

La migración centroamericana en su tránsito por México hacia los Estados Unidos

*Gonzalo Carrasco González**

El presente artículo tiene por objeto el análisis de los abusos que sufren los migrantes irregulares en su tránsito por territorio mexicano hacia los Estados Unidos.

De manera específica se hace énfasis en el secuestro masivo de migrantes. Asimismo, se señala la importancia de la actividad de los Organismos internacionales y los Organismos no gubernamentales en la documentación de casos de violación de los derechos humanos, cuyas recomendaciones sirvieron de base para la elaboración de la Ley de Migración de 2011.

The aim of this article is to analyze the abuse suffered by irregular migrants in their transit through Mexico to the United States. Specifically the mass kidnapping of migrants is emphasized. Additionally, it points out the importance of the international organizations and the nongovernmental organizations within documentation of human rights violation, whose recommendations were the basis to create the Migration Law of 2011.

SUMARIO: Introducción / I. Migración regular e irregular / II. La migración centroamericana / III. El secuestro de migrantes centroamericanos / IV. Derechos humanos de los migrantes irregulares en su tránsito por México / V. Política migratoria de México / VI. Conclusiones / Fuentes de consulta

* Maestro en Derecho. Profesor Investigador del Departamento Derecho, UAM-A.

Introducción

En la actualidad la movilidad geográfica de personas se ha vuelto más amplia y compleja, puesto que a los flujos migratorios tradicionales han aumentado, de manera notoria, fenómenos que no se pueden explicar con el concepto tradicional de migración, por ejemplo, la migración irregular ha dado lugar al fenómeno de víctimas de trata y tráfico de personas y sus familias. Por ello, con la finalidad de incluir estos nuevos fenómenos se ha propuesto el concepto de *personas en movilidad humana*.¹ El concepto de movilidad humana se utiliza para hacer referencia a personas emigrantes, inmigrantes, solicitantes de refugio y asilo, refugiadas y asiladas, apátridas, migrantes y desplazadas internas, víctimas de trata y tráfico de seres humanos y sus familias, sin soslayar el tratamiento jurídico, social, político e institucional específico que cada categoría demanda.

Para el Derecho Internacional son de importancia fundamental la calidad de inmigrante y de no inmigrante, así como la de asilado, refugiado y exiliado, puesto que estos conceptos constituyen la base de los tratados internacionales en materia de migración. No obstante, consideramos necesario señalar que para el Derecho Internacional, el debate sobre la migración internacional son motivo de preocupación los conceptos de migración legal (regular) y migración ilegal (irregular).²

Después de la segunda guerra mundial, la sociedad internacional ha buscado la protección de los derechos fundamentales de los migrantes a través de disposiciones contenidas en diferentes ordenamientos internacionales en materia migratoria (por ejemplo, la Declaración Universal de los Derechos Humanos de la ONU, la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, Declaración sobre el asilo territorial, la Convención sobre Asilo Diplomático, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, las Convenciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Declaración sobre los derechos humanos de los individuos que no son nacionales del país en que viven, la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares).

¹ Para una visión más amplia del concepto de movilidad humana, V. Mármora, Lelio, *Las políticas de migraciones internacionales*, Buenos Aires, Edit. Paidós/Organización Internacional para las migraciones, 2002, 109 y ss.

² El uso del término migración ilegal, en ocasiones tiene connotaciones altamente emotivas, puesto que en opinión de algunos especialistas con ello se contribuye a la criminalización del migrante, el término ilegal, se utiliza muy a menudo como argumento para provocar tensiones xenofóbicas (raciales y culturales). Por ello, se ha propuesto el uso de los términos “indocumentados” o el de “migración irregular” para referirse a ella. No obstante, la palabra “migración ilegal” es una expresión común que está presente en las convenciones, declaraciones, y protocolos de los organismos internacionales, siendo además utilizada a diario en los medios de comunicación. En el presente estudio, se hace referencia a los términos migración ilegal, irregular e indocumentada, de acuerdo a como la refiere cada autor. Sin embargo, con la finalidad de evitar la criminalización de la migración evitaremos utilizar el término ilegal y nos referiremos a ella como migración irregular.

Sin embargo, las disposiciones de los ordenamientos internacionales están orientadas a regular la migración legal/documentada, los Estados receptores de migrantes determinan sus cuotas de aceptación de migrantes de acuerdo a sus necesidades de mano de obra y sus políticas de asilo y de protección a refugiados, no obstante la demanda de personas que desean migrar supera a la oferta de los Estados receptores con amplios márgenes. La restricción a la migración por parte de los países de destino ha limitado la libertad en el flujo de los migrantes. De esta manera, los migrantes que no tienen acceso por las vías legales tienen que recurrir a la migración indocumentada, la cual a su vez ha generado que el tráfico de personas se convierta en un negocio altamente lucrativo y que paulatinamente se ha convertido en delincuencia organizada.

México es un país de migración que presenta de manera significativa los tres tipos de migración conocidas, puesto que es un país de origen, tránsito y destino de trabajadores migratorios, así ha sido reconocido por el Comité de protección de los derechos de todos los trabajadores migrantes y de sus familiares en su quinto período de sesiones (Ginebra, 30 de octubre a 3 de noviembre del 2006).

México es visto actualmente como un país emisor de migrantes que buscan mejores condiciones económicas y sociales en Estados Unidos. Sin embargo, bajo esa sombra, se erige como un país de tránsito de migrantes, con una de las políticas migratorias más restrictivas a nivel internacional. Y es, a su vez, receptor de un pequeño, pero cualitativamente significativo número de inmigrantes. México es un país de emigrantes, inmigrantes y tránsito.³

Por su parte, la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares (1990, vigente desde 2003), en su artículo 6 establece:

A los efectos de la presente Convención: a) Por 'Estado de origen' se entenderá el Estado del que sea nacional la persona de que se trate; b) Por 'Estado de empleo' se entenderá el Estado donde el trabajador migratorio vaya a realizar, realice o haya realizado una actividad remunerada, según el caso; c) Por 'Estado de tránsito' se entenderá cualquier Estado por el que pase el interesado en un viaje al Estado de empleo o del Estado de empleo al Estado de origen o al Estado de residencia habitual.⁴

³ Juan E. Pardinas, *Los retos de la migración en México. Un espejo de dos caras. estudios y perspectivas*, Serie 9, SEDE SUBREGIONAL DE LA CEPAL EN MÉXICO. Coordinación de Investigación México, D.F., mayo de 2008. Este documento fue preparado por Juan E. Pardinas, consultor de la CEPAL, en el marco de las actividades del proyecto Flujos Migratorios y Redes de Asistencia Social, ejecutado por la CEPAL y patrocinado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Convenio BID/CEPAL ATN / SF-9136-RG.

⁴ Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, en Antonio Brotóns Remiro, *et al., Derecho internacional. Textos y otros documentos*, Madrid, Mc Graw Hill, 2001, p. 1018.

Una de las características distintivas de este flujo es que se trata fundamentalmente de movimientos entre países fronterizos o geográficamente cercanos (migración regional), en especial, hacia aquellos con mayor número de inmigrantes, que combinan su condición de receptores con la de emisores, de tránsito y retorno. Por ejemplo, a la migración mexicana hacia Estados Unidos se suman los migrantes de Centroamérica y algunos del Cono Sur, así como Estados insulares del Caribe, aún cuando en las últimas dos décadas la presencia de la migración transcontinental (africana, asiática y de Europa oriental) ha sido notoria; sin embargo, entre los migrantes en tránsito hacia Estados Unidos, que ingresan por la frontera sur del país, si bien se encuentran personas de varios continentes, la gran mayoría de ellos proviene de la zona centroamericana.

La migración irregular es la más vulnerable a los abusos y violaciones de derechos humanos. Se calcula, de acuerdo con la Organización Internacional para las Migraciones (2003), que casi la mitad de los migrantes que entran clandestinamente en algún país son víctimas del tráfico ilícito.

Al tráfico de personas, en los últimos años se ha agregado el secuestro masivo, el cual por ser un hecho inédito se ha tardado en regular en la legislación migratoria para dar la protección debida a los migrantes indocumentados en su tránsito por México hacia los Estados Unidos.

I. Migración regular e irregular

La distinción entre migración regular e irregular es importante para el estudio de la migración, puesto que a partir de ella se establecen los derechos y deberes de los migrantes.

La Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares en su artículo 5 establece:

A los efectos de la presente Convención: a) Serán considerados documentados o en situación regular si han sido autorizados a ingresar, a permanecer y a ejercer una actividad remunerada en el Estado de empleo de conformidad con las leyes de ese Estado y los acuerdos internacionales en que ese Estado sea parte; b) Serán considerados no documentados o en situación irregular si no cumplen las condiciones establecidas en el inciso a) de este artículo.⁵

La migración legal o regular también es considerada como migración documentada, ésta se realiza con base en el derecho internacional, de manera específica, el derecho migratorio, el cual establece los requisitos legales que deben ser satisfechos para los desplazamientos internacionales de la población. Así, por ejemplo, en el derecho

⁵ *Idem.*

migratorio mexicano se considera movimiento migratorio el tránsito internacional e interno de extranjeros o nacionales, ya sea de entrada o de salida, al o del territorio mexicano.

Los inmigrantes están considerados como indocumentados o en una situación irregular cuando no se les permite entrar, permanecer o trabajar cumpliendo las leyes del país. Los gobiernos pueden devolver o deportar a los extranjeros en situación irregular. “Migrante irregular” es un término utilizado comúnmente para describir a un migrante en una situación irregular en un país de tránsito o destino debido a su entrada ilegal, o a que expiró la vigencia de su visa; estas personas también pueden definirse como “migrantes indocumentados”, “migrantes clandestinos” o “migrantes ilegales”.

Las cifras disponibles sobre la inmigración ilegal no arrojan mucha información acerca del número de personas que pueden entrar, dado que una persona puede intentar entrar varias veces y que el número de aprehendidos depende mucho de los recursos dedicados a la búsqueda por las autoridades migratorias. Por tratarse de migración indocumentada no se dispone de cifras oficiales. La migración irregular es, intrínsecamente, muy difícil de estimar. No se sabe cuántos migrantes están en situación irregular en el mundo. Para el caso de México, La Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) estima que son alrededor de 500 mil personas indocumentadas las que cruzan por el territorio mexicano cada año. Entre las estimaciones de los migrantes que cruzan por territorio mexicano y los que son detenidos y devueltos a su país de origen por las autoridades mexicanas, no hay estadísticas exactas.

México como país de origen, tránsito, destino y retorno de migrantes concentra una de las fronteras con mayor afluencia migratoria en el mundo. Cada año, de acuerdo con cifras del Consejo Nacional de Población, alrededor de 550 mil mexicanos emigran a Estados Unidos. Asimismo, en los últimos 3 años el Instituto Nacional de Migración aseguró un promedio anual de 140 mil migrantes sin documentos, en su mayoría de países de Centroamérica y en su mayor parte, también, con la intención de llegar a Estados Unidos. La magnitud de esta migración constituye un singular desafío debido a la complejidad que caracteriza a la migración internacional actual.⁶

Lo anterior se agrava por la gran extensión y alto riesgo de los trayectos que tienen que recorrer de manera subrepticia a lo largo del territorio nacional, lo que los convierte en personas completamente expuestas y vulnerables a sufrir cualquier tipo de violación a sus derechos humanos.

⁶ *Secuestros a Personas Migrantes Centroamericanas en Tránsito por México*. Documento preparado para la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el marco de la audiencia temática llevada a cabo en este tema en marzo de 2010. CNDH Informe especial sobre los casos de secuestro en contra de emigrantes. Informeaudienciasecuestromigrantesenterritoriomexicano <http://www.cndh.org.mx/lacndh/informes/espec/espec2.htm#> (visita 14/09/2010).

Para disminuir la vulnerabilidad de los migrantes indocumentados, los organismos internacionales vinculados a los derechos humanos de estas personas han impulsado el reconocimiento de la personalidad jurídica de éstos, partiendo de las premisas: que ninguna persona es ilegal, que el ser humano tiene derecho, en todas partes y, que ninguna persona puede ser considerada o identificada por su condición migratoria, como responsable de la comisión de un delito y en consecuencia el tratamiento a este tipo de situaciones deberá abordarse en el ámbito del derecho administrativo y con primacía de los derechos humanos.

Por unanimidad la Corte Interamericana de Derechos Humanos opinó, entre otras cuestiones, “que la obligación general de respetar y garantizar los derechos humanos, vincula a los Estados, independientemente de cualquier circunstancia o consideración, inclusive el estatus migratorio de las personas”. Además, opinó que el derecho al debido proceso debe ser reconocido en el marco de las garantías mínimas hacia los migrantes, independientemente de su condición migratoria, así como que ésta no puede ser una justificación para privarle del goce y ejercicio de sus derechos.⁷

II. La migración centroamericana

En un estudio del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas se describe el proceso histórico que ha seguido la migración centroamericana en México, y en su tránsito por México hacia los Estados Unidos. El párrafo 15 del citado estudio, señala:

La región centroamericana históricamente ha sido testigo de numerosos flujos migratorios interregionales. Desde la segunda mitad del siglo XIX, son numerosas las familias que se desplazaban desde Guatemala a la frontera sur de México para trabajar temporalmente en el cultivo de la caña de azúcar, café y el algodón. La mayoría de estos trabajadores provenían de comunidades indígenas. Este tipo de migración de carácter temporal agrícola continúa en la actualidad en las fincas del sur de México.⁸

El factor económico como causa principal de los flujos migratorios prevalece hasta la década de los setenta, pero paulatinamente el factor político provoca en algunos

⁷ Corte Interamericana de Derechos Humanos: Opinión consultiva OC-18/03, Solicitada por los Estados Unidos Mexicanos, “Condición Jurídica y Derechos de los migrantes indocumentados”, 17 de septiembre de 2003, citado en *El Centinela*, Boletín bimestral, número 13, julio de 2010. <http://www.derechos-humanos.org.mx/centinela/julio10.php>. (visita 14/09/2010).

⁸ NACIONES UNIDAS, Asamblea General. Distr. GENERAL A/HRC/11/7/Add.3. 18 de marzo de 2009. CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS, 11º período de sesiones, Tema 3 de la agenda provisional PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN DE TODOS LOS DERECHOS HUMANOS, CIVILES, POLÍTICOS, ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES, INCLUIDO EL DERECHO AL DESARROLLO.

países de la región desplazamientos forzados de un gran número de personas. Los conflictos armados que se vivieron en la región durante las décadas de los setenta y ochenta obligaron a muchas personas a salir de sus países, sobre todo en naciones como Nicaragua, Guatemala y El Salvador.

Desde finales de los setenta, la emigración se había convertido en una fuga de proporciones masivas por la agudización de las crisis políticas y la intensificación de las guerras civiles en Nicaragua, El Salvador y Guatemala. Esa situación afectaba tanto a actores políticos como a colectivos de población que no estaban directamente involucrados en los conflictos, pero que sufrían por igual los efectos directos de la guerra o eran víctimas de represalias, tanto de las fuerzas armadas gubernamentales como de las insurgentes.⁹

Además de los factores económicos y políticos, los desastres naturales van a contribuir al incremento de los flujos migratorios en la región, en 1998, el Huracán Mitch —considerado el peor del siglo XX en Centroamérica— dejó aún más pobres a países como Honduras, Nicaragua, El Salvador y Guatemala, lo que generó en la región un nuevo flujo migratorio hacia el norte. Pocos migrantes, recibieron visas humanitarias por parte de Estados Unidos, pero la mayoría tuvo que optar por la vía indocumentada que suponía atravesar el territorio mexicano. Pero, si bien estos factores explican el desplazamiento de la población en las décadas de los ochenta y de los noventa, para el año 2000 los desplazamientos son provocados por la inseguridad que genera la presencia de bandas delictivas organizadas internacionalmente, entre ellas, la mara salvatrucha.

Ahora bien, los desplazamientos ocurrieron en un primer momento a nivel intra-regional y en el sur de México, país que abrió programas de refugiados, pero paulatinamente la migración de centroamericanos se orientó hacia los Estados Unidos y Canadá.

