con los países del centroamericano si se siguen aplicando políticas migratorias subordinadas a la seguridad de sólo una de las partes involucradas?

Esa definición de Estado dará contenido específico a otro conjunto de definiciones como: la *permeabilidad social* que existe entre poblaciones fronterizas del sur mexicano con las poblaciones guatemaltecas allende el Suchiate y que es un elemento de singular valía para la gobernabilidad y la vida comercial en la región; la *porosidad institucional*, que muchas veces es confundida con la ausencia de autoridad ante el relativo libre tránsito en la frontera, pero que un análisis cuidadoso podría explorar las vertientes de corrupción y/o colusión con poderes fácticos, falta de presencia efectiva de la autoridad, indefinición de atribuciones entre autoridades y niveles de gobierno, etcétera, aunque por lo pronto dicha porosidad resulta ser una medida pragmática simultánea con la permeabilidad social mencionada. El Estado mexicano necesita, también, nutrir y ampliar sus alianzas sociales internas; las actualmente establecidas con algunos organismos humanitarios y algunas organizaciones gremiales y patronales son necesarias pero insuficientes, aparte de que urge su perfeccionamiento. A la luz del establecimiento de la Zona Económica Especial del sur, contar con un diagnóstico actual y completo de las distintas formas de organización social existentes en el sureste es básico para el desarrollo de políticas gubernamentales y públicas que consideren su eventual participación, en qué actividades y vías formales, o no, para hacerlo.

Dado el papel creciente de los actores involucrados en el traslado, ¿cómo desarrollar políticas de acercamiento cuando a traficantes, coyotes y polleros se les ve como un todo socialmente indiferenciado, cuando en realidad cada uno de esos agentes cumple un papel social distinto? No se hace distinciones entre los que abonan la cohesión social de los que la rompen y lucran de ella; ¿cómo diseñar políticas diferenciadas y acordes a cada flujo específico cuando se les ve iguales: a los flujos de paso, se le llama transmigrantes, un concepto de la administración migratoria y no sociológico, cuando son flujos mixtos (migrantes económicos, buscadores de refugio, expulsados de EUA que quieren volver, etc.).

Si a los migrantes mexicanos de regreso les llama retornados entonces habría que diseñar políticas de acogida para quienes voluntariamente decidieron volver. Pero si les llama retornados a los expulsados que luchan por volver al norte por cualquier medio, entonces la política para retornados es equívoca. En términos de seguridad humana, seguridad pública y seguridad nacional, ¿cómo avanzar cuando se niega la existencia de emergentes y exitosos vasos comunicantes entre redes de tráfico locales con redes regionales y extra-continenciales?, ¿cómo avanzar cuando la *inteligencia operativa* que se practica se centra en detener a migrantes y está ausente la *inteligencia estratégica* que contrarreste las redes delictivas que dañan a la población migrante internacional en México? Las definiciones que se requieren con urgencia son conceptuales, jurídicas, de política pública y, para hacerlo, el Legislativo y el Ejecutivo tienen que desarrollar un nuevo y fructífero diálogo.

