

Derechos humanos y seguridad nacional en México. Programa Frontera Sur a cuatro años de la Ley de Migración

Human Rights and Homeland Security in Mexico. “Programa Frontera Sur” After Four Years of Immigration Act

Luisa Gabriela **MORALES VEGA***

Roberto **SANROMÁN ARANDA****

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *El derecho mexicano en la era de la migración*. III. *Las personas en movimiento, entre los derechos humanos y la seguridad nacional*. IV. *Reflexiones finales*. V. *Fuentes de consulta*.

* Doctora en Derecho por la UNAM-FES Acatlán; profesora-investigadora en la Universidad Autónoma del Estado de México, CUI Valle de México; profesora del Programa de Posgrado en Derecho de la UNAM; candidata a investigador nacional.

** Doctor en Derecho por la Universidad Panamericana; profesor-investigador en la Universidad Autónoma del Estado de México, CUI Valle de México; miembro del Sistema Nacional de Investigadores.

Artículo recibido el 10 de julio de 2015

Aprobado para publicación el 31 de agosto de 2015

RESUMEN: La actualidad mundial de la migración ha dado como resultado que se le denomine como “era de la migración”;¹ bajo ese contexto, todas las regiones del mundo, y los países en lo individual, han emprendido acciones con miras a dos cuestiones fundamentales: la primera, contener en la práctica y proteger formalmente a las personas compelidas a migrar y la segunda, ejercer efectivamente su dominio jurídico sobre los flujos migratorios que ellas han formado. A nivel internacional, el discurso actual identifica a la migración como un fenómeno incontenible e irreversible, que además se vincula estrechamente con el desarrollo y trata de combatir la idea de ser una amenaza, una catástrofe o una emergencia.

Palabras clave: migración, Programa Frontera Sur, seguridad nacional, derechos humanos.

ABSTRACT: Due to the increasingly migration fluxes, nowadays we live in the so called “migration era”, on that context, all world regions and the countries by themselves, have taken action toward two essential matters: first, contain in practice and protect in the law migrating people and the second, effectively exercise its legal control over migration flows they have formed. Internationally, the current discourse identifies migration as an unstoppable and irreversible phenomenon, which also is closely related to the development and tries to fight the idea of being a threat, a disaster or an emergency.

Key words: Migration, Southern Border Program, Homeland Security, Human Rights.

RÉSUMÉ: L’actualité mondiale de la migration a eu pour résultat que lui qualifiées comme “était de la migration»; sous ce contexte, toutes les régions du monde, et les pays à l’individuel, ont entrepris des actions en vue de deux questions fondamentales: La première, contenir dans la pratique et de protéger formellement aux personnes y à migrer et la seconde, exercer effectivement son domaine juridique sur les flux migratoires qu’elles ont formé. Au niveau international, le discours actuelle identifie la migration comme un phénomène inéluctable et irréversible, qui en outre est étroitement liée au développement et traite de la lutte contre l’idée d’être une menace, une catastrophe ou une situation d’urgence.

Mots-clés: Migration Program Southern Border, Homeland Security, droits de l’homme.

¹ Swing, William Lacy, “Migration comes on age”, *Strategic Review*, julio-septiembre de 2015, http://www.sr-indonesia.com/in_the_journal/view/migration-comes-of-age?pg=all.

I. INTRODUCCIÓN

La actualidad mundial de la migración ha dado como resultado que desde la OIM se hable de una “era de la migración”;² bajo ese contexto, todas las regiones del mundo y los países en lo individual, han emprendido acciones con miras a contener los movimientos migratorios, proteger los derechos humanos de las personas compelidas a migrar y ejercer efectivamente su dominio jurídico sobre los flujos migratorios que ellas han formado. A nivel internacional, desde la Organización de las Naciones Unidas, la Organización Internacional para las Migraciones, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, el discurso actual identifica a la migración como un fenómeno incontenible e irreversible, que además se vincula estrechamente con el desarrollo y que a través de ella se ejercita un derecho fundamental que asiste a las personas; adicionalmente, combate la idea de que se trata de una amenaza, una catástrofe o una emergencia, con base en la finalidad de mejoramiento económico y de seguridad personal que se persigue al emigrar. Desafortunadamente, en los últimos meses hemos visto aumentar la tragedia humana que esto significa.

En México la promulgación y entrada en vigor de la Ley de Migración hace cuatro años, introdujo una amplia gama de derechos que reconoce a todas las personas independientemente de su nacionalidad o estatus migratorio, así como la creación de procedimientos y normas que intentan limitar la discrecionalidad de la autoridad migratoria; pero que a su vez vincula el fenómeno de la migración internacional con la seguridad nacional, por ende, este artículo busca definir la posición del Estado mexicano en la actualidad caracterizada como era de la migración, pues sus normas y políticas, como las de muchos otros países, se debaten entre el garantismo, entendido como cualquier técnica normativa de tutela de derechos y el securitismo, que privilegia la prevención de riesgos y amenazas exteriores, aun a costa del respeto de los derechos humanos de las personas.

A ese efecto, en primer lugar se hace una brevísima referencia a las leyes y demás disposiciones jurídicas en materia migratoria, específicamente

² *Idem.*

la Ley de Migración, la Ley sobre Refugio y Protección Complementaria, la Ley sobre Interculturalidad, Movilidad Humana y Atención a Migrantes para el Distrito Federal, el Programa Especial de Migración y el Programa Frontera Sur; más adelante, en el apartado III, se explicita el debate entre la tendencia garantista del derecho migratorio y aquella que antepone los intereses de la seguridad nacional; en esa oportunidad se provee al lector de información relativa a la postura que han tomado diversos actores en la materia sobre el desarrollo que ha tenido el derecho migratorio y su implementación, pero también se ofrece un análisis del propio Programa Frontera Sur, esta sección constituye la parte central del trabajo.

Por último, parece pertinente referirnos a los retos y perspectivas que tiene frente a sí el Estado mexicano y a manera de conclusión se presentan algunas breves reflexiones en torno al debate central de este trabajo.

Esta contribución, como se puede apreciar, tiene el modesto objetivo de aportar elementos que sirvan, en primer término, para definir a partir del derecho, la posición que México ocupa a nivel internacional respecto de este fenómeno que ha alcanzado grandes dimensiones, tomando en consideración sobre todo, que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, impuso la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de todas las personas presentes en el territorio, y esta obligación ha sido replicada en la Ley de Migración. En segundo lugar, pretende servir como base de un estudio más profundo que permita evaluar la pertinencia de tal posición. Ello para precisar la práctica mexicana en la gestión de la migración internacional.

II. EL DERECHO MEXICANO EN LA ERA DE LA MIGRACIÓN

En el derecho mexicano encontramos distintas leyes y disposiciones en materia migratoria, la principal es la Ley de Migración, que en su artículo 1o., establece su naturaleza y objeto:

Las disposiciones de esta Ley son de orden público y de observancia general en toda la República y tienen por objeto regular lo relativo al ingreso y salida de mexicanos y extranjeros al territorio de los Estados Unidos Mexicanos y el tránsito y la estancia de los extranjeros en el mismo, en un marco de respeto, protección y salvaguarda de los derechos humanos, de

contribución al desarrollo nacional, así como de preservación de la soberanía y de la seguridad nacionales.