En la década de 1980 el tránsito de personas por México se incrementó debido a las guerras civiles en Nicaragua, El Salvador y Guatemala. A lo largo de dos décadas cruzaron el país más de 2 millones de centroamericanos con rumbo a Estados Unidos. El procedimiento era diferente. Los nicaragüenses, salvadoreños y guatemaltecos cruzaban la frontera en Tapachula y allí tomaban autobuses que los llevaban a la frontera norte. Al comienzo, el tránsito era fluido, pero poco a poco se hizo más difícil. Agentes mexicanos de todo tipo (aduanales, migratorios, municipales y federales) empezaron a cobrar su tajada. El recorrido se convirtió en una pesadilla y

⁹ Abelardo Morales Gamboa, *Centroamérica: los territorios de la migración y la exclusión en el nuevo siglo*. <http://www.foreignaffairs-esp.org/20080401faenespessay080204/abelardo-morales-ga...> 01%20centroamérica_%20migración%exclusion.pdf. (visita 19/02/2009).

empezaron a surgir las mafias de coyotes, centroamericanos y mexicanos, que facilitaban el tránsito y brindaban el servicio hasta la frontera.¹⁰

Aunado a lo anterior, la condición de puente del istmo geográfico ha facilitado flujos históricos de migración, tanto interna como extrarregional. A lo largo de los años esa región se ha convertido en un corredor de tránsito hacia Estados Unidos de América, Canadá y México.

Debido a su particular posición en el hemisferio y a su cercanía con Estados Unidos, los países centroamericanos también sirven como puente de un importante flujo de personas que emigraron desde otros países de la misma región, de otras regiones del hemisferio o bien desde otros continentes. Aparte de los cambios mencionados en los flujos migratorios, los países centroamericanos y caribeños se han convertido en lugares de recepción de inmigrantes llegados desde otras regiones, e inclusive desde otros continentes, que han utilizado a Centroamérica y a las Antillas como vía en su intento de llegar a Estados Unidos.¹¹

En la actualidad, los flujos migratorios desde Centroamérica a los Estados Unidos no sólo son de personas de la región sino que incluye a una migración transcontinental. En la última década se ha registrado una marcada presencia de emigrantes transcontinentales de China, Tíbet, la India, Egipto, Nepal y Sudáfrica, en México en busca de cruzar la frontera norte hacia Estados Unidos. Si bien la gran mayoría de personas que transitan por México en su intento por ingresar a Estados Unidos, provienen de América Central y de Sudamérica; se puede observar en menor número la presencia de migrantes de Brasil, Cuba, Ecuador, también se encuentran personas africanas, asiáticas y de Europa del Este.

El Instituto Nacional de Migración reporta que en 2010 detuvo y alojó en sus estaciones migratorias del país a 69 mil 903 personas que no pudieron acreditar su estancia legal. De este universo, 67 mil 354 corresponden al continente Americano; 216 a Europa; mil 47 a Asia, donde destaca la India con 544 detenidos; en África, Migración reportó que hubo mil 282 ciudadanos detenidos, donde Eritrea y Somalia fueron las naciones con más detenidos con 723 y 311 casos, respectivamente; de Oceanía sólo se reportaron cuatro detenciones.¹²

Las rutas que siguen los migrantes indocumentados en su tránsito por territorio mexicano coinciden con las rutas del ferrocarril. En estas rutas, el tren tiene una importancia vital porque es el medio de transporte que aproxima a miles de indocu-

¹⁰ Jorge Durand, "México país de tránsito", Diario *La Jornada*, 01 de septiembre de 2008.

¹¹ Abelardo Morales Gamboa, *op. cit.*

¹² Alberto Morales, "Al alza, tráfico de asiáticos y africanos vía México. Con base en testimonios, ONG e INM registran rutas de viaje", Diario *El Universal*, Jueves 19 de mayo de 2011.



tribunaacayucan.blogspot.com

Las rutas que siguen los migrantes indocumentados en su tránsito por territorio mexicano coinciden con las rutas del ferrocarril. En estas rutas, el tren tiene una importancia vital porque es el medio de transporte que aproxima a miles de indocumentados hacia el norte.

mentados hacia el norte. Pero el viaje en tren no es gratuito, fácil, ni libre de peligros. En este tren, al que los centroamericanos llaman “la Bestia”, los indocumentados sufren accidentes, extorsiones, asaltos, secuestros y algunas veces muertes.

En su Quinto Informe (mayo del 2009) sobre la situación de los derechos humanos de las personas migrantes en tránsito por México, Belén, Posada del Migrante, señala que en el primer acceso a las vías férreas, el caos que supone la aglomeración de tantas personas es perfectamente regulado por el crimen organizado, que representado por maquinistas, coyotes o guías, cobra a los migrantes un mínimo de 200 pesos para permitirles subir al tren.

Una vez en marcha, el ferrocarril será asaltado por el mismo crimen organizado, esta vez, bajo la faceta de ladrones armados. Para algunos migrantes, el sufrimiento consistirá en verse despojados de lo poco que les quedaba; otros, servirán para ser secuestrados; unas más, serán violadas, en algunos casos, frente a sus propios compañeros.

Por ello en su Sexto Informe, Belén, Posada del Migrante, realiza la siguiente recomendación:

[..]

3. Los operativos de verificación migratoria realizados a lo largo de las vías del ferrocarril ponen en grave riesgo la vida y la salud de las personas

migrantes, son en todo ilegales y responden a una lógica de seguridad nacional y de contención, pero no a una política de defensa de los derechos humanos de las personas migrantes. Por lo tanto, exigimos que dejen de realizarse justificándose en el cuidado de la vida de las personas migrantes, cuando en realidad la ponen más en peligro.¹³

Las rutas de los trenes en sus cientos de kilómetros, se pueden calificar como “tierra sin ley”, pues están controladas por la delincuencia organizada, sin que las autoridades intervengan para poner un alto a esta situación. Por ello, los indocumentados además de extorsiones, robos y violaciones a sus derechos humanos, se tienen que enfrentar a secuestros por parte de las bandas de traficantes de indocumentados y de narcotraficantes.

III. El secuestro de migrantes centroamericanos

En el caso de la migración indocumentada en México, uno de los temas principales hasta 2006 lo constituía el tráfico de migrantes realizado por los comúnmente conocidos como “pasantes”, “pateros”, “coyotes” o “polleros”, pero el traficante de personas tradicional paulatinamente fue siendo desplazado de manera violenta por organizaciones que del narcotráfico extendieron sus actividades al tráfico de personas.¹⁴

A lo largo de los años, grupos de ‘polleros’ independientes o ligados a alguna red de tráfico internacional realizaron sus tareas en forma menos riesgosas para sus clientes. Al inicio de esta década, el crimen organizado, principalmente Los Zetas, asumió el control total de esta actividad, y con ello también creció el peligro para los indocumentados por esta ruta. La delincuencia organizada aprovecha además para reclutar inmigrantes como integrantes del grupo delictivo.¹⁵

Estas organizaciones dedicadas al narcotráfico (cárteles), utilizaron su infraestructura y rutas de tráfico de drogas para el traslado de migrantes indocumentados. Pero, además, incluyeron una nueva modalidad, el secuestro masivo de migrantes.

El tráfico de indocumentados es otra de las actividades ilícitas que los cárteles de las drogas comienzan a controlar ante la necesidad de mayor

¹³ Sexto Informe. *Sobre la Situación de los Derechos Humanos de las Personas Migrantes en Tránsito Por México*, Belén Posada del Migrante, Junio de 2010.

¹⁴ V. Susana Núñez Palacios y Gonzalo Carrasco González, “Tráfico de migrantes indocumentados en la frontera México-Estados Unidos”, *Alegatos*, Revista del Departamento de Derecho de la UAM-Azcapotzalco, Número 61 (sep-dic 2005), pp. 623-646.

¹⁵ Roberto Barboza, “Tráfico de migrantes, sin solución a la vista. Defensores de derechos humanos dicen que el gobierno federal ha incumplido con su tarea de dismantelar los grupos delictivos”, *Diario El Universal*, 29 de agosto de 2010.

financiamiento para su propia expansión, de acuerdo con investigaciones de la Procuraduría General de la República (PGR). Los cárteles del Golfo y de Juárez, según testimonios de testigos protegidos e informes de la PGR, financian parte de su funcionamiento con el tráfico de indocumentados que vienen desde la frontera sur de México y buscan llegar a Estados Unidos”.¹⁶

El secuestro de migrantes de manera masiva y sistemática no era visible hasta esta fecha. Son las organizaciones no gubernamentales, quienes en su labor cotidiana de contacto con los migrantes empiezan a documentar casos significativos de esta situación.

Desde el año 2006 había denuncias de secuestros de migrantes; sin embargo, éstas se consideraban hechos aislados, y las autoridades y la opinión pública, los consideraron hechos de poca relevancia.

En nuestra opinión, consideramos que dos casos se convierten en emblemáticos porque van a contribuir a hacer visible este fenómeno social. El primero de ellos es el secuestro, en el mes junio del 2008, de 33 cubanos y cuatro centroamericanos indocumentados, interceptados por un grupo armado presuntamente dedicados al tráfico de personas.