Las prioridades del Estado a la luz del presupuesto público

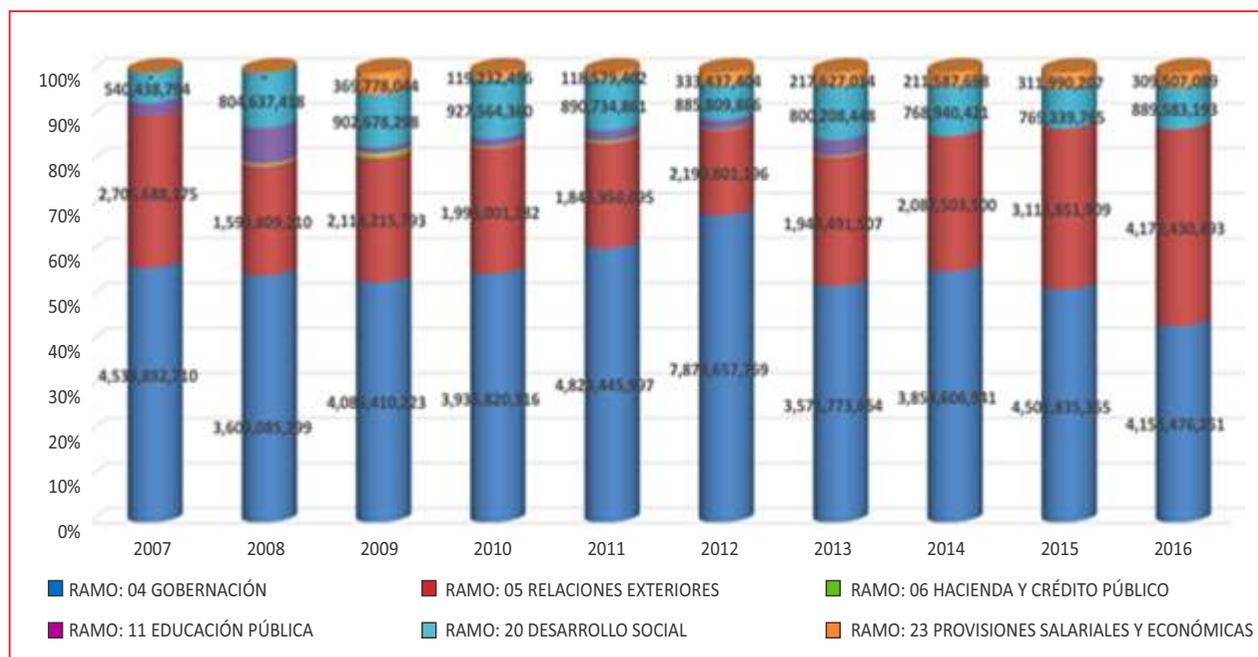
El presupuesto público muestra de forma cruda las prioridades de cualquier gobierno en un momento determinado. Al hacer una revisión del gasto ejercido de 2007 a 2017 en materia migratoria, se observan tres hechos importantes. Primero, no existe información desagregada sobre el gasto que se canaliza para la atención y garantía de derechos de migrantes y personas refugiadas en México, a pesar de que hay 35 dependencias federales que cuentan con alguna acción de gobierno con ese objetivo. Si no la hay para consulta pública, puede ser sólo un problema de transparencia, pero si no existe para la coordinación entre las dependencias, la consecuencia es la falta de un sistema de información y estadística migratoria que permita medir no sólo los resultados sino también el efecto de las políticas públicas orientadas a esta población. La única información pública es la que muestran los programas presupuestarios que se integran vía el Sistema de Evaluación del Desempeño a nivel federal, que es pobre y usualmente presenta información en proceso, es decir, incompleta y parcial.

Segundo, es posible ver que el presupuesto destinado a estos programas oscila entre el 0.001% y 0.002% del presupuesto federal cada año. Si este porcentaje se relaciona con el dato de su distribución en 35 dependencias, se concluye su alta pulverización. Poco presupuesto entre muchas dependencias con posibles problemas de coordinación entre ellas permiten entender por qué se han ido creando y desapareciendo programas presupuestarios.

Tercero en donde se ejercieron más recursos fue en el Ramo de Gobernación, con excepción de 2016, cuando fue superado por Relaciones Exteriores (Gráfica 1).

Gráfica 1. Presupuesto ejercido por ramo en programas presupuestarios sobre migración y refugio, 2007 - 2016.

Cifras en pesos mexicanos



Fuente: Elaboración de Rodolfo Córdova Alcaraz con información de la Cuenta Pública Federal.
Cifras reales con 2017 como año base.

Resulta también interesante ver cómo se desagrega el gasto al interior de cada Ramo, particularmente en Gobernación, donde se reflejan varias de las actividades del gobierno para migrantes en tránsito. Resulta pertinente para el análisis hacer una división entre sexenios ya que durante la administración Calderón, una buena parte se fue al "Fondo de Apoyo Social para Ex trabajadores Migratorios mexicanos en Estados Unidos", que desapareció en 2013 sin explicación de por medio para las personas que faltaba indemnizar. Durante el periodo 2006 – 2012, la mayor cantidad del presupuesto del ramo se destinó al INM: 20 mil millones. En 2013 desapareció el fondo en mención y únicamente quedaron tres programas presupuestarios:

- E 006 Atención a refugiados en el país, cuya unidad responsable es la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (Comar)
- E 008 Servicios migratorios en fronteras, puertos y aeropuertos, a cargo del INM
- P 019 Coordinar la política migratoria, a cargo de la Unidad de Política Migratoria (UPM) y a la que se sumó en 2014 la Coordinación para la Atención Integral de la Migración en la Frontera Sur (CAIMFS)

No es sorprendente que el mayor gasto se vaya al INM. Lo que sí llama la atención es que el presupuesto de la Comar sea tan bajo y represente el 28% – 29% del canalizado a coordinar la política migratoria en 2015 y 2016 y el 0.006% de lo canalizado al INM. Lo anterior porque desde 2014 ha habido un crecimiento importante en el número de personas que salen del norte de Centroamérica por la violencia, en particular

niños, niñas y adolescentes, así como un incremento en el número de solicitantes de refugio. Pareciera que la prioridad durante el último decenio ha sido gestión, control y deportación de migrantes y posibles refugiados en tránsito, algo no muy lejano a lo hecho previamente por la misma autoridad federal.

Cuadro 5. Presupuesto ejercido en el Ramo 4 – Gobernación, 2013 – 2016

Programa presupuestario	2013	2014	2015	2016
E006 Atención a refugiados en el país (Comar)	16,750,077	18,117,578	27,816,862	23,007,105
E 008 Servicios migratorios en fronteras, puertos y aeropuertos (INM)	3,515,417,226	3,785,634,852	4,381,862,818	4,052,203,723
P 019 Coordinar la política migratoria (UPM y CAIMFS)	39,606,361	54,854,511	92,155,684	80,265,423

Fuente: Elaboración de Rodolfo Córdova Alcaraz con información de la Cuenta Pública Federal. Cifras reales con 2017 como año base.

Del análisis presupuestal se desprenden dos conclusiones relevantes. Primera, más o menos presupuesto no tiene relación con la inflación, con más o menos migrantes detenidos, con hacer o no ajustes estructurales, materiales o de personal. Ninguno de estos factores explica cómo se programa y, mucho menos, cómo se ejerce el presupuesto público. La combinación de cierta inercia presupuestaria y prioridades ajenas a los derechos y necesidades de la población migrante parece dar la respuesta. Segunda, en lo que se refiere a la Comar, en 2007 la dependencia recibió una petición de refugio en promedio cada día, en 2016 recibió prácticamente 24 solicitudes por día (Casillas, 2017a). Sin embargo, en el mismo periodo el crecimiento del presupuesto ejercido únicamente se duplicó. ¿Cómo atender de manera correcta y expedita tal crecimiento exponencial de solicitudes? ¿Cómo darle el debido seguimiento a la población solicitante de refugio aceptada? Por muy sobrada de recursos que hubiera estado en 2007, la Comar de 2017 es una agencia total y absolutamente rebasada, para no hablar de consideraciones ajenas al presupuesto.

El acceso a la justicia para migrantes internacionales en tránsito

En México sigue alto el índice de delitos y asesinatos. En 2016, poco más de 24 millones de personas fueron víctimas de algún delito (INEGI, 2017). Los migrantes internacionales también han sido objeto de secuestro y asesinato, con algunas características que ahondan su invisibilidad social: la primera, que los datos no se difunden, o que sólo se obtienen luego de largos y complicados periplos para obtenerlos (Observatorio, 2014). Segunda, la sociedad abierta no se entera, no es informada. Así que el secuestro masivo y asesinato de migrantes pareciera sólo importar a los afectados y escasos sectores sociales que los acompañan y defienden. Alguien cultiva un grave olvido general: lo que les pasa a los migrantes forma parte de una inseguridad mayor y general. Hay que contextualizar el análisis de lo migratorio.