Ya en otras ocasiones hemos analizado esta ley,³ por ello nos limitamos a señalar que consta de ocho títulos. En el primero se contienen disposiciones preliminares como la definición de la política migratoria y los principios de la misma; en el segundo apartado se establecen los derechos y obligaciones de los migrantes; en el tercero, quiénes son las autoridades en la materia y sus atribuciones; en el cuarto título se regula lo referente al movimiento internacional de personas y la estancia de los extranjeros en el territorio nacional; en el quinto se establece todos los mecanismos y normas relativas a la protección de los migrantes en el territorio nacional; el sexto título se refiere al procedimiento administrativo migratorio, que se instituyó como garantía de la serie de derechos que se reconocieron a los migrantes; en el séptimo título se contemplan las sanciones a que se harán acreedores los agentes de migración y los migrantes que infrinjan la ley de Migración, y por último, en el octavo se prevén delitos especiales en la materia.

Otra ley que da protección a las personas migrantes en su calidad de refugiados es la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, del 30 de octubre de 2011. En ésta se pretende proteger a las personas extranjeras que son perseguidas por alguna causa política y en la que se pone en peligro su integridad e incluso su vida, trátase de una persecución o un fundado temor que han dado lugar a la persecución. Cabe mencionar que cuando fue promulgada no incluía al asilo político y tiempo después fue adicionada con su inclusión, pues tal omisión ocasionó que las personas que son perseguidas por cuestiones políticas no encontraran en el derecho mexicano lugar para su protección. Recordemos que las disposiciones de estas leyes se encuentran reglamentadas en los respectivos reglamentos emitidos por el Ejecutivo Federal.

Por otra parte, existe el Programa Especial de Migración (2014-2018), que a través de una política pública se pretende hacer participar a los sectores: público, privado y social, ya que se tienen el contacto y logran combinar esfuerzos para cumplir con el programa migratorio de conformidad con lo siguiente:

³ Cfr. Morales Vega, Luisa Gabriela, “Categorías migratorias en México. Análisis a la Ley de Migración”, *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, vol. XII, enero-diciembre de 2012, pp. 929-958.

La política migratoria nacional parte de una perspectiva integral de Estado, de la cual el Programa Especial de Migración 2014-2018 (PEM) es el eje articulador de las voluntades públicas y las iniciativas compartidas. Esta visión integral reconoce la función decisiva y generosa de la sociedad civil como proveedora de servicio y apoyo a la población migrante, especialmente aquella que se encuentra en situaciones de mayor vulnerabilidad. Su intervención seguirá siendo fundamental para el fortalecimiento de las instituciones de gobierno que implementan la política migratoria.

Por ello, según el Programa la política migratoria mexicana tiende a la gobernanza de las migraciones, es decir, hacia un esquema de tipo relacional que se basa en la interlocución coordinada entre los diversos actores involucrados (públicos, privados, organizados, no organizados, individuales o colectivos). Esto no sólo con el propósito de fortalecer la atención integral del fenómeno en un ambiente de responsabilidad nacional e internacional, sino también con el fin de garantizar el debido respeto a los derechos humanos de las personas migrantes. En este programa observamos cómo se percibe la función de protección a las personas migrantes, como algo valioso.

En ese sentido, y como parte de las acciones que ha llevado a cabo la sociedad civil organizada, tuvo lugar la tercera reunión bimensual de Organizaciones Mexicanas en Illinois, Chicago, el 19 de junio de 2013, en la que sus miembros consideraron al Programa Especial de Migración en México, como la oportunidad para generar una política migratoria en México con presupuesto para atender las necesidades de las y los migrantes y sus familias. Así como la posibilidad de construir una política de Estado que retome como eje transversal la migración desde los enfoques de derechos humanos, desarrollo sustentable, género, interculturalidad y seguridad humana.

De ello advertimos la esperanza que tenía esta organización en ver traducida en hechos concretos, la buena intención contenida en la Ley y en el Programa Especial de Migración. Incluso formularon una serie de puntos que debiera contemplar esa política:

1. Articular una visión integral y transnacional de la relación entre migración, desarrollo y seguridad humana; e integrar la migración de forma transversal en los lineamientos generales, objetivos, estrategias y líneas de acción del PND 2013-2018 y en el Programa Especial de Migración.

2. Ser multidimensional e intersectorial en su implementación, y orientarse por objetivos, metas e indicadores claros.
3. Considerar e incluir a las y los mexicanos en el exterior, a las personas que regresan, las que retornan, las que llegan, las que transitan; y a las personas solicitantes de asilo/refugio.
4. Incorporar esquemas que faciliten el acceso de las personas migrantes a la vida social (y económica) del país, y mecanismos que garanticen la protección de sus derechos.
5. Coordinarse a través de una estructura interinstitucional y entre los órdenes de gobierno con participación amplia y vinculante de OSC.⁴

Siguiendo con la exposición, encontramos que al contrario de lo que se preveía, el gobierno endureció el control de la entrada de las personas migrantes, a través de la creación de la Coordinación para la Atención Integral de la Migración en la Frontera Sur, conocido coloquialmente como Programa Frontera Sur, en función de los objetivos nacionales en materia de seguridad nacional, por lo que, de manera preliminar podemos inferir que existe un quebranto a los derechos humanos, como derechos innatos a la persona; además de que dicho programa fue hecho al vapor, como se verá en el siguiente apartado, sin dar una alternativa útil y realista a la problemática de los migrantes sobre todo de la frontera sur.

El presidente Enrique Peña Nieto, puso en marcha el programa de Frontera Sur en julio de 2014, acompañado del presidente de la República de Guatemala, Otto Pérez Molina. Durante su presentación el presidente aseveró que con el Programa Frontera Sur, México y Guatemala trabajan juntos para hacer de la frontera una zona más segura, inclusiva y competitiva.⁵

El Programa Frontera Sur no cuenta con una definición oficial y se sustenta únicamente en el acuerdo que lo crea; empero, se deduce que se trata de una disposición administrativa en materia migratoria que al amparo de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, corresponde su eje-

⁴ Valdez, Berenice y Córdova, Rodolfo, "El Programa Especial de Migración en México: la oportunidad para generar una política migratoria en México con presupuesto para atender las necesidades de las y los migrantes y sus familias", 2013, http://www.imumi.org/pnd/recursos/fedecmi_chicago.pdf.

⁵ Peña Nieto, Enrique, Presidencia de la República, Blog Internet, "Programa Frontera Sur, 7 de julio 2015, citado 7 de julio de 2015, en <http://www.presidencia.gob.mx/programa-frontera-sur/>.

cución a la Secretaría de Gobernación por razón de la materia, a pesar de lo cual no se incluye entre las disposiciones que el portal electrónico de la dependencia identifica como marco legal. Este programa tiene formalmente un doble propósito. Uno, proteger y salvaguardar los derechos humanos de los migrantes que ingresan y transitan por México, y dos, ordenar los cruces internacionales, para incrementar el desarrollo y la seguridad de la región.

El programa tiene como objeto “instruir a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y demás autoridades en el ámbito del Poder Ejecutivo Federal, para coordinarse en la definición de estrategias y proporcionar, dentro de sus respectivas competencias, la Atención Integral de la Migración en la Frontera Sur”. También contiene un glosario muy breve en que se delimita a la frontera sur como el territorio que comprenden los Estados de Campeche, Chiapas, Quintana Roo y Tabasco.