Los 33 inmigrantes fueron rescatados por la Armada de México el pasado 6 de junio en aguas territoriales mexicanas, frente a Quintana Roo; al ser llevados en un camión de pasajeros el día 12 a Tapachula desde Chetumal, ya sujetos al procedimiento migratorio, fueron detenidos por un grupo de al menos 6 personas encapuchadas y con armas largas, en un punto de la carretera Ocosingo-Palenque para secuestrar a los 33 cubanos, 3 guatemaltecos y un salvadoreño.¹⁷

Las características de este hecho permitieron distinguir elementos que habrían de convertirse en patrones significativos para la tipificación del secuestro de migrantes por la delincuencia organizada transnacional: *a)* un grupo organizado de hombres armados con fusiles de asalto; *b)* la presunta participación de funcionarios del Instituto Nacional de Migración; *c)* una red criminal que vincula a funcionarios migratorios con el grupo de sicarios de Los Zetas y traficantes de indocumentados; *d)* la llegada en menos de una semana de 18 de los cubanos rescatados la noche del 11 de junio a Texas, portando presuntos documentos falsos con sellos del INM, lo que les franqueó el paso en dos retenes militares y dos puestos migratorios, para llegar a su destino.

¹⁶ Francisco Gómez, “Tráfico humano financia al narco”, Diario *El Universal*, 20 de junio de 2008.

¹⁷ Redacción EL UNIVERSAL, “Investigan a funcionarios del Instituto Nacional de Migración por el caso; fincan responsabilidades contra dos cubanos, quienes trasladaron a los migrantes de Cuba a México”, Diario *El Universal* Ciudad de México, 19 de junio de 2008.

El otro caso emblemático es el de San Fernando (Tamaulipas), donde el 24 de agosto del 2010, fue descubierta por las autoridades la masacre de 72 personas, 58 hombres y 14 mujeres. Estas personas eran inmigrantes indocumentados en tránsito por México hacia los Estados Unidos.

El hallazgo de los cuerpos de los 72 migrantes destapó una realidad brutal: decenas de miles de centroamericanos cruzan cada año por México con el sueño de encontrar una vida mejor en Estados Unidos. Muchos mueren. Otros son mutilados al caer de ‘la bestia’, como le llaman al tren del que se aferran para llegar al norte. Muchos más son secuestrados, golpeados, torturados o enganchados por el crimen organizado, que se ha convertido en un obstáculo más en su travesía. Las mujeres son violadas o vendidas a prostíbulos. Cientos, simplemente, están “desaparecidos”. La historia de cada uno de los 72 migrantes podría ser la historia de muchos de los centroamericanos que, buscando el ‘sueño americano’, encuentran la “pesadilla mexicana”.¹⁸

Al secuestro de migrantes se asocian grupos organizados de delincuentes (cárteles como Los Zetas o bandas delictivas como la mara salvatrucha). Desde 2006, de acuerdo a las denuncias de ONG’s, son Los Zetas los que organizan y ejecutan los secuestros de migrantes.

La mayoría de testimonios recabados por las ONG’s señalan a la organización narcotraficante denominada Los Zetas, como la responsable por la mayoría de los miles de secuestros de inmigrantes que desde hace varios años se cometen en México, en especial en el sur.

El cártel de Los Zetas controla las rutas y las bandas del tráfico de indocumentados en el sureste de México y la frontera de Tamaulipas con Estados Unidos desde al menos hace 10 años, cuando Osiel Cárdenas Guillén, en ese entonces jefe del cártel del Golfo y quien reclutó entre militares a Los Zetas, decidió ampliar sus actividades del narcotráfico hacia el cobro de piso a los grupos de contrabandistas de humanos y mercancías, de acuerdo con los informes de la Procuraduría General de la República (PGR).¹⁹

En lo que respecta a los mara salvatrucha, su participación es mencionada en el tráfico y secuestro de migrantes indocumentados, pero de manera ocasional, generalmente su participación en estas actividades está relacionada con Los Zetas. Debido a esta situación, la Comisión Nacional de Derechos Humanos realizó un informe especial sobre los mara. En este informe de la CNDH cita información de la Secretaría de Seguridad Pública Federal (2004), se describe que:

¹⁸ Thelma Gómez Durán, “El rostro de la migración centroamericana”, Diario *El Universal*, Martes 08 de febrero de 2011.

¹⁹ Francisco Gómez, “Las rutas pertenecen a *Los Zetas*”. Diario *El Universal*. 29 de agosto de 2010.

En el caso de nuestro país, se observó que el crecimiento de la población indocumentada en su tránsito hacia Estados Unidos de América lleva consigo múltiples efectos que impactan en la seguridad de su frontera sur, al desarrollar simultáneamente organizaciones de tráfico y trata de migrantes, pandillas delictivas transnacionales como la “Mara Salvatrucha 13” y la “Barrio 18”, que asaltan y extorsionan a los migrantes, ello unido al incremento del tráfico de narcóticos, de armas y la expansión de redes ilícitas transnacionales, con participación de extranjeros en todo el país.²⁰

En los años 2004 y 2005 que analiza el informe, ya se avizoraba la expansión delictiva de la mara salvatrucha, la cual se extenderá paulatinamente a lo largo y ancho de México.

Ahora bien, si el tráfico de personas era un negocio lucrativo para la delincuencia organizada, el secuestro es altamente redituable para estos grupos. Amnistía Internacional en su Informe del 2010 *Víctimas invisibles: migrantes en movimiento en México* expone: “El viaje de los migrantes en México se ha convertido en una verdadera fuente de ingresos para las bandas delictivas, y el secuestro de migrantes a cambio de rescate se ha generalizado. Pero, no sólo ha sido un negocio lucrativo para la delincuencia organizada, sino también para los funcionarios públicos”.

La migración internacional sigue siendo un negocio en México, gestionado principalmente por redes transnacionales de bandas involucradas en el contrabando, la trata de personas y el tráfico de drogas, con la colaboración de las autoridades locales, municipales, estatales y federales [...] con la omnipresencia de la corrupción en todos los niveles de gobierno y la estrecha relación de numerosas autoridades con las redes de bandas, la extorsión, las violaciones y las agresiones contra los migrantes continúan.²¹

La colusión de la delincuencia organizada con las autoridades locales municipales, estatales y federales ha sido ampliamente documentada, la CNDH en su Informe especial sobre los casos de secuestro en contra de migrantes de 2009, señala:

Los riesgos de este prolongado recorrido incluyen la posibilidad de sufrir un secuestro, sobre todo a partir de 2007, cuando por primera vez fueron documentados casos. No obstante esta reconocida vulnerabilidad, la autoridad migratoria, la policía federal y las corporaciones policiales, así como los agentes del ministerio público locales y federales han llevado a cabo muy pocas acciones para combatir este flagelo que afecta a las personas migrantes en México, mayoritariamente a los de origen centroamericano.

²⁰ Informe de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre las pandillas delictivas conocidas como “maras”. p. 10. <http://www.cndh.org.mx/lacndh/informes/espec/maras/Maras31mar08.pdf> (visita 14/09/2010).

²¹ Amnistía Internacional, *Víctimas invisibles: migrantes en movimiento en México*, España, Editorial Amnistía Internacional (EDAI), 2010. p. 7.

En la inmensa mayoría de las ocasiones, los delitos permanecen impunes y revelan rasgos de apatía, omisión o corrupción.

No obstante, las denuncias sobre los secuestros de migrantes en México por parte de Organismos Internacionales, la CNDH y las ONG's, éstos no han disminuido. La CNDH en su informe del 2010, documentó 214 casos de secuestros masivos de migrantes, con un total de 11 mil 333 víctimas durante el periodo comprendido entre los meses de abril y septiembre del 2010. Al presentar el Informe Especial

sobre Secuestro en contra de migrantes en México, el ombudsman Raúl Plascencia explicó que esta cifra podría ser superior, “pues la naturaleza del delito y la situación de vulnerabilidad en la que se encuentra la población migrante impiden conocer la totalidad de los eventos de secuestro”.

Los inmigrantes irregulares en su tránsito por México hacia los Estados Unidos carentes de documentos legales para realizar su viaje, son víctimas de redes de traficantes y, en incontables oportunidades, ven frustradas sus pretensiones de llegar a su destino final.

