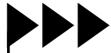


Revista

ISSN 2007-4700

Temal
MÉXICO

Número 22
enero - junio 2023



Migración, derechos humanos y delito y seguridad. Una perspectiva de la actual política migratoria en México

Manuel Jorge Carreón Perea *Director de Investigación del INACIPE. Profesor Titular de la asignatura Derechos Humanos en México en la Universidad Panamericana.*

Carla Elena Solís Echegoyen *Secretaria de Estudio y Cuenta en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.*

RESUMEN: Análisis del fenómeno de la migración en México visto desde las áreas de derechos humanos, derecho penal y seguridad, durante el gobierno de la república 2018-2024, iniciando con la política migratoria con la relación de México y Estados Unidos, además de presentar las estadísticas de entradas, personas presentadas ante autoridad migratoria y devueltas a su país de origen, así como la exposición de los indicadores, resultados y retos, todo basado en documentos de la Organización Internacional de las Migraciones, asimismo, se presentan estadísticas de quejas y recomendaciones en materia de derechos humanos.

PALABRAS CLAVE: migración, política, derechos humanos, delito, seguridad

ABSTRACT: Analysis of the phenomenon of migration in Mexico seen from the areas of human rights, criminal law and security, during the government 2018-2024, starting with the migration policy with the relationship of Mexico and the United States, in addition to presenting the statistics of entries, people presented before the migration authority and returned to their country of origin, as well as the exposure of indicators, results and challenges, all based on documents of the International Organization for Migration, also, statistics of complaints and recommendations in the field of human rights are presented.

KEYWORDS: migration, politic, human rights, crime, security

Rec: 15-11-2022 | **Fav:** 07-12-2022

SUMARIO: 1. Política migratoria. 2. Estadística de entradas, personas presentadas ante autoridad migratoria y devueltas a su país de origen. 2.1. Registro de entradas. 2.2. Personas presentadas o canalizadas por la autoridad migratoria 2.3. Personas devueltas. 2.4. Análisis. 3. Derechos humanos. 4. Delitos. 5. Análisis. 6. Conclusiones. 7. Referencias.

La migración tiene diferentes facetas. La primera de ellas es la que la considera como un problema o un fenómeno. En el primer caso, nos referimos a aquellas visiones que encuentran en la movilidad humana una problemática (negativa) que los Estados deben resolver en beneficio de la ciudadanía. Así, se considera a las y los migrantes como elementos de un inconveniente y no como sujetos de derechos que ejercen un derecho humano reconocido en instrumentos internacionales como la Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículo 22), Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo 12) o la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (artículo 11).

En el segundo caso, la migración se aborda desde el punto de vista de un fenómeno en el que convergen varios factores y no como un hecho aislado, además de tener como prioritario el elemento humano. En este nivel de análisis importan tanto las causas como las consecuencias que desencadenan los flujos migratorios, siendo la pobreza el origen de la mayoría de los procesos de migración. En segundo lugar ubicáramos la violencia.

La segunda faceta también se integra de dos vertientes: la migración desde un punto de vista interno y otro externo. En el primer caso nos referimos a la movilidad humana que se da en un país, por ejemplo, del tránsito del campo a la ciudad, que puede suscitarse por diversas razones (económicas y de seguridad principalmente). El segundo nos remite al cruce de fronteras nacionales. Usualmente cuando hablamos de migración viene a nuestra mente o hacemos referencia a esta vertiente.

Desde cualquiera de las dos facetas que abordemos la migración, encontraremos una relación con diferentes áreas del campo jurídico, pero a nosotros nos interesan tres en particular: derechos humanos, derecho penal y seguridad. Por ello, el presente trabajo tendrá como propósito analizar cuál ha sido el papel del gobierno de la república 2018-2024 en cada una de estas tres áreas, para lo cual centraremos nuestro análisis en conocer cuál ha sido la política migratoria del Gobierno de México, para después realizar un análisis por cada uno de los elementos señalados.

1. Política migratoria

Los ejes sobre los que se sustenta la política migratoria del actual Gobierno de la República (2018-2024) se ubican fundamentalmente en dos documentos: *Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 (Plan Nacional de Desarrollo, 2019)* (PND) y la *Nueva Política Migratoria del Gobierno de México 2018-2024* (Secretaría de Gobernación, 2018).