Asimismo, crea una autoridad que dirigirá la coordinación y es llamado coordinador al que se le atribuyen diferentes facultades como la de fungir como conducto del secretario de gobernación para los efectos del programa; coordinar y dar seguimiento a la implementación de las políticas públicas derivadas del programa; dar seguimiento a las acciones acordadas dentro del marco colaborativo creado por el programa; acordar los asuntos en materia migratoria que sean de su competencia con Gobernación; impulsar el desarrollo, a partir de políticas sociales, económicas y culturales en coordinación con las autoridades competentes.

Llama la atención que todas estas facultades carecen de una definición expresa y quedan de manera abierta sin referir qué políticas públicas, qué acuerdos, qué asuntos coordinará, seguirá, acordará o impulsará. No obstante, a través de una revisión hemerográfica, tenemos que las acciones realizadas han consistido en un incremento de la presencia policial o militar con el fin de incrementar las detenciones personales; detección y clausura de establecimientos mercantiles en cuyo interior se realizaban actividades ilegales o que atentan contra los derechos humanos de los migrantes, como el lenocinio y que se han identificado como redadas; así como la coordinación y envío de personal de todas las agencias de seguridad.

Por último, insistimos en la imprecisión del propio programa que coordina a diferentes agencias de seguridad del Estado, y que si atendemos a las atribuciones que cada una de ellas tiene establecidas respectivamente en sus leyes orgánicas, pues resultaría prácticamente imposible delimitar cuánta

les de esas actividades serán las que en determinado momento desplegarían, por ello es que líneas abajo, el análisis central de este trabajo, establece la indeterminación de esta norma y el peligro que esa indeterminación constituye para los derechos de las personas.

Hemos recurrido a esta somera descripción de cuerpos normativos con la finalidad de que sirvan de antecedente al lector, del análisis que en adelante se expone.

III. LAS PERSONAS EN MOVIMIENTO, ENTRE LOS DERECHOS HUMANOS Y LA SEGURIDAD NACIONAL

Este apartado se propone reflexionar en torno a la naturaleza muchas veces incompatible que poseen algunas normas en materia migratoria, pues algunas contienen disposiciones explícitas que reconocen una amplia gama de derechos a las personas en movimiento, independientemente de su nacionalidad o estatus migratorio e incorporan procedimientos que pretenden garantizar esos derechos; pero también contienen otras disposiciones en donde se antepone la preservación de la seguridad nacional, fronteriza y hasta pública sobre tales derechos y sus garantías.

Adicionalmente se hace hincapié en el hecho de que estas dos vertientes del derecho migratorio se han desarrollado de forma disímil. Es bien sabido que la inclusión de derechos, obligaciones o sanciones dentro del texto de las leyes no es suficiente para que éstos sean ejercitados, exigidos o impuestos, sino que es necesario (al menos a nivel normativo) que se emitan las disposiciones reglamentarias, administrativas o ejecutivas que así lo garanticen o permitan, independientemente de los demás factores no normativos que propician la eficacia de las normas. En ese sentido, observamos que la faceta securitista de las normas migratorias se ha desarrollado e implementado ampliamente y no así la garantista.

Como se ha hecho referencia en el apartado anterior, a partir de la expedición de la Ley de Migración en 2011, México ha desarrollado una importante variedad normativa en torno al fenómeno. Se cuenta con las leyes principales que explícitamente reconocen en su articulado una serie de derechos cuyos titulares son precisamente las personas en movimiento o migrantes y en esas leyes se establece la obligación del Estado de garantizar el goce y el ejercicio de tales derechos.

1. *Programa Especial de Migración*

Dentro de este marco legal, se ha formulado también un Programa Especial de Migración, que declara la necesidad de un cambio de paradigma gubernamental sobre el fenómeno migratorio y de consolidar una política migratoria caracterizada por el respeto a los derechos humanos y el bienestar de los migrantes. Se afirma lo anterior con base en que a lo largo de este programa se hace continua referencia a la preeminencia de la seguridad en su dimensión humana; adicionalmente, se refiere a la seguridad fronteriza, entendiendo por ello al mantenimiento del orden dentro de las fronteras estatales a fin de ofrecer protección a la sociedad de posibles amenazas externas como las enfermedades, delincuencia organizada, tráfico de drogas, armas y personas, trata de personas, desastres naturales, persecución política, pobreza, terrorismo, factores que de acuerdo al programa, conllevan a la movilidad humana.

La definición que ofrece el programa sobre la seguridad fronteriza, mueve a reflexión. Primero, porque establece una relación directa entre el mantenimiento del orden interno y la protección a la sociedad de amenazas externas, sin reparar, aparentemente, en el hecho de que son planos independientes; que si bien, las fronteras pueden utilizarse precisamente como diques contra las amenazas externas, ello no puede interpretarse como la capacidad del orden interno de desvanecer las cuestiones externas; amén de que la protección de la sociedad es materia de seguridad pública. En segundo lugar, enumera una serie de fenómenos delictivos y catastróficos a los que identifica como causas de la migración internacional y con ello reviste de los mismos caracteres al fenómeno, concepción incompatible con el supuesto paradigma actual de respeto a los derechos de las personas.

2. *Programa Frontera Sur*

Ahora bien, el llamado Programa Frontera Sur es un plan de contención puesto en marcha hace un año por el presidente de la República. Se conoce con ese nombre a la estrategia intersecretarial denominada Coordinación para la Atención Integral de la Migración en la Frontera Sur y representa en la práctica una maniobra del ejecutivo federal que aumenta la presencia de agentes estatales en la zona fronteriza al sur del país y que, como dice

literalmente el decreto que lo creó, tiene por objeto *instruir a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y demás autoridades en el ámbito del Poder Ejecutivo Federal, para coordinarse en la definición de estrategias y proporcionar, dentro de sus respectivas competencias, la Atención Integral de la Migración en la Frontera Sur.*

El Programa Frontera Sur (en adelante “el programa”) ha sido calificado de cacería de migrantes⁶ y se ha dicho que el mismo ha significado represión, persecución y muerte.⁷ Se toman como base para estas afirmaciones varias cuestiones: en primer lugar la estadística oficial que muestra un aumento sin precedentes en las presentaciones y devoluciones de ciudadanos centroamericanos, derivado de la reforzada y numerosa presencia de agentes del orden en la zona sur como consecuencia de la instalación de los llamados “Centros de atención integral al tránsito fronterizo”. Incremento que incluso las autoridades han anunciado como un logro durante su gestión; por ejemplo para marzo de 2015, el comisionado del Instituto Nacional de Migración presumía haber llevado a cabo 758 operativos de control y verificación no sólo en los puestos establecidos para ello, sino también en bares, cantinas, centros nocturnos, hoteles, moteles y restaurantes de la región; así como 153 verificaciones migratorias a los ferrocarriles,⁸ a raíz de lo cual fueron presentados ante la autoridad migratoria en el primer cuatrimestre del año a 62,274 personas, de las cuales fueron devueltas casi 53,000 lo que casi duplica el número alcanzado un año antes.⁹

Estas actividades gubernamentales son percibidas por organizaciones de la sociedad civil, periodistas y academia como casos de hostigamiento, persecución, maltrato y tortura; tal percepción tiene fundamento en su experiencia diaria como investigadores y prestadores de asistencia huma-

⁶ Animal Político y Centro de Investigación y Docencia Económicas, “Programa Frontera Sur: Una cacería de migrantes”, <http://www.animalpolitico.com/2015/04/programa-frontera-sur-el-discurso-de-derechos-humanos-con-el-que-mexico-caza-a-miles-de-migrantes/> (consultada el 24 de mayo de 2015).