IV. Derechos humanos de los migrantes irregulares en su tránsito por México

Los inmigrantes irregulares en su tránsito por México hacia los Estados Unidos carentes de documentos legales para realizar su viaje, son víctimas de redes de traficantes y, en incontables oportunidades, ven frustradas sus pretensiones de llegar a su destino final. Los migrantes que se encuentran en tránsito por México sufren numerosos abusos y sobornos por parte de los traficantes de migrantes, abusos tales como: el robo de dinero y pertenencias, destrucción de sus documentos, agresiones físicas y verbales, extorsiones, abusos sexuales, intimidación y amenazas, corrupción, detención sin información sobre su situación legal por parte de mafias que se dedican a extorsionar a la población migrante, o por particulares. Aunado a lo anterior, también habría casos de funcionarios públicos (Instituto Nacional de Migración, Policía Federal, miembros de las policías municipales y estatales, Ejército y Marina, etcétera), que habrían cometido serios abusos, habiendo sacado provecho económico del paso por las fronteras de los migrantes indocumentados.

Al Comité le preocupa la información que confirma la práctica de malos tratos, extorsiones y robos cometidos por funcionarios públicos y empleados de seguridad privada contra trabajadores migratorios y sus familiares, incluyendo niños y mujeres, especialmente los que carecen de documentos migratorios. También preocupan al Comité los recurrentes actos de vio-

lencia y agresiones a migrantes por parte de la delincuencia común que resultan con frecuencia impunes.²²

Las condiciones de vulnerabilidad y la violación de los derechos humanos de las personas migrantes indocumentadas en su tránsito por territorio mexicano, han sido documentadas por los organismos internacionales, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, así como ONG's nacionales e internacionales.

Las personas migrantes, en específico las que poseen un estatus migratorio irregular, no son concebidas como sujetos de derecho y, por lo tanto, no existen marcos normativos adecuados y mecanismos que garanticen y protejan sus derechos humanos independientemente de tal condición migratoria. Esto desemboca en un incremento de violaciones a los derechos humanos cometidas por servidores públicos y agentes policíacos federales, estatales y municipales, cuyo corolario es la criminalización de la migración en condición irregular; el tráfico ilícito de migrantes; agresiones físicas, psicológicas y sexuales; la trata de personas y; a fechas recientes, el incremento descontrolado del secuestro a personas migrantes.²³

En el mismo sentido, Amnistía Internacional considera que las personas migrantes en México se enfrentan a una crisis de derechos humanos que las deja prácticamente sin acceso a la justicia, por miedo a represalias y a ser deportadas del país si denuncian los abusos. La persistente inacción de las autoridades para enfrentar los abusos cometidos contra migrantes irregulares ha hecho que su viaje a través de México sea uno de los más peligrosos del mundo:

La ausencia de condición jurídica de los migrantes irregulares significa que se les niegue el recurso efectivo al sistema de justicia. Esto sitúa a los migrantes irregulares en un mayor peligro de sufrir abusos. Excluidos de la sociedad y sin la protección efectiva de la ley, los migrantes irregulares que atraviesan México se ven condenados a una vida marginal, vulnerable a la explotación de las bandas delictivas y los funcionarios corruptos, e

²² NACIONES UNIDAS, CMW, Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares. CMW/C/MEX/CO/1 8 de diciembre de 2006. COMITÉ DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE TODOS LOS TRABAJADORES MIGRANTES Y DE SUS FAMILIARES. Quinto período de sesiones Ginebra, 30 de octubre a 3 de noviembre de 2006. EXAMEN DE LOS INFORMES PRESENTADOS POR LOS ESTADOS PARTES DE CONFORMIDAD CON EL ARTÍCULO 9 DE LA CONVENCIÓN. párrafo 29.

²³ *Secuestros a Personas Migrantes Centroamericanas en Tránsito por México*, Documento preparado para la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el marco de la audiencia temática llevada a cabo en este tema en marzo de 2010. CNDH Informe especial sobre los casos de secuestro en contra de emigrantes. Informeaudienciasecuestromigrantesenterritoriomexicano <http://www.cndh.org.mx/lacndh/informes/espec/espec2.htm#> (visita 14/09/2010).

ignorados en gran medida por las autoridades que deberían protegerlos de los abusos contra los derechos humanos.²⁴

El Informe para el caso del secuestro sistemático, preparado para la Comisión Interamericana de Derechos Humanos por un grupo altamente representativo de ONG's²⁵ vinculados con la defensa de derechos humanos de los migrantes, sintetiza de manera clara y precisa lo expuesto en otros informes: [Cuarto Informe (2008), Quinto Informe (2009) y Sexto Informe (2010) sobre la Situación de los Derechos Humanos de las Personas Migrantes en Tránsito Por México, de Belén Posada del Migrante]; Amnistía Internacional. *Víctimas invisibles: migrantes en movimiento en México* (2010); el Informe especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre los casos de secuestro en contra de migrantes (2009); el Informe especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en las estaciones migratorias y lugares habilitados del Instituto Nacional de Migración en la República Mexicana. Por lo cual, tomamos sus señalamientos como marco de referencia para exponer los aspectos centrales de esta problemática, así como las recomendaciones al Estado mexicano.

Así pues, en este Informe se señala que el problema grave del secuestro a personas migrantes en situación irregular, lejos de ser prevenido o, en su caso, investigado y sancionado por el Estado, es incentivado debido al perfil de control migratorio de una política con escasa perspectiva de derechos humanos que desemboca en la aplicación discrecional de la ley y la comisión impune de violaciones a los derechos humanos de las personas migrantes.

El delito de secuestro a personas migrantes es una problemática derivada de una política que se limita al control y rechazo de migrantes con consecuencias en los derechos a la vida (Art. 4 de la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH), la libertad y seguridad (Art. 7), la integridad física y psicológica (Art. 5), la protección y las garantías judiciales (Arts. 8 y 25), la igualdad ante la ley (Art. 24) y el deber de respetar y garantizar los derechos anteriormente mencionados sin discriminación (Art. 1).

En concreto, el Estado mexicano incumple sus obligaciones internacionales cuando elude su deber de prevenir que se concreten los riesgos reales e inminentes contra grupos vulnerables como lo son las personas migrantes en situación irregular; investigar, identificar, perseguir y sancionar a los responsables; y dar protección y atención a las víctimas. Las medidas de política migratoria actualmente estableci-

²⁴ Amnistía Internacional, *op. cit.*, p. 7.

²⁵ Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, A.C. (Centro Prodh); Frontera Con Justicia, A.C.; Humanidad Sin Fronteras, A.C.; Centro Diocesano de Derechos Humanos Fray Juan de Larios; Casa del Migrante Hermanos en el Camino, de Ixtepec, Oaxaca. Dimensión de la Pastoral de la Movilidad Humana: Servicio Jesuita a Migrantes México; Centro de Derechos Humanos Fray Matías de Córdova; Servicio Jesuita de Jóvenes Voluntarios; Albergue de Nuestra Señora de Guadalupe, A.C. de Reynosa, Tamaulipas; Albergue Guadalupano de Tierra Blanca, Veracruz.

das por el Estado mexicano no garantizan los derechos humanos sino que las personas migrantes ven obstruido su derecho de acceder a la justicia y a la reparación del daño sin importar la condición migratoria.

En este sentido, recordamos que de acuerdo con la Convención Americana sobre Derechos Humanos, los Estados tienen la obligación de proteger los derechos humanos de todas las personas que se hallen bajo su jurisdicción, proporcionando un recurso eficaz ante cualquier violación a los derechos humanos e investigando y sancionando los responsables (Arts. 8 y 25 de la CADH). La obligación de proteger aplica no solamente en casos de actos violatorios cometidos por agentes estatales sino también puede aplicar contra ataques y abusos de terceros, particularmente en situaciones en donde un Estado tiene conocimiento de un riesgo real e inmediato contra la integridad o vida de un grupo determinado de personas,²⁶ supuestos relevantes al caso de las personas migrantes que transitan por territorio mexicano.

De conformidad con el principio de igualdad jurídica consagrado en el artículo II de la Declaración Americana, en el artículo 24 de la Convención Americana sobre los Derechos Humanos toda medida que propicie un trato perjudicialmente distinto a personas o grupos de personas que se encuentren en el territorio de un Estado americano y sujetas a su jurisdicción, es contraria al reconocimiento de igualdad ante la ley, que prohíbe todo tratamiento discriminatorio con apoyo en la ley.