La *densidad del secuestro de migrantes* y la *acumulación social de la violencia y la ilegalidad* son hechos innegables, en concordancia con la expansión socio-territorial del proceso delincencial. *Densidad del secuestro* de migrantes internacionales significa la existencia de organizaciones ilegales, con presencia territorial, que cuentan con recursos financieros y materiales suficientes para desafiar (con violencia o corrupción) la institucionalidad local y la federal en la medida de que el secuestro de migrantes sigue ocurriendo prácticamente en todo el país y en cifras altas, aunque no se publiciten las estadísticas oficiales. Por *acumulación social de la violencia y la ilegalidad* se entiende el efecto que tiene la existencia de organizaciones delictivas en las *actitudes* de los ciudadanos, sus *valores* y su *percepción* sobre la legalidad (por ejemplo, el bajo respeto al cumplimiento de la ley). Todo ello tiene un efecto directo e innegable en los procesos migratorios que ocurren en el país. La delincuencia ha hecho de los migrantes internacionales un nicho delictivo. Los migrantes reciben los efectos de, pero *no son la causa*, de la delincuencia.

Los migrantes internacionales han sido objeto de secuestro y asesinato, con algunas características que ahondan su invisibilidad social: la primera, que los datos no se difunden, o que sólo se obtienen luego de largos y complicados periplos para obtenerlos. Segunda, la sociedad abierta no se entera, no es informada.

Cuadro 6. Migrantes secuestrados y rescatados por la Policía Federal de México, por entidad federativa, 2007-Abril de 2014

Entidad	Total
Aguascalientes	215
Baja California	182
Baja California Sur	92
Campeche	448
Chiapas	18520
Chihuahua	1364
Coahuila	1479
Colima	5
Distrito Federal	1832
Durango	620
Guanajuato	1860
Guerrero	478
Hidalgo	900
Jalisco	1146
Estado de México	1928
Michoacán	393
Morelos	78
Nayarit	971
Nuevo León	1973
Oaxaca	4778
Puebla	999
Querétaro	1277
Quintana Roo	904
San Luis Potosí	2488
Sinaloa	2259
Sonora	2095
Tabasco	6152
Tamaulipas	3279
Tlaxcala	2452
Veracruz	9168
Zacatecas	483
Yucatán	601
Total	71419

Fuente: Elaborado por Rodolfo Casillas R. con base en *Observatorio Nacional Ciudadano, Análisis Integral del Secuestro*, 2014. México.

Uno de los principales retos en México es la aplicación de la justicia: el 98% (CIDH, 2016) de los 31 millones de delitos (INEGI, 2017) en México quedan impunes. El porcentaje sería más alto si se tomara en cuenta lo ocurrido a las personas migrantes en tránsito, pero por lo regular no hay denuncia. Desde antes de 2006, los delitos contra migrantes internacionales han sido una constante y existen indicios de que el aumento de

controles migratorios incrementa los abusos y delitos. Ejemplo de ello es la información recopilada por la Red de Documentación de las Organizaciones Defensoras de Migrantes, que señala que, en 2015, de las 1,768 personas que sufrieron algún delito, en 42% de los casos fue por parte de alguna autoridad –en comparación con 20% en 2014 (Redodem, 2016); ese porcentaje es prácticamente igual que los delitos cometidos por el crimen organizado (46%). Según un informe de Fundar, WOLA y otras organizaciones y albergues hay tres elementos de preocupación:

- **1.** El secuestro, la desaparición forzada y otros tipos de privación de la libertad de migrantes se mantienen en niveles altos.
- **2.** Entre 2014 y 2016 han aumentado 575% los migrantes que regularizaron su situación migratoria por haber sido víctimas o testigos de delitos graves.
- **3.** La impunidad se mantiene en niveles alarmantes, como a nivel nacional, ya que en el periodo 2014 – 2016 de un total de 5,824 delitos en contra de migrantes en Chiapas, Oaxaca, Tabasco, Sonora, Coahuila y del fuero federal solo existen 49 sentencias (1%) (Suárez *et al.*, 2017)

La poca capacidad de investigación sobre delitos perpetrados contra migrantes no es exclusiva para este sector de la población. Lo anterior a pesar de que la Procuraduría General de la República (PGR) creó la Comisión Forense en septiembre de 2013 y, en diciembre de 2015, la Unidad para Migrantes donde reside el Mecanismo de Apoyo Exterior de Búsqueda e Investigación. La primera tiene el mandato de investigar las tres masacres de migrantes sucedidas en San Fernando (2010 y 2011) y Cadereyta (2012) e identificar quiénes son las personas asesinadas y mutiladas. La segunda tiene la responsabilidad de investigar delitos cometidos contra y por migrantes. La Comisión ha podido avanzar de manera importante en la identificación y restitución de restos, sobre todo por la participación de la sociedad civil en la dimensión política y técnica. La Unidad, en cambio, sigue sin dar resultados importantes –hasta julio 2017 no había ninguna sentencia por los delitos del fuero federal cometidos contra migrantes– en parte debido a la muy limitada capacidad en términos de personal y presupuesto.