⁷ *Programa Frontera Sur ha significado represión, persecución y muerte: La 72*, nota disponible en <http://www.radioformula.com.mx/notas.asp?Idn=516242&idFC=2015>, 8 de julio de 2015, Grupo Fórmula, versión en línea, consultada el 8 de julio de 2015.

⁸ Instituto Nacional de Migración, Boletín de Prensa 13/15 del 3 de marzo de 2015.

⁹ Secretaría de Gobernación, Instituto Nacional de Migración, *Resumen mensual de estadística migratoria, abril 2015*, disponible en <http://www.politicamigratoria.gob.mx/work/models/SEGOB/Resource/2474/1/images/resumen%20de%20estad%C3%83%C2%ADsitica%20migratoria%20abr%202015%2030062015.pdf> (consultado el 1 de julio de 2015).

nitaria con una presencia permanente en el lugar, así como con la cantidad de denuncias realizadas ante la Fiscalía Especializada en Delitos contra Migrantes de Tabasco y ante la delegación de la PGR en Tenosique, donde las autoridades a quienes se les imputa la mayoría de los delitos cometidos son el Instituto Nacional de Migración y la Policía Federal. A partir de estos hechos es que se niega el carácter humanitario del programa y la adecuada protección, promoción, garantía y defensa de derechos humanos.

En el mismo tenor, los sacerdotes Alejandro Solalinde y Tomás González han hecho pública su opinión de que este programa obedece a intereses estadounidenses de disminuir el número de personas que intentan cruzar su propia frontera sur de manera indocumentada, reduciendo la estrategia a un filtro de los vecinos del norte. Idea que podemos aceptar, en virtud de que el programa se formula en un contexto histórico caracterizado por la migración infantil no acompañada, que fue definida como una crisis para el sistema migratorio de los Estados Unidos de América, pues ellos estiman que más de sesenta y ocho mil niños, niñas y adolescentes se internaron de manera indocumentada y solitaria a su territorio.

Este pensamiento que coincide con las conclusiones a que han arribado investigadores de la Oficina en Washington para América Latina en el sentido de que este tipo de políticas perciben a los flujos migratorios como una amenaza a controlar y no un fenómeno humano a manejar.¹⁰

Además, la estadística dada a conocer por la Unidad de Política Migratoria de la Secretaría de Gobernación, demuestra que a raíz de la implementación del programa, se incrementó significativamente el número de extranjeros presentados y devueltos a su país de origen, pues en 2013, se presentaron 86,298 eventos de este tipo, aumentando a 127,149 en 2014 y entre enero y julio de 2015, se han verificado 80,688 eventos.

Por otro lado, se le atribuye el carácter de autoritario y vertical, pues fue emitido unilateralmente por el Ejecutivo Federal, sin que en su propuesta, discusión ni elaboración se hubiera incluido al Consejo Ciudadano¹¹ del Instituto Nacional de Migración, a pesar de que el mismo cuenta entre sus funciones con las de emitir opiniones sobre la ejecución de la política migratoria; formular propuestas de acciones específicas para la promoción,

¹⁰ Mandujano y Tourliere, “El trabajo sucio se hace en la frontera sur”, *Proceso*, 23 de agosto de 2014, <http://noticias.vlex.com.mx/vid/trabajo-sucio-hace-frontera-sur-526740851>.

¹¹ Según consta en el acta levantada con motivo de la tercera sesión ordinaria 2014 del Consejo Ciudadano del Instituto Nacional de Migración del día 9 de septiembre de 2014.

protección y defensa de los derechos humanos de los migrantes y proponer acciones de cooperación, concertación y seguimiento de la sociedad civil a las actividades del Instituto Nacional de Migración, y esta estrategia es precisamente una herramienta que ejecuta la política migratoria puesta en marcha por el Gobierno Federal.

Los miembros del Consejo Ciudadano también lamentaron que el programa reduzca su visión del fenómeno a un problema de “policías y bandidos” al buscar únicamente detener, asegurar y deportar a las personas y con ello olvidar la defensa de los derechos humanos o la preeminencia del interés superior del niño, lo que puede interpretarse como un retroceso pues refuerza la invisibilidad tan difícil de combatir, en que se encuentran estas personas.¹²

Adicionalmente, el doctor Edgar Corzo Sosa en su carácter de quinto visitador de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, asistió a la Reunión de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos de México y Centroamérica: Derechos Humanos de las Personas en Contexto de Migración, celebrada en Tapachula, Chiapas.

A raíz de su participación, el investigador visitador ha dicho que la Comisión que representa se encuentra elaborando un diagnóstico detallado sobre la situación en la frontera sur, ya que ha detectado con preocupación que los flujos migratorios están tomando nuevas rutas, lo que los coloca en una *situación de riesgo constante*; además reconoció que diversas organizaciones y albergues han externado quejas y coinciden en lo riesgoso de la formación de nuevas rutas que han tenido que establecer las personas a fin de no ser detectadas por la fuerte presencia militar y policial en la zona. Por último, también asiente en que los migrantes indocumentados están expuestos a toparse con el crimen organizado y a “muchas cuestiones más” que incluyen hasta problemas de salud.

Por su parte, los viceministros de Honduras, Guatemala y El Salvador recorrieron en abril de 2015 la llamada “ruta migrante”, y expresaron su preocupación por el alza en las detenciones, si es que éstas se realizan por autoridades no capacitadas ni conscientes de que es un tema humanitario. De acuerdo al diario *Reforma*, la viceministra de Honduras María Andrea Matamoros señaló que “El Plan Frontera Sur, en papel, parece estar muy bien, pero en la práctica es diferente, y si las autoridades que lo es-

¹² Baptista, Diana, “Objeta consejo de INM plan para frontera Sur”, *Reforma*, 30 de junio de 2015, <http://reforma.vlex.com.mx/vid/objeta-consejo-inm-plan-frontera-sur-527495082>.

tán implementando no están capacitadas, no están concientizadas de que son seres humano, de que no son delincuentes, entonces el plan no tiene sentido”.¹³ En la misma nota se dice que la funcionaria indicó que ha podido acreditar que hay casos de violaciones a los derechos de sus connacionales consistentes en maltrato físico, detención e incomunicación, por lo que urgió a privilegiar el enfoque de derechos humanos sobre el de seguridad. Si bien, no se desprende de la nota revisada, ni de otro documento disponible, información que corrobore el dicho de la funcionaria, lo cierto es que el mismo no se desestima completamente pues fue pronunciado por una autoridad hondureña durante su participación en actividades oficiales.

Por último y en el mismo tenor, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, mediante el comunicado de prensa 065 de 2015, expresó su preocupación ante el Plan Frontera Sur de México; al igual que las organizaciones sociales y de ayuda humanitaria, ha recabado información que apunta hacia el endurecimiento de las acciones gubernamentales en contra de las personas migrantes y de sus defensores, al incrementarse las medidas de seguridad. En el mismo comunicado demuestra su conocimiento en el incremento de las detenciones y deportaciones, que atribuye directamente a la presencia de miles de agentes de la Policía Federal de México que cuentan con entrenamiento militar quienes practican “redadas” antiinmigrantes.