A pesar de la grave naturaleza de esta problemática y el saldo enorme de víctimas que genera, el Estado mexicano no ha tomado medidas adecuadas para garantizar el acceso pleno a la justicia de las personas migrantes que han padecido la privación de su libertad personal y la consecuente violencia física, sexual y psicológica durante su cautiverio. La impunidad en estos casos ha sido constante configurándose de esta manera responsabilidad por parte del Estado.

Ante esta situación, la CNDH en el Informe Especial, trató de difundir la problemática del secuestro sistemático a las personas migrantes, alertar a las autoridades responsables de frenar este delito y de impulsar una actuación inmediata de los cuerpos de seguridad y procuración de justicia, sensibilizando a las autoridades y haciendo visibles las limitadas condiciones jurídicas y la impunidad a la que enfrentan las personas migrantes que desean denunciar.

Con base en lo anterior se realizaron las recomendaciones al Estado mexicano en materia de derechos humanos y migración. La característica de México como un país de origen, tránsito, destino y retorno de migrantes ha implicado que los mecanismos internacionales de derechos humanos elaboren varias recomendaciones dirigidas a velar por la seguridad y la integridad de las personas migrantes. Las recomendaciones que han formulado los organismos internacionales y las propuestas esgrimidas por las organizaciones de la sociedad civil y la CNDH dan muestra de la grave problemática de derechos humanos que representan los secuestros a migrantes.

²⁶ Corte Interamericana de Derechos Humanos, "Caso de la Masacre de Pueblo Bello *Vs.* Colombia", Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 31 de enero de 2006. Serie C No. 140, (párrs.), 123-26.

Las recomendaciones emitidas identifican, por tanto, que las agresiones contra migrantes y el incremento de violaciones a sus derechos humanos son consecuencia y reflejo de una ley migratoria aplicada de manera discrecional por cualquier autoridad, aún por aquellas que no están facultadas para atender asuntos migratorios. El abuso de poder conjugado con barreras legales para la denuncia, investigación y sanción de delitos ejecutados por autoridades, desemboca en que las violaciones a derechos humanos contra migrantes se cometan sin ningún tipo de sanción.

Dada la gravedad de las cifras y testimonios de la violación a los derechos humanos de los migrantes, la CNDH propone a las instituciones que integran el Sistema Nacional de Seguridad Pública, que emprendan acciones conjuntas por los tres órdenes de gobierno para combatir el secuestro de las personas migrantes, la impunidad y la discriminación, así como que se ofrezca apoyo a las víctimas, se sancione a los responsables, se haga válida la reparación del daño y se tome a las personas migrantes como grupo vulnerable dentro de la Ley General del Sistema de Seguridad Pública. A la comisionada del Instituto Nacional de Migración la comina para garantizar que las personas migrantes víctimas del delito puedan denunciar y tener acceso a la protección de la ley, que promueva las acciones para modificar el artículo 67 de la Ley General de Población y para que cumpla con los instrumentos internacionales que en materia de derechos humanos México ha ratificado.²⁷

V. Política migratoria de México

El incremento de secuestros masivos de migrantes irregulares a partir del 2006, así como la masacre de San Fernando (Tamaulipas) en el 2010, volvieron visible para las autoridades un problema al que no se había puesto la atención debida en materia de legislación migratoria. La preocupación por la elevada cifra de migrantes secuestrados y la necesidad de solucionar la problemática y las violaciones de los derechos de los indocumentados en México, planteó a las autoridades la obligación de promover una nueva ley que regulara de manera integral la migración.

El marco legal vigente hasta esa fecha (2010), regida hasta entonces por la Ley General de Población, presentaba una serie de lagunas. Ante la carencia de una ley en la materia, había la urgencia de contar con un ordenamiento específico en el tema migratorio, regulado por la Ley General de Población, misma que había quedado rebasada ante la dimensión que en los últimos años había tomado la migración irregular en México y en el mundo.

La documentación de esta situación por parte de las ONG's nacionales e internacionales, aunadas a las recomendaciones de organismos internacionales en materia de derechos humanos, contribuyeron para que el Senado de la República, en septiembre del 2010, creará una Comisión para revisar las leyes migratorias y elaborar

²⁷ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *op. cit.*, p. 33-34.

una estrategia orientada a combatir la indolencia, la corrupción y la complicidad de quienes tienen como responsabilidad conducir el tema migratorio.

Así, la iniciativa para la nueva ley de migración se analizaba en el Congreso mexicano el 9 de diciembre del 2010. Sin embargo, la nueva ley contenía aspectos que fueron cuestionados por algunos senadores, como el uso de la Policía Federal Preventiva a discreción del Instituto Nacional de Migración (INM), para perseguir indocumentados y realizar redadas, lo que además abriría la puerta a violaciones de derechos humanos. Además, la nueva ley podría permitir al INM recibir denuncias—incluso de carácter anónimo— en contra de extranjeros, por presuntas violaciones de carácter administrativo a la nueva ley y a su reglamento, lo que podría dar pie a conductas xenofóbicas y racistas.

Así mismo, se destacaban como partes polémicas del ordenamiento la participación de la Secretaría de Seguridad Pública (SSP), mediante la Policía Federal Preventiva, para apoyar al INM en la vigilancia de entrada y salida de personas a México y la práctica de visitas de verificación migratoria, a excepción de albergues de organizaciones de la sociedad civil. Por ejemplo, el artículo 26, fracción tercera, que permite llevar a cabo revisiones migratorias en lugares distintos a los destinados al tránsito internacional de personas, en coordinación con el Instituto. Otro ejemplo era el artículo 81, el cual permitía acciones de “control migratorio” como la revisión de personas, que pretendan internarse o salir del país, así como la inspección de los medios de transporte utilizados para tales fines, acciones en las que la PF actuará en auxilio y coordinación con el INM.

Para los defensores en derechos humanos tales como la Dimensión Pastoral para la Movilidad Humana (DPMH) de la Iglesia Católica, además de organizaciones como Sin Fronteras IAP, Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez (Prodh), FUNDAR Centro de Análisis e Investigación, I(DH)EAS Litigio Estratégico en Derechos Humanos, así como el Instituto de Estudios y Divulgación sobre Migración (INEDIM), entre otras; los términos en que había sido redactada la nueva ley de migración, seguía criminalizando a este sector bajo un enfoque de seguridad, cuando debería ser congruente con los estándares internacionales de derechos humanos.

Entre otros aspectos que cuestionan y que se han incorporado en esta propuesta de ley en el Senado es que persiste la participación de la Secretaría de Seguridad Pública federal (SSP) en acciones de verificación migratoria, de control y revisión; además de que no desaparecen los operativos ni las verificaciones domiciliarias sin orden judicial, ya que establece “desarrollo de operativos de control migratorio en lugares distintos a los destinados al tránsito internacional y comprobar la situación migratoria de los extranjeros”.²⁸

²⁸ Silvia Otero, “Ley criminaliza a migrantes, aseguran ONGs”, *Diario El Universal*, 08 de marzo de 2011.

La ley de migración fue aprobada por el Senado el 22 de febrero del 2011, con cambios en los artículos polémicos. El polémico artículo 26, que facultaba al Instituto Nacional de Migración (INM) para usar a la Policía Federal quedó derogado totalmente, y sólo se le permitirá al Instituto solicitar el auxilio de la fuerza pública “para el cumplimiento de sus propias resoluciones y las resoluciones de la autoridad judicial”. También hubo cambios menores, como la sustitución de la palabra “aseguramiento” de los migrantes, por la palabra “presentación” de los mismos.

Finalmente, la nueva ley de migración, aprobada el 29 de abril y firmada por el presidente Felipe Calderón, creó un marco de garantías para proteger los derechos de los migrantes en nuestro país, con lo cual se pretende facilitar y ordenar los flujos migratorios desde y hacia México, buscando privilegiar la protección y respeto de derechos humanos. Esta ley fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación (DOF)* el 25 del mayo del 2011; por su parte el Reglamento de la ley migratoria fue publicado en el *DOF* el 28 de septiembre del 2012, señalando su entrada en vigor a los treinta días hábiles siguientes al día de su publicación en el *DOF*.