Hay otro tema que es vital en la procuración de justicia en el país: la estructura de la PGR y su ineficiencia en los procesos de investigación, sujetas ambas a revisión. Las propuestas de la sociedad civil organizada apuntan a dotar a la PGR de autonomía con una estructura que establezca contrapesos ciudadanos e internos al titular; un servicio profesional de carrera y fiscalías especializadas en materia de derechos humanos –que investigarían casos como las masacres de migrantes–, corrupción y delitos electorales; y un proceso de designación del Fiscal abierto al escrutinio público con el fin de evitar el conflicto de interés –, entre otros. Al momento de escribir este texto, las resoluciones siguen en gestión en el Senado. La postergación de decisiones agrava el panorama.

En síntesis, existe un problema importante en materia de acceso a la justicia para personas migrantes. No obstante, las respuestas del Estado

son profundamente limitadas, como lo evidencia el hecho de que no exista información pública sobre cuáles son sus capacidades institucionales (no sólo del gobierno federal) para cumplir con su mandato en términos de personal que investigue, los recursos económicos para realizar las pesquisas y, más importante, que el modelo de procuración de justicia sea transformado para lograr abatir la impunidad que existe en México.

El camino hacia adelante

Las reflexiones planteadas invitan a pensar en diversas propuestas *complementarias* con visión de corto, mediano y largo plazo. Es decir, acciones que sirvan para resolver los temas más urgentes y previamente planteados. México necesita contrarrestar tres brechas: 1) la del sureste con el centro y norte del país; 2) la del sur mexicano con el norte centroamericano; y 3) proyectos de gobierno y procesos sociales. Para ello:

- **1.** El Estado mexicano requiere de una nueva política migratoria, con los siguientes ejes básicos: desarrollo socioeconómico, seguridad humana y gobernabilidad, con pleno respeto a los derechos humanos de los migrantes, y con un papel protagónico de las entidades federativas y municipios. Hasta el momento, los temas más álgidos son los de seguridad humana subordinada a una concepción de Seguridad Nacional en los términos descritos en el documento, con escasa, cuando no nula, competencia jurídica de las entidades y municipios en sus respectivos ámbitos, para la atención de la migración internacional de paso por el país y una cuestionada actuación de las autoridades migratorias en particular en el trato a la población extranjera indocumentada que transita por México (CNDH, 2018);
- **2.** Las legislaturas locales del sur podrían proponer y coadyuvar para el logro de una nueva Ley de Migración que reconozca y aliente la participación creciente de las entidades federativas en materia migratoria internacional, lo cual no niega la competencia de la autoridad federal. Para tal efecto, las legislaturas locales podrían acudir con las correspondientes representaciones estatales en la legislatura federal y con la Conferencia Nacional de Gobernadores (Conago) para el logro de la reforma constitucional.;
- **3.** El legislativo federal podría hacer una reorientación paulatina del gasto público en materia migratoria, ajustando las capacidades del Estado a la realidad social; particularmente incrementar el presupuesto para la Comar de tal forma que pueda aumentar su capacidad para atender a la cada vez más nutrida población de refugiados en México.

- **4.** El Ejecutivo federal y en particular la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), la Segob, el INM y la Comar deben tomar medidas inmediatas a fin de favorecer la transparencia en la elaboración, ejercicio y rendición de cuentas del presupuesto público, partidas extraordinarias y convenios en dinero y especie, particularmente de los dirigidos o relacionados con migración internacional y Seguridad Nacional.