El organismo internacional respalda la actividad realizada por el Refugio La 72, mismo que ha denunciado y acompañado a las personas migrantes que han sido víctimas de delitos y abusos por parte de las autoridades, pues hace mención de que dicha organización es beneficiaria de la Medida Cautelar 273/11 desde el año 2013.

A partir de esta información es que la Comisión Interamericana claramente insiste en que México tiene la obligación de adoptar medidas tendientes a garantizar la vida, la integridad y la seguridad personal de todas las personas migrantes en tránsito por México y sus defensores, así como la necesidad de implementar acciones alternativas a la detención; obligaciones que quedaron plenamente atribuidas al Estado mexicano en el informe “Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México”, emitido por la propia Comisión.

El comunicado que se analiza, fortalece lo externado por las instancias nacionales y extranjeras en torno al propio programa y a su operación,

¹³ Garduño, Silvia, “Preocupa en CA el Plan Frontera Sur”, *Reforma*, 30 de abril de 2015, <http://reforma.vlex.com.mx/vid/preocupa-ca-plan-frontera-568201026>.

pues convergen en la apreciación de que el programa se enfoca a cuestiones de Seguridad Nacional, esta evaluación motiva el presente trabajo, pues ante la realidad del fenómeno migratorio que se presenta a nivel mundial, es necesario que sociedades y gobiernos trabajen juntos en aras de la protección e inclusión de las personas que se ven compelidas a abandonar su hogar.

La decisión de migrar ya no nace únicamente por los sueños de prosperidad de las personas, sino que es producto de la necesidad de huir, de salvarse de la miseria, la esclavitud, la guerra, el crimen, el deterioro del medio ambiente, y que son engañados, estafados y explotados por personas o agrupaciones que impunemente operan a nivel mundial.¹⁴ Todas estas condiciones adversas al ser humano han sido provocadas y mantenidas no sólo por la acción u omisión de los Estados de origen, sino del desarrollo de la historia en general y de la manera en que los países se han relacionado, estableciendo condiciones asimétricas, en la explotación de recursos, la economía y el uso de la fuerza.

Por lo anterior y a efecto de estar en posibilidades de cuestionar y evaluar la política migratoria mexicana y la eficacia de las normas en la materia, este artículo se limita a definir el posicionamiento que ha adoptado México ante esta era de la migración, lo que aportaría elementos para determinar si se ha decantado por la visión securitista que criminaliza, reprime y minimiza la importancia de la migración, o por el contrario, reconoce en ésta a un fenómeno humano y privilegia el respeto a los derechos y facultades de las personas en movimiento.

Para ello, nos valemos de las posturas documentadas con anterioridad y del análisis del decreto que establece el programa y que fue publicado el 8 de julio de 2014 en el *Diario Oficial de la Federación*.

En primer término, debemos establecer la filiación del programa con la Ley de Migración y con otros planes rectores de la política mexicana vigentes, como el Plan Nacional de Desarrollo y el Programa para la Seguridad Nacional.

En principio, se define a la Seguridad Nacional, como el conjunto de acciones destinadas a la preservación del territorio, la soberanía, las instituciones nacionales, la gobernabilidad democrática, el Estado de derecho, amenazas provenientes del exterior y la preservación de la democracia, el mantenimiento del orden constitucional y el fortalecimiento de las ins-

¹⁴ Swing, William Lacy, *op. cit.*

tuciones democráticas de gobierno;¹⁵ la Ley de Migración se refiere de manera específica a la seguridad nacional en los siguientes artículos:

- Artículo 1. Al establecer que las disposiciones de esta Ley son de orden público y de observancia general en toda la República y tienen por objeto regular lo relativo al ingreso y salida de mexicanos y extranjeros al territorio de los Estados Unidos Mexicanos y el tránsito y la estancia de los extranjeros en el mismo, en un marco de respeto, protección y salvaguarda de los derechos humanos, de contribución al desarrollo nacional, así como de preservación de la soberanía y de la seguridad nacionales.
- Artículo 2. Principios que rigen en materia migratoria: Facilitación de la movilidad internacional de personas, salvaguardando el orden y la seguridad. Este principio reconoce el aporte de los migrantes a las sociedades de origen y destino. Al mismo tiempo, pugna por fortalecer la *contribución* de la autoridad migratoria a la seguridad pública y fronteriza, a la seguridad regional y al combate contra el crimen organizado, especialmente en el combate al tráfico o secuestro de migrantes, y a la trata de personas en todas sus modalidades.
- El Poder Ejecutivo determinará la política migratoria del país en su parte operativa... Tomando en consideración la tradición humanitaria de México y su compromiso indeclinable con los derechos humanos, el desarrollo y la seguridad nacional, pública y fronteriza.
- Artículo 20. Es atribuciones del INM en materia migratoria, proporcionar información contenida en las bases de datos de los distintos sistemas informáticos que administra, a las diversas instituciones de seguridad nacional que así lo soliciten, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables.
- Artículo 23. En términos del artículo 96 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, los servidores públicos del Instituto están obligados a someterse al proceso de certificación que consiste en la comprobación del cumplimiento de los perfiles de personalidad, éticos, socioeconómicos y médicos, necesarios para el ejercicio de sus funciones, en los procedimientos de ingreso, promoción y permanencia, en los términos del Reglamento.

¹⁵ Artículo 3o., fracción III, de la Ley de Seguridad Nacional.

- Artículo 43. Podrá negarse la expedición de visa, la internación o la permanencia a cualquier persona extranjera que esté sujeta a proceso penal o haber sido condenada por delito grave conforme a las leyes nacionales en materia penal o las disposiciones contenidas en los tratados y convenios internacionales de los cuales sea parte el Estado mexicano, o que por sus antecedentes en México o en el extranjero pudieran comprometer la seguridad nacional o la seguridad pública.
- Artículo 48. La salida de mexicanos y extranjeros del territorio nacional podrá realizarse libremente, excepto por razones de seguridad nacional, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables.
- Artículo 64. El Instituto deberá cancelar la condición de residente temporal o permanente, por estar sujeto a proceso penal o haber sido condenado por delito grave conforme a las leyes nacionales en materia penal o las disposiciones contenidas en los tratados y convenios internacionales de los cuales sea parte el Estado mexicano o que por sus antecedentes en el país o en el extranjero pudieran comprometer la seguridad nacional o la seguridad pública.
- Artículo 80. Al ejercer sus facultades de control, verificación y revisión migratoria, el Instituto deberá consultar e informar a las autoridades responsables de la seguridad nacional sobre la presentación o identificación de sujetos que tengan vínculos con el terrorismo o la delincuencia organizada, o cualquier otra actividad que ponga en riesgo la seguridad nacional y deberá, adicionalmente, coadyuvar en las investigaciones que dichas autoridades le requieran.
- Artículo 144. Son causas de deportación del extranjero presentado, estar sujeto a proceso penal o haber sido condenado por delito grave conforme a las leyes nacionales en materia penal o las disposiciones contenidas en los tratados y convenios internacionales de los cuales sea parte el Estado mexicano, o que por sus antecedentes en México o en el extranjero pudiera comprometer la seguridad nacional o la seguridad pública; En el supuesto de que el extranjero, por sus antecedentes en los Estados Unidos Mexicanos o en el extranjero, pudiera comprometer la soberanía nacional, la seguridad nacional o la seguridad pública, la deportación será definitiva.