De acuerdo a las autoridades, la nueva ley tiene por objeto regular lo relativo a ingreso y salida de mexicanos y extranjeros a México, el tránsito y estancia de los extranjeros, también modifica otros ordenamientos, y permite al país tener una política de Estado en la materia, pues no existía tal ordenamiento de manera integral. Con ella se pretende:

[...] reunir en un único marco normativo, todas las disposiciones al fenómeno migratorio internacional, con el fin de simplificar y ordenar los procedimientos migratorios administrativos y así atender y gobernar eficientemente los diversos procesos migratorios que ocurren el país; de establecer claramente las bases sobre las cuales se debe construir una política migratoria coherente, de ceñir la actuación de las autoridades, tanto migratorias como auxiliares, a reglas jurídicas claras y precisas que otorguen la seguridad jurídica a los extranjeros en México y que garanticen el irrestricto respeto a los derechos humanos de los migrantes.²⁹

La Ley de Migración se divide en ocho títulos y 21 capítulos e incluye elevar a rango de ley al Instituto Nacional de Migración, instancia encargada de instrumentar y ejecutar la política migratoria, y la creación de un Centro de Evaluación y Control de Confianza, con el que se obligará a sus colaboradores a cursar y aprobar programas de formación, capacitación y profesionalización para su ingreso y permanencia, debiendo actuar invariablemente bajo los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos de los migrantes.

Con la aprobación de la ley, el Estado mexicano pretende garantizar a los migrantes que se encuentran en territorio nacional el ejercicio de sus derechos, indepen-

²⁹ Luisa Gabriela Morales Vega, *Categorías migratorias en México: Análisis a la ley de migración*, Instituto de Investigaciones jurídicas UNAM, *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, vol., XII, 2012. pp. 929 y ss. (Migración pim25.pdf)

dientemente de cuál sea su situación migratoria. En el artículo 2 se establece que: “En ningún caso una situación migratoria irregular preconfigurará por sí misma la comisión de un delito ni se prejuzgará la comisión de ilícitos por parte de un migrante por el hecho de encontrarse en condición no documentada. Con ello se busca discriminalizar la migración irregular”.

En el artículo 3 fracción XXVII se define la situación migratoria: a la hipótesis en la que se ubica un extranjero en función del cumplimiento o incumplimiento de las disposiciones migratorias para su internación y estancia en el país. Se considera que el extranjero tiene situación migratoria regular cuando ha cumplido dichas disposiciones y que tiene situación migratoria irregular cuando haya incumplido con las mismas.

En el artículo 6 se establece que el Estado mexicano garantizará el ejercicio de los derechos y libertades de los extranjeros reconocidos en la Constitución, en los tratados y convenios internacionales de los cuales sea parte el Estado mexicano y en las disposiciones jurídicas aplicables, con independencia de su situación migratoria.

Lo establecido en el artículo 6 es de suma importancia, dado que la principal observación de los organismos internacionales y las ONG's se orientan a garantizar los derechos humanos de los migrantes regulares e irregulares. Es decir, que México armonice su legislación con los instrumentos ratificados por nuestro país, además de que su contenido sea acorde con la realidad actual del fenómeno migratorio que ha evolucionado y se ha transformado durante las últimas décadas, haciéndose más complejo.

Además de lo anterior, la reforma al artículo 1 constitucional de marzo de 2011 estatuye:

En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Además, en su párrafo 2 del citado artículo señala que las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

El artículo 7 de la ley de migración hace referencia a las condiciones de la libertad de tránsito, por otra parte, el artículo 11 establece el derecho al debido proceso.

Para el tema que nos ocupa en este estudio, consideramos que el Título Quinto intitulado “De la Protección a los Migrantes que Transitan por el Territorio Nacional” es altamente significativo, puesto que a través de sus disposiciones busca subsanar el endurecimiento de la política y la normatividad migratoria en México, para abatir la situación de vulnerabilidad y acoso a la que se enfrentan las y los migrantes en nuestro país, a continuación se comentan algunos de sus artículos.

Así, en el artículo 66 se establece que el Estado mexicano garantizará el derecho a la seguridad personal de los migrantes, con independencia de su situación migratoria; el artículo 67 estatuye que todos los migrantes en situación migratoria irregular tienen derecho a ser tratados sin discriminación alguna y con el debido respeto a sus derechos humanos. Estas disposiciones son relevantes porque con ellas se contribuye a la no criminalización de la migración irregular y al pleno reconocimiento de sus derechos humanos.

Los artículos 68 y 71³⁰ se orientan a la búsqueda de solución de uno de los problemas más sensibles para los migrantes en su tránsito por México, el de la inseguridad generada por los abusos por parte de las autoridades migratorias: maltrato, privaciones arbitrarias de la libertad, abusos en las detenciones, irregularidades en las estaciones migratorias (donde se registran tratos crueles e inhumanos, hacinamiento y falta de atención médica), etcétera.

Por su parte el artículo 72³¹ contribuye a dar seguridad jurídica a las ONG's así como a las personas que realizan esfuerzos humanitarios para mantener casas de refugio en todo el territorio nacional y ofrecen ayuda a los migrantes en su tránsito por México, y que han sido criminalizadas por las autoridades.

El otro apartado que consideramos de interés para el análisis de la migración centroamericana en su tránsito por México es el Título Octavo, que hace referencia a los delitos en materia migratoria. En el artículo 159 se establecen las sanciones a quienes realicen actividades de tráfico de personas; a quienes promuevan la migración irregular con fines de lucro; a quienes den albergue o transporten extranjeros irregulares por el territorio nacional.

Así, con la ley de migración y su reglamento se busca proporcionar a las autoridades estatales un marco legal que atienda y evite los actos de extorsión, violencia, robo y demás delitos de los que son objeto los migrantes nacionales y extranjeros en su tránsito por México hacia los Estados Unidos.

³⁰ Artículo 68. La presentación de los migrantes en situación migratoria irregular sólo puede realizarse por el Instituto en los casos previstos en esta Ley; deberá constar en actas y no podrá exceder del término de 36 horas contadas a partir de su puesta a disposición.

Durante el procedimiento administrativo migratorio que incluye la presentación, el alojamiento en las estaciones migratorias, el retorno asistido y la deportación, los servidores públicos del Instituto deberán respetar los derechos reconocidos a los migrantes en situación migratoria irregular establecidos en el Título Sexto de la presente Ley.

Artículo 71. La Secretaría creará grupos de protección a migrantes que se encuentren en territorio nacional, los que tendrán por objeto la protección y defensa de sus derechos, con independencia de su nacionalidad o situación migratoria.

³¹ Artículo 72. La Secretaría celebrará convenios con las dependencias y entidades del Gobierno Federal, de las entidades federativas y de los municipios para implementar acciones tendientes a coadyuvar con los actos humanitarios, de asistencia o de protección a los migrantes que realizan las organizaciones de la sociedad civil legalmente constituidas.

VI. Conclusiones

Debido al incremento de la migración, los países receptores (de destino) han establecido mayores restricciones para ingresar a su territorio, por lo cual ha aumentado la migración irregular. Las restricciones de los países receptores han aumentado los riesgos, la vulnerabilidad y la violación de los derechos humanos de los migrantes en tránsito.

Lo anterior se ve agravado por el gran peligro y alto riesgo de los trayectos que tienen que recorrer de manera subrepticia a lo largo de territorios inhóspitos, lo que los convierte en personas completamente vulnerables y expuestas a sufrir cualquier tipo de violación a sus derechos humanos. Los países de tránsito están adoptando cada vez más medidas para interceptar a estos migrantes e impedir que lleguen a su destino. Es precisamente el problema de las restricciones, al libre tránsito internacional, el que vuelve más vulnerable a la migración irregular, puesto que al realizar su viaje (tránsito) en condiciones irregulares queda expuesto a una serie de abusos y extorsiones, pero el hecho más significativo es que se expone a perder la vida.

La tipología de legalidad (regular) e ilegalidad (irregular) es importante para el estudio de la migración, puesto que a partir de ella se establecen los derechos y deberes de los migrantes. El aumento de la migración ilegal (irregular) y la violación de los derechos humanos de los migrantes en esta situación ha generado una preocupación creciente en los Organismos Internacionales y las ONG's nacionales e internacionales dedicadas a la protección de los derechos humanos de los migrantes.

Las medidas restrictivas a la migración, orientan a los migrantes irregulares a tomar rutas más peligrosas, así como a caer en manos de traficantes de personas. Un migrante irregular cuando cuenta con recursos económicos para pagar de 2000 a 5000 dólares a un traficante de personas puede tener éxito en llegar a su destino, pero también está en riesgo de ser engañado. Un migrante irregular sin recursos tiene que seguir las rutas más peligrosas en la clandestinidad, en ella el migrante queda expuesto a todos los riesgos, el mayor de ellos es perder la vida durante el viaje. El número de migrantes clandestinos que han muerto durante sus viajes en los últimos años ha sido muy elevado, tanto en la frontera sur como en la frontera norte de México, en la actualidad el mayor peligro para los migrantes está en toda la ruta de los migrantes en su tránsito por territorio mexicano.