- **5.** Aunque la Comar ha tenido un crecimiento exponencial de solicitudes de refugio en los últimos años, hay tareas que no fueron atendidas con oportunidad y ahora se presentan de manera dramática: falta de alternativas para evitar la detención administrativa de los solicitantes de refugio, en particular de niñas y niños, actualización de los diversos procedimientos de elegibilidad con base en estándares internacionales, promoción de la inclusión socioeconómica de quienes son reconocidos como refugiados, diseño y aplicación de medidas de atención a quienes al ser rechazados como refugiados dejan de engrosar de manera inmediata el flujo migratorio de paso internacional por el país, programas de seguimiento institucional de las personas reconocidas como refugiadas, etc.

- **6.** La Comar debería generar una base de datos robusta del trabajo que ha realizado con amplitud sociodemográfica y la generación de informes sobre el seguimiento que le da a los refugiados en el país, lo que supone un presupuesto suficiente;

- **7.** La Zona Económica Especial del sur debe avanzar en el desarrollo articulado de un mercado regional del sur que incluya al menos a los tres países del norte centroamericano en términos de complementariedad y no de competencia entre sí, lo que ayudaría a reducir el flujo migratorio mixto a Estados Unidos;

- **8.** Fortalecer las políticas sociales de vecindad transfronteriza positiva y compartida. Históricamente, esa vecindad ha sido más fruto social que gubernamental y ha abarcado las distintas manifestaciones de la vida pública, con más extensión en las prácticas de la informalidad que de la formalidad. Sin negar conflictos varios, lo predominante ha sido la gobernabilidad, y de ahí la presencia menor de las representaciones institucionales de gobierno, en los términos señalados en este escrito. La presencia reciente y creciente del Crimen Organizado internacional, concurrente con los ensanchamientos de las redes delictivas mexicanas a Centroamérica, ha afectado y alterado esa vecindad social transfronteriza; sin ésta y su debida protección y fortalecimiento, la gobernabilidad en la franja fronteriza está en grave riesgo. Urgen políticas públicas internas del gobierno de México en esa región y políticas bilaterales con

los gobiernos de Guatemala y Belice de fortalecimiento a las sociedades fronterizas.

- **9.** Para la atención del refugio y acceso a la justicia, fortalecer las capacidades del Estado para identificar y valorar las personas necesitadas de refugio, lo soliciten o sean parte de otros flujos migratorios;

- **10.** En materia de acceso a la justicia se requiere de una impostergable y profunda reforma de la PGR que incluya la atención y protección de las personas migrantes internacionales que transitan por México, particularmente a partir de la propuesta del Colectivo Fiscalía Que Sirva. Durante la administración federal 2012-2018, la PGR transitó por distintos intentos de ingeniería institucional y en los más recientes se incluyó una instancia de atención a migrantes internacionales, misma que a la luz de los cambios generales fue también modificada sin que se informara de sus logros y limitaciones entre un ensayo y otro. Es deseable que esa Procuraduría llegue pronto a un modelo estable, suficiente y con el debido personal capacitado.