Esta referencia tiene la finalidad de ubicar los artículos en la ley básica de la materia que revisten a la migración internacional de personas de un cariz relevante para la seguridad nacional, pues de ellos se advierte que la política

migratoria debe desarrollarse dentro de un marco que fortalezca la soberanía y seguridad nacionales; que tal política debe contribuir a la seguridad nacional; que los agentes migratorios deben colmar los requisitos exigidos por el programa para la seguridad nacional; que las amenazas a esta seguridad serán causa de presentación y/o deportación así como de cancelación de la condición de estancia que ostenten, y que la entrada, el tránsito y la salida de extranjeros podrá verse limitada por causas de seguridad nacional.

De lo anterior, podemos establecer que el Programa Frontera Sur, es fruto del desarrollo de esta faceta de la Ley de Migración, desarrollo que no se percibe en lo referente a la garantía de todos los derechos incluidos en la propia ley y del espíritu humanitario y solidario impreso también en la misma. Con todo, es importante recalcar que el programa no se desprende de manera directa e inmediata de ordenamiento alguno y se origina y agota en el acuerdo publicado en el *Diario Oficial de la Federación* que lo crea, a pesar de ello este apartado se propone esclarecer su origen normativo.

Al mismo tiempo, este proceso expansivo de seguridad nacional dentro de la política migratoria, se refuerza en lo previsto por el Programa para la Seguridad Nacional vigente en México, que textualmente establece que la política de seguridad nacional se orientará a “Promover la seguridad del Estado mexicano por medio de una política multidimensional que anticipe aquellas tendencias internas y externas que pueden poner en riesgo nuestro proyecto de nación, salvaguardando así la libertad, los derechos humanos y la seguridad de nuestros ciudadanos”; entonces, se colige que la existencia de personas extranjeras que pretenden ingresar al territorio nacional ha sido interpretada por el Ejecutivo Federal, como una tendencia externa que pone en riesgo el proyecto de la nación mexicana. No negamos de forma absoluta la posibilidad de que concurren con estos movimientos, personas, organizaciones o cosas que efectivamente puedan constituir un riesgo; con todo, rechazamos la postura de que esa posibilidad categorice al fenómeno en su totalidad, es decir a todas las mujeres, hombres y niños que deciden migrar.

Por añadidura, el Plan para la Seguridad Nacional, dentro de la sección denominada “El entorno estratégico de México en el siglo XXI” expresa los desafíos que en materia de seguridad nacional tiene debido a su posición en el sistema internacional, derivada de la ubicación geográfica y la importancia geopolítica que ostenta,¹⁶ contando entre ellos la migración.

¹⁶ Programa de Seguridad Nacional 2014-2018.

Desafortunadamente, el mundo ha observado cómo las actividades ilícitas y criminales se han transnacionalizado; la globalización ha fomentado que las actividades económicas y sus beneficios —también sus perjuicios— crucen las fronteras; lo que ha dispuesto la orientación de la riqueza hacia determinados polos desde una perspectiva transnacional. Esta misma fuerza y flujo de riqueza ha moldeado también a la criminalidad a nivel mundial, misma que ha diversificado sus actividades, conformando cadenas delictivas entre países para el flujo de mercancía, drogas, personas, armas y dinero que requieren soluciones conjuntas de parte de los países, pues este tema es de interés prioritario para todas las naciones del mundo y no se agota con el endurecimiento de políticas migratorias.

Ofrece más adelante varias estrategias y líneas de acción a seguir, varias de ellas se enfocan a la cooperación bilateral y fronteriza con los Estados Unidos y Guatemala y con aquéllos países centroamericanos, sobre todo, expulsores de migrantes, con la mira de una actuación coordinada que atienda integralmente el fenómeno migratorio regional y mantener registros de datos para la facilitación migratoria. Esta base de datos que es alimentada por los agentes migratorios y compartida con las agencias de seguridad, puede ser interpretada también como una especie de “fichaje” contra los extranjeros que se internan indocumentadamente al país y que son captados por la autoridad.

La visión de la migración como un asunto de Seguridad Nacional es desde su formulación violatoria de derechos humanos, pues como ya se estableció, caracteriza a las personas como amenazas que deben ser repelidas o neutralizadas. Esta perspectiva constituye un fuerte obstáculo en el intento de respetar y garantizar los derechos de las personas que se encuentran fuera de su país. Se reitera su carácter intrínsecamente violatorio de derechos de las personas, pues resulta completamente incompatible la despersonalización de los migrantes al considerarlos amenazas o riesgos y la subjetividad de que debieran gozar porque en la realidad son seres humanos.

Esta visión, como ya referimos, coexiste con la visión protectora que está presente en la Ley de Migración, vía un amplio elenco de derechos a favor de las personas en movimiento. No obstante, otra estrategia del Programa de Seguridad Nacional, busca “Fortalecer las capacidades del Estado en las fronteras y puertos a efecto de ordenar flujos comerciales y migratorios”. Esta estrategia es la que podemos identificar como cimiento del Programa Frontera Sur, pues precisamente se materializa en el fortalecimiento de las

capacidades del Estado a través del apostamiento de su personal de seguridad en tales lugares, que no es otra cosa que la constitución de los Centros de Atención Integral al Tránsito Fronterizo que derivan del Programa y en el que participan las secretarías de Gobernación, de la Defensa Nacional, de Marina, de Hacienda y Crédito Público, de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, y la de Salud; estos centros son a su vez resguardados bajo la cuidado de las secretarías de la Defensa Nacional, de Marina y de la Policía Federal.

Por su parte, el Plan Nacional de Desarrollo formulado por el gobierno del presidente Enrique Peña Nieto, es citado dentro del acuerdo que crea el programa, pero consideramos que lo hace únicamente de manera retórica, pues reproduce la meta del país llamada “México con Responsabilidad Global” que consiste en

garantizar en el territorio nacional los derechos de las personas migrantes, solicitantes de asilo, refugiadas y beneficiarias de protección complementaria. Esto incluye diseñar y ejecutar programas de atención especial a grupos vulnerables de migrantes, como niñas, niños y adolescentes, mujeres embarazadas, víctimas de delitos graves, personas con discapacidad y adultos mayores.

Y en el resto del texto no se menciona, ni es posible inferir cómo contribuye el programa a lograr esta meta, sea a favor de los grupos vulnerables o no.

Así las cosas, podemos entroncar la pertenencia del Programa Frontera Sur al ala securitista del derecho y la política migratorios, a través de los referidos cuerpos normativos.

3. *La indeterminación jurídica en el “Programa Frontera Sur”*

Para terminar, es necesario hacer patente que el decreto utiliza varios conceptos jurídicos indeterminados, que son aquéllos contenidos en las normas de textura abierta y comprenden elementos del supuesto fáctico, cuya característica es la imprecisión o ambigüedad.¹⁷ Este tipo de conceptos, en relación con los derechos humanos, ha generado una clasificación en tres

¹⁷ Rendón Huerta Barrera, Teresita, “La interpretación viciada de los conceptos jurídicos indeterminados”, en González Placencia y Morales Sánchez (coord.), *Derechos humanos actualidad y desafíos*, México, Fontamara, 2014, t. III, p. 16.

tipos: 1) los pro-humanísticos, que son los que pueden servir como fundamento para un desarrollo que favorezca la esfera de derechos de las personas; 2) los restrictivos, que se caracterizan por “una peligrosa potencialidad expansiva proautoritaria”,¹⁸ y 3) los ambivalentes, que pueden, mediante la interpretación, favorecer el goce de los derechos o expandirse a favor de la autoridad, restringiendo los derechos de las personas.