Personas de todo el mundo que intentan entrar clandestinamente en Estados Unidos suelen utilizar como países de tránsito a México o a países de América Central o el Caribe. Aunado a lo anterior, la condición de puente del Istmo geográfico ha facilitado flujos históricos de migración, tanto interna como transregional. Esta región, a lo largo de los años se ha convertido en un corredor de tránsito hacia México, los Estados Unidos de América y Canadá. La migración de Centroamérica a México ocurre, en su mayoría, como tránsito hacia Estados Unidos e ingresa al país por la frontera con Guatemala.

El fenómeno de la movilidad humana ha dado lugar a fenómenos delictivos realizados por la delincuencia organizada transnacional, al tráfico de personas se le ha agregado una nueva modalidad que es el secuestro masivo de los migrantes irregulares.

La problemática del secuestro a migrantes no es una temática de recién origen o ajena al conocimiento de las autoridades migratorias o de las corporaciones policíacas que tienen contacto con personas que diariamente transitan por las rutas del trayecto migratorio, pero es un delito que se ha incrementado a raíz de la expansión territorial de las actividades de la delincuencia organizada. Su manifestación sistemática corrobora lo indicado por los informes de los organismos internacionales en materia de derechos humanos como de las ONG's sobre el *modus operandi* de los grupos delictivos organizados que participan en secuestros.

La documentación, diagnósticos, denuncias y recomendaciones, tanto de los organismos internacionales como de las ONG's nacionales e internacionales en materia de derechos humanos, sobre los secuestros masivos de migrantes, pero sobre todo el descubrimiento de masacres y fosas clandestinas de migrantes, presionaron y sensibilizaron a las autoridades estatales para que asumieran su compromiso para impulsar una ley migratoria que subsanara las carencias y deficiencias de la que hasta el momento existía, puesto que los nuevos fenómenos de la movilidad de personas ya la habían rebasado significativamente.

Con la ley de migración del 2011 y el reglamento de ésta de octubre del 2012, se pretende poner al día los compromisos internacionales asumidos por el Estado mexicano y los órganos administrativos interinstitucionales establecidos para combatir delitos relacionados con el fenómeno migratorio.

Esta nueva legislación migratoria no puede considerarse que sea la ideal para solucionar el problema de los secuestros masivos de migrantes en México, sin embargo, la podemos considerar como un avance significativo en la búsqueda de elaborar una política migratoria integral responsable de garantizar el respeto de los derechos humanos de las personas migrantes en tránsito por México.

Fuentes de consulta

Amnistía Internacional. *Víctimas invisibles: migrantes en movimiento en México*. España, Editorial Amnistía Internacional (EDAI), 2010.

Barboza, Roberto. "Tráfico de migrantes, sin solución a la vista. Defensores de derechos humanos dicen que el gobierno federal ha incumplido con su tarea de dismantelar los grupos delictivos". Diario *El Universal*, 29 de agosto de 2010.

Corte Interamericana de Derechos Humanos: Opinión consultiva OC-18/03, Solicitada por los Estados Unidos Mexicanos. "Condición Jurídica y Derechos de los migrantes

indocumentados”. 17 de septiembre de 2003, citado en *El Centinela*, Boletín bimestral, número 13, julio de 2010.

<http://www.derechoshumanos.org.mx/centinela/julio10.php>. (visita 14/09/2010).

Belén Posada del Migrante. *Quinto Informe. Sobre la Situación de los Derechos Humanos de las Personas Migrantes en Tránsito por México*. Belén Posada del Migrante. Junio de 2009.

_____. *Sexto Informe. Sobre la Situación de los Derechos Humanos de las Personas Migrantes en Tránsito Por México*. Belén Posada del Migrante. Junio de 2010.

Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Informe de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre las pandillas delictivas conocidas como “maras”*. <http://www.cndh.org.mx/lacndh/informes/espec/maras/Maras31mar08.pdf> (visita 14/09/2010).

_____. INFORME ESPECIAL DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS SOBRE LOS CASOS DE SECUESTRO EN CONTRA DE MIGRANTES. México, D.F., Junio 15 de 2009. www.cndh.org.mx/INFORMES/Especiales/infEspSecMigra.pdf.

Durand, Jorge. *México país de tránsito*. Diario *La Jornada*, 01 de septiembre de 2008.

EL UNIVERSAL Redacción. “Investigan a funcionarios del Instituto Nacional de Migración por el caso; fincan responsabilidades contra dos cubanos, quienes trasladaron a los migrantes de Cuba a México”. Diario *El Universal* Ciudad de México, 19 de junio de 2008.

Gómez, Francisco. “Tráfico humano financia al narco”. Diario *El Universal*, 20 de junio de 2008.

_____. “Las rutas pertenecen a *Los Zetas*”. Diario *El Universal*. 29 de agosto de 2010.

Gómez Durán, Thelma. “El rostro de la migración centroamericana”. Diario *El Universal*, Martes 08 de febrero de 2011.

Mármora, Lelio. *Las políticas de migraciones internacionales*. Edit. Paidós/Organización Internacional para las migraciones, Buenos Aires, 2002.

Morales, Alberto. “Al alza, tráfico de asiáticos y africanos vía México. Con base en testimonios, ONG e INM registran rutas de viaje”. Diario *El Universal*, Jueves 19 de mayo de 2011.

Morales Gamboa, Abelardo. *Centroamérica: los territorios de la migración y la exclusión en el nuevo siglo*.

http://www.foreignaffairs-esp.org/20080401faenespessay080204/abelardo-morales-ga...01%20centroamérica_%20migración%exclusion.pdf. (visita 19/02/2009).

Morales Vega, Luisa Gabriela. *Categorías migratorias en México: Análisis a la ley de migración*. Instituto de Investigaciones jurídicas UNAM, Anuario Mexicano de Derecho Internacional, vol., XII, 2012. pp. 929 (Migración pim25.pdf).

NACIONES UNIDAS. Asamblea General. Distr. GENERAL A/HRC/11/7/Add.3. 18 de marzo de 2009. CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS, 11° período de sesiones, Tema 3 de la agenda provisional PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN DE TODOS LOS

Sección Artículos de Investigación

DERECHOS HUMANOS, CIVILES, POLÍTICOS, ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES, INCLUIDO EL DERECHO AL DESARROLLO.

NACIONES UNIDAS, CMW. Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares. CMW/C/MEX/CO/18 de diciembre de 2006. COMITÉ DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE TODOS LOS TRABAJADORES MIGRANTES Y DE SUS FAMILIARES. Quinto período de sesiones Ginebra, 30 de octubre a 3 de noviembre de 2006. EXAMEN DE LOS INFORMES PRESENTADOS POR LOS ESTADOS PARTES DE CONFORMIDAD CON EL ARTÍCULO 9 DE LA CONVENCIÓN.

Núñez Palacios Susana y Gonzalo Carrasco González. “Tráfico de migrantes indocumentados en la frontera México-Estados Unidos”. *Alegatos*, Revista del Departamento de Derecho de la UAM-Azcapotzalco, Número 61 (septiembre-diciembre 2005), pp. 623-646.

Otero, Silvia. “Ley criminaliza a migrantes, aseguran ONGs”. Diario *El Universal*, 08 de marzo de 2011.

Pardinas, Juan E. *Los retos de la migración en México. Un espejo de dos caras*. estudios y perspectivas, Serie 9, SEDE SUBREGIONAL DE LA CEPAL EN MÉXICO. Coordinación de Investigación México, D.F., mayo de 2008. Este documento fue preparado por Juan E. Pardinas, consultor de la CEPAL, en el marco de las actividades del proyecto Flujos Migratorios y Redes de Asistencia Social, ejecutado por la CEPAL y patrocinado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Convenio BID/CEPAL ATN/SF-9136-RG.

Brotóns Remiro, Antonio. *et al. Derecho internacional. Textos y otros documentos*. Madrid, Mc Graw Hill, 2001.

Secuestros a Personas Migrantes Centroamericanas en Tránsito por México. Documento preparado para la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el marco de la audiencia temática llevada a cabo en este tema en marzo de 2010. CNDH Informe especial sobre los casos de secuestro en contra de migrantes. Informe audienciasecuestromigrantesenterritoriomexicano <http://www.cndh.org.mx/lacndh/informes/espec/espec2.htm>, # (visita 14/09/2010).