Referencias

- Banco Interamericano de Desarrollo (BID) 2015. "Las remesas a América Latina y El Caribe superan su máximo valor histórico en 2014", Washington: BID.
- Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (Celade) 2017. "Informe preliminar de la reunión regional latinoamericana y caribeña de expertas y expertos en migración internacional. Preparatoria del Pacto Mundial para una migración segura, ordenada y regular". Santiago de Chile, 30 y 31 de agosto de 2017.
- Camargo, A. 2014. *Arrancados de raíz. Causas que originan el desplazamiento transfronterizo de niños, niñas y adolescentes no acompañados y/o separados de Centroamérica y su necesidad de protección internacional*. México: Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)-México. Disponible en: <http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/Publicaciones/2014/9829>. [2 de junio de 2017].
- Casillas R. Rodolfo, 2017a. *Hacia un Marco Integral Regional de Protección y Soluciones (MIRPS): Una Contribución de la Academia*. Disponible en: <http://nebula.wsimg.com/7fae1aeb0da8ca6b52b2b67a8df1572?AccessKeyId=DF3CE1E0EC1B2278D472&disposition=0&alloworigin=1> [14 de octubre de 2017].
- _____, 2017b. Ponencia: "Migración en tránsito y refugiados: los derechos de los más vulnerables", en el Seminario Interdisciplinario de Políticas de Atención a las Personas Migrantes ¿Qué hacer frente a la crisis migratoria? Nuevas visiones & Propuestas de Acción. Instituciones organizadoras El Colegio de México, Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE), Programa Universitario de Estudios de Desarrollo de la UNAM, Fundación Vidanta, Ciudad de México, México, octubre 23 de 2017.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). 2016. *Informe sobre la situación de derechos humanos en México*. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2016/023.asp> [14 de octubre de 2017].
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH). 2018. Informe de labores. México: CNDH.
- Iniciativa de Gestión de la Información en el Triángulo Norte (NTMI) (2016). Cifras de Guatemaltecos en los Estados Unidos. NTMI, Guatemala.
- Iniciativa de Gestión de la Información en el Triángulo Norte (NTMI) (2016). Cifras de Hondureños en los Estados Unidos. NTMI, Honduras.
- Iniciativa de Gestión de la Información en el Triángulo Norte (NTMI) (2016). Cifras de Salvadoreños en los Estados Unidos. NTMI, El Salvador.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). 2017. *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción de la Seguridad Pública (Envipe) 2017*. Disponible en: http://www.inegi.org.mx/salade prensa/boletines/2017/envipe/envipe_2017_09.pdf[14 de octubre de 2017].
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). 2015. Encuesta Intercensal (INEGI, México).
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Censos de población y vivienda de México (1990, 2000 y 2010)

- Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM) 2014. *Migración Centroamericana en tránsito por México hacia Estados Unidos: diagnóstico y recomendaciones*. México: ITAM.
- Observatorio Nacional Ciudadano. 2014. Seguridad Justicia y Legalidad. *Análisis integral del secuestro en México. Cómo entender esta problemática*. México.
- Organización Internacional para las Migraciones (OIM) 2015. *Informe sobre las migraciones en el mundo 2015*. Ginebra: OIM.
- _____, 2014, *Informe sobre las migraciones en el mundo 2015*, Ginebra: OIM.
- Pew Research Center. 2017, "Rise in U.S. Immigrants from El Salvador, Guatemala and Honduras Outpaces Growth from Elsewhere. Lawful and unauthorized immigrants increase since recession". Washington: Pew Research Center.
- Red de Documentación de las Organizaciones Defensoras de Migrantes (Redodem). 2016. *Migración en tránsito por México: Rostro de una crisis humanitaria internacional*. Disponible en: <http://www.sjmmexico.org.mx/migracion-en-transito-por-mexico-rostro-de-una-crisis-humanitaria-internacional/>. [14 de octubre de 2017].
- Secretaría de Gobernación (Segob) 2017. *Estadísticas Migratorias. Síntesis 2017*, (Segob, México).
- Secretaría de Gobernación (Segob), Consejo Nacional de Población (Conapo) y Fundación Bancomer. 2016. *Anuario de migración y remesas México 2016*, México: Fundación Bancomer.
- Suárez, Ximena et al., 2017. *El acceso a la justicia para personas migrantes en México. Un derecho que existe solo en el papel*. Disponible en: https://www.wola.org/wp-content/uploads/2017/07/Accesoalajusticia_Versionweb_Julio20172.pdf [14 de octubre de 2017].
- The International Money Transfer & Payments Conferences (IMTC). Disponible en: <https://imtconferences.com/>

Los Documentos de Política Migratoria DPM-01 al DPM-07 son producto de un esfuerzo conjunto del CIDE, El Colegio de México, el PUED-UNAM y la Fundación Vidanta.

Diseño de la imagen de portada

Erick Jeovani Díaz

Diagramación y producción general

Bernardo García Bravo

Los documentos DPM-01 al DPM-07 fueron realizados gracias al patrocinio de la Fundación Vidanta

Coordinadores de los DPM-01 al DPM-07: Guadalupe González González, Carlos Heredia Zubieta, Jorge A. Schiavon y Nuty Cárdenas Alaminos

Coordinadores de la Serie

Nuty Cárdenas Alaminos
Guadalupe González González
Carlos Heredia Zubieta
Jorge A. Schiavon Uriegas



Programa
Universitario
de Estudios
del Desarrollo
UNAM