Es necesario también aclarar que estos conceptos son utilizados dentro de la esfera administrativa, como lo es la expedición de acuerdos que contienen programas ejecutivos como el que estudiamos. De ahí que procedemos a identificar los conceptos que a nuestro parecer encuadran en aquéllos que conllevan una peligrosa potencialidad de expansión a favor de la autoridad. Estos se presentan en la siguiente tabla, en cuya segunda columna vertemos argumentos que respaldan esa caracterización:

a) Adecuado flujo de personas	Deja a discreción de las autoridades establecer las características que el flujo de personas debe presentar para considerarse adecuado; se considera impreciso porque no señala a qué parámetros se adecuará tal flujo, o si la adecuación debe ser a partir de número, sexo, edad, nacionalidad, residencia u otra calidad.
b) Adecuada gobernanza	De forma similar, dependerá de la autoridad en funciones decidir a qué debe adecuarse la gobernanza o los criterios que la volverán adecuada, pudiendo ser de lo más variado, pues la gobernanza puede formularse desde la hospitalidad, solidaridad, interculturalidad y tolerancia, o por el contrario, desde el rechazo, la exclusión, la detención y la represión.
c) Fortalecer la presencia de la autoridad	No limita o establece explícitamente cómo se imprimirá de mayor fuerza a la autoridad, podría ser a través del equipamiento, entrenamiento, número, o lo que es más peligroso, una posibilidad discrecional e ilimitada de actuación; o incluso hasta la promesa de impunidad ante conductas que llegaren a ser consideradas delictivas en el ejercicio de sus atribuciones.
d) Sustento a la unidad nacional	Este concepto podría ser interpretado incluso como apología del racismo o de la xenofobia al pretender que la unidad nacional pueda conservarse con la exclusión de los extranjeros o su criminalización.
e) Enfoque integral	Omite establecer los elementos que volverían exhaustivo o completo el enfoque con el que debe regularse el fenómeno migratorio.

¹⁸ *Idem.*

En suma, estos conceptos jurídicos indeterminados que dan sustento al llamado Programa Frontera Sur, de manera preocupante otorgan a la autoridad y a las fuerzas del orden, un dilatado campo de acción que pueden colmar de la forma en que consideren conveniente a sus fines, sean legítimos o no, pero que representan una amenaza al respeto de los derechos de las personas.

Esto es posible debido a que la instrumentalidad de tales conceptos se debe demostrar durante su ejercicio, pues carece de una connotación preexistente, según la idea de Teresita Rendón, quien dice que la norma jurídica sólo:

Es el marco que fundamenta y pone en acción el concepto indeterminado cuya instrumentalidad, replicabilidad y adecuación habrá que demostrar. No hay una connotación preexistente y consabida, debido a que debe construirse o esclarecerse paso a paso, a contrapelo de lo que podría considerarse como verdad consagrada...¹⁹

Por si esta vaguedad fuera insuficiente, resulta que la estrategia no provee ni siquiera de un concepto de atención integral, a pesar de que esta idea es la central, pues se limita a señalar que se entiende por ello a “las acciones que, sujetas al marco jurídico aplicable, corresponde ejecutar de manera coordinada a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en materia migratoria”.

Es omisa en señalar en qué consisten las acciones, delimitar el marco jurídico, qué dependencias podrán actuar en cada caso determinado, dejando como ya se dijo, un extenso margen de acción a favor de la autoridad que, según lo argumentado por diferentes actores involucrados en el tratamiento del fenómeno, en el año que ha estado vigente el programa, han sido en contra de los derechos de las personas en movimiento, y además haciendo un uso indiscriminado de la limitación y privación de la libertad de la gente, junto a malos tratos, lesiones, injurias, e incluso homicidios; todo ello producto de una caracterización del migrante como amenaza a la seguridad fronteriza, pública y nacional.

De los argumentos anteriores se evidencia que el Estado mexicano ha decidido enfrentar la era de la migración desde una visión reducida de la complejidad del fenómeno al ubicarse en el plano que criminaliza a los mi-

¹⁹ *Ibidem*, p. 17

grantes, pues como ya se vio los ha caracterizado como amenazas al tornar la gestión migratoria en un asunto de seguridad nacional.

Con esta postura México evade su obligación de actuar siempre en pro de la persona humana y anula en la práctica la visión protectora y garantista de la Ley de Migración, la que a cuatro años de haber entrado en vigor, ha sido incapaz de revertir la tendencia de la política migratoria, encasillando a México no como un actor con responsabilidad global, como lo pretende el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, sino como un gobierno de contención.

La posición geográfica de México es lo que de forma evidente, limita la capacidad del Estado de buscar alternativas al tratamiento de la migración indocumentada, y al mismo tiempo, es esa misma ubicación la que demanda el replanteamiento de la estrategia política en la frontera sur, ya que las personas que se internan en ese punto, son en su mayoría nacionales de los países centroamericanos, que históricamente, al igual que México, han sido lacerados por la pobreza, la violencia, el autoritarismo y la violación sistemática de derechos humanos.

IV. REFLEXIONES FINALES

Visto el apartado anterior, y a manera de conclusión, aquí nos limitamos a establecer los retos que se presentan a la regulación jurídica de la migración no sólo en México, sino en el mundo entero.

Como se ha afirmado, la migración internacional crece ininterrumpidamente, sin que existan factores reales que puedan prever un decremento. A pesar de los discursos de cooperación e impulso a las economías locales, el modelo económico imperante privilegia la conformación de bloques y el intercambio global.

Eso quiere decir que las personas seguirán teniendo la necesidad de moverse hacia donde esté el trabajo, la seguridad y el dinero; mismos que no son distribuidos equitativamente en el mundo, sino que ha logrado que la riqueza se oriente a determinados polos; por eso es que esas grandes concentraciones de riqueza, han generado que los movimientos humanos se perpetúen.

No sólo la economía influye en los movimientos migratorios; del mismo modo, las condiciones políticas y sociales, los conflictos armados y las

alteraciones del medio ambiente contribuyen a su formación, orientación y permanencia.

Por ende, el derecho migratorio debe formularse a partir de la realidad geopolítica y económica, no sólo de cada país en particular, sino de las regiones en su conjunto e inclusive del mundo en su totalidad. No es posible, ni conveniente, intentar impedir a las personas que abandonen sus lugares de origen o residencia que se encuentren ya erosionados o completamente derruidos por las fuerzas de la naturaleza, la violencia, la delincuencia o el comercio; como tampoco lo es obstaculizar su propio desarrollo y la procuración de su seguridad personal.

Empero, observamos constantemente que el Estado tiende a ejercer un control absoluto, unilateral e incluso exagerado de sus fronteras, violentando derechos humanos de los migrantes, que van en perjuicio de su persona e integridad corporal o moral. Un aspecto importante y necesario en cada país es mantener sus fronteras pero no a través de mecanismos que atenten contra los derechos humanos de los migrantes, como puede ser su vida, su honra, su libertad, su seguridad, entre otros.

El día de hoy tenemos ejemplos catastróficos de contención migratoria en Kos o Lampedusa, en donde la autoridad de los Estados se enfrenta fuertemente a la realidad irrefrenable de la migración y que incluso las acciones de alojamiento se ven rebasadas por las amplias necesidades de los grupos de migrantes.

Claro está que la viabilidad de este punto de vista dependerá de la concertación entre las naciones, que no siempre se logra debido a los intereses contrapuestos entre ellas, derivado del papel que juegan en esta era de la migración.

En consecuencia, los principales retos del derecho a este respecto serán:

- Reconocer que este fenómeno no es en sí mismo un problema y por ende, no existe una “solución” jurídica del mismo, partiendo del hecho de que no es un fenómeno completamente jurídico, sino social y humano, económico y político, por ello, el derecho debe dejar de pretender que con la emisión de normas y programas se logrará impactar de manera absoluta sobre el fenómeno. Por supuesto que el derecho abonará a la mejor gestión de los flujos y a una mejor inserción de los migrantes. El derecho como sabemos, actúa sobre la conducta del ser humano y puede llegar a modificarla, además de que

también limita o moldea la actuación de los gobiernos; reconociendo esa modesta pero importantísima capacidad, podemos esperar leyes más realistas y por ende, eficaces.

- El derecho debe servir también para establecer canales de comunicación efectivos entre los Estados interesados, pues hasta el día de hoy, el Estado continúa siendo el principal actor político y las normas que emite, gozan de observancia obligatoria dentro de sus territorios.
- Asimismo, se espera que en su formulación participen la sociedad civil organizada y de la academia en la formulación de programas y políticas, por la razón de que es la sociedad civil quien de manera importante ha acompañado y conoce de primera mano, las necesidades, aspiraciones y vicisitudes de la gente en movimiento; en la misma medida, la academia, a través de sus investigaciones puede proponer alternativas basadas en la experiencia, el conocimiento, una comprensión profunda del tema e incluso el derecho comparado. Pero es de primera importancia que esta participación ocurra realmente y en igualdad de circunstancias y no quede únicamente en el papel, como ocurrió con la formulación del Programa de la Frontera Sur.
- Por su parte, el derecho internacional resulta un factor importantísimo, pues se ha visto que la creación de tratados internacionales en materia de derechos humanos ha incidido directamente en la creación y modificación de leyes a nivel interno, sin que sean las leyes en materia migratoria la excepción. Esto ha sido posible a partir de la creación del sistema universal y de los sistemas regionales de protección de derechos humanos, como el sistema interamericano del que forma parte México y que en el ejercicio de sus funciones, conoce a través de sus órganos y en el ámbito de sus respectivas competencias, de quejas, reclamaciones, consultas y juicios en contra de los Estados que infringen su contenido y gracias a su justiciabilidad y lo imperativo de sus resoluciones es que hemos presenciado la incorporación de los estándares y de los mecanismos propuestos en tales sentencias, opiniones consultivas, informes o recomendaciones.
- De ahí, que el mantenimiento, expansión y fortalecimiento de la participación de los Estados en estos sistemas de protección es uno de los retos que se deben asumir, por ello se espera que México continúe formando parte del sistema interamericano de derechos humanos y que en esa medida cuenten las personas con una herramienta más para la defensa, protección y garantía de sus derechos.

- A nivel interno podrían instrumentarse medidas como las adoptadas por la Ley de Interculturalidad, Movilidad Humana y Atención a Migrantes del Distrito Federal, que sin pronunciarse sobre la condición migratoria de las personas, establece las bases para formular políticas y acciones que permitan la participación e inclusión de los extranjeros no documentados que se encuentran en México, por lo menos a los servicios y bienes más básicos como los albergues, los comedores, la atención sanitaria y hospitalaria, la participación en proyectos productivos o apoyos para el ejercicio de un oficio e incluso la educación de sus hijos.

Gestionar la migración implica hallar un equilibrio entre una variedad de objetivos de política pública, como la seguridad social, salud, educación; prosperidad económica, fomento a la industria, empleo; estabilidad y cohesión social; desarrollo cultural; seguridad pública y humana; criminalidad y ciudadanía, por lo que un adecuado manejo y gobernabilidad de los flujos migratorios, así como el respeto y garantía de los derechos humanos de las personas migrantes no puede obtenerse únicamente a través de la formulación de leyes internas en ejercicio de la soberanía al interior que poseen los Estados, ni pueden derivar de acuerdos o mejor dicho, de declaraciones políticas, sino que es necesaria la cooperación.

México debe esforzarse en hallar la manera de desarrollar la vertiente humanista y garantista de su Ley de Migración; sería deseable que esta faceta lograra una implementación similar a su contraria. La creación e implementación del Programa Frontera Sur, demuestra la capacidad operativa del Estado mexicano, esta capacidad podría ser también utilizada a favor de los miles de hombres, mujeres y niños que intentan el peligroso viaje hacia el norte.

V. FUENTES DE CONSULTA

1. *Bibliografía y hemerografía*

Animal Político y Centro de Investigación y Docencia Económicas, *Programa Frontera Sur: Una cacería de migrantes*, Investigación Periodística disponi-

- ble en <http://www.animalpolitico.com/2015/04/programa-frontera-sur-el-discurso-de-derechos-humanos-con-el-que-mexico-caza-a-miles-de-migrantes/>.
- BAPTISTA, Diana, “Objeta consejo de INM plan para frontera Sur”, *Reforma*, <http://reforma.vlex.com.mx/vid/objeta-consejo-inm-plan-frontera-sur-527495082>.
- GARDUÑO, Silvia, “Preocupa en CA el Plan Frontera Sur”, *Reforma*, 30 de abril de 2015, <http://reforma.vlex.com.mx/vid/preocupa-ca-plan-frontera-568201026>.
- MANDUJANO y TOURLIERE, “El trabajo sucio se hace en la frontera sur”, *Proceso*, 23 de agosto de 2014, <http://noticias.vlex.com.mx/vid/trabajo-sucio-hace-frontera-sur-526740851> (consultado el 11 de mayo de 2015).
- MORALES VEGA, Luisa Gabriela, “Categorías migratorias en México. Análisis a la Ley de Migración”, *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, México, vol. XII, 2012.
- Programa Frontera Sur ha significado represión, persecución y muerte: La 72*, <http://www.radioformula.com.mx/notas.asp?Idn=516242&idFC=2015>, 8 de julio de 2015, Grupo Fórmula (consultada el 8 de julio de 2015).
- RENDÓN HUERTA BARRERA, Teresita, “La interpretación viciada de los conceptos jurídicos indeterminados”, en GONZÁLEZ PLACENCIA y MORALES SÁNCHEZ, (coord.), *Derechos humanos actualidad y desafíos*, Fontamara, t. III.
- Secretaría de Gobernación, Instituto Nacional de Migración, *Resumen mensual de estadística migratoria, abril 2015*, <http://www.politicamigratoria.gob.mx/work/models/SEGOB/Resource/2474/1/images/resumen%20de%20estad%C3%83%C2%ADsitica%20migratoria%20abr%202015%2030062015.pdf> (consultado el 1 de julio de 2015).
- SWING, William Lacy, “Migration Comes on Age”, *Strategic Review*, julio-septiembre de 2015, http://www.sr-indonesia.com/in_the_journal/view/migration-comes-of-age?pg=all.

2. Normatividad

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Coordinación para la Atención Integral de la Migración en la Frontera Sur. Ley de Migración.

Ley de Refugio y Protección Complementaria.

Programa Especial de Migración.

3. *Portales electrónicos*

cisen.gob.mx.

imumi.org.

inm.gob.mx.

iom.int.

presidencia.gob.mx.

segob.gob.mx.

un.org.

unhcr.org.