En el primero de los documentos citados, el tema migratorio adquiere un papel preponderante al ubicarse como uno de los ejes rectores de las actuaciones gubernamentales, lo cual puede observarse a continuación:

No más migración por hambre o por violencia

La mayor riqueza de las naciones es su población; sin embargo, el modelo neoliberal agudizó la emigración de mexicanos y hoy tenemos que un alto porcentaje de nuestra gente reside fuera del país, muchas veces en condiciones de precariedad y sujeta a discriminación y atropellos. Aspiramos a ofrecer a todos los ciudadanos las condiciones adecuadas para que puedan vivir con dignidad y seguridad en la tierra en la que nacieron. Nuestros consulados en Estados Unidos funcionarán como defensorías del migrante y lograremos que nadie más tenga que dejar su lugar de origen para ganarse la vida o buscar refugio en otros países. México tiene una larga tradición como tierra de asilo y refugio que ha salvado innumerables vidas y enriquecido al país. A los extranjeros que llegan a nuestro territorio brindaremos respeto a sus derechos, hospitalidad y la posibilidad de que construyan aquí una nueva vida. (Secretaría de Gobernación, 2018).

El encabezado de este eje brinda una respuesta a pregunta de cuáles son las causas de la migración en México para el actual gobierno: pobreza y violencia.

Ahora bien, identifiqué dos vertientes de la política migratoria contenida en el PND. La primera enfocada en la relación de México con Estados Unidos a la que podemos denominar *política externa*. La segunda, apenas apuntada, es la forma en cómo México tratará a los migrantes extranjeros que habitan, transitan o solicitan refugio o asilo en el país que denominaré *interna*. De la lectura del encabezado y la mayor parte del eje recto, es notorio que la actuación del Gobierno

de la República estará enfocada en la *externa*, es decir, en la migración de mexicanos a Estados Unidos.

El *PND* posee un apartado denominado *Política y gobierno* que a su vez contiene el apartado *Migración: soluciones de raíz*. Además de hacer una relatoría en el que se ahondan las causas que han propiciado la migración de mexicanos a diferentes lugares del mundo (principalmente Estados Unidos), plantea las acciones que a llevar a cabo para atender el fenómeno migratorio, basados en:

- a. Fortalecimiento de la red de consulados para brindar asistencia migratoria y legal a los conciudadanos.
- b. Impulsar procesos de construcción de paz y edificación de un Estado de bienestar.
- c. Generar empleos y condiciones de vida digna a partir de proyectos regionales que servirán como “cortinas para captar el flujo migratorio”.
- d. Generar lazos con Estados Unidos y países centroamericanos, principalmente Guatemala, Honduras y El Salvador (zona denominada *Triángulo del Norte centroamericano*).
- e. Garantizar el tránsito o afincamiento seguro de personas extranjeras en México.
- f. Erradicar en la población nacional el racismo, xenofobia o conductas paranoicas que propician el desprecio a la población migrante.

Resulta importante resaltar una afirmación contenida en este apartado *Migración: soluciones de raíz* que podrá confirmarse o no con los resultados obtenidos en la investigación estadística:

En lo que respecta al tratamiento de extranjeros migrantes en México ya sea que se encuentren de paso hacia el país del norte o con propósitos de residencia en el territorio nacional, la política del gobierno federal ha dado ya un giro en relación con la que había venido poniendo en práctica el régimen anterior.

Si bien es cierto que el ingreso de extranjeros requiere de un proceso de registro por razones de seguridad empezando por la de los propios interesados, estadística e instrumentación de mecanismos de acogida, México ha retomado su tradición de país hospitalario, tierra de asilo e integrador de migraciones.

El Ejecutivo Federal aplicará las medidas necesarias para garantizar que los extranjeros puedan transitar con

seguridad por el territorio nacional o afincarse en él. Es preciso adelantarse a posibles situaciones de una crisis humanitaria debida al arribo al país de flujos masivos procedentes de otras naciones, pero, sobre todo, es necesario sensibilizar a la población nacional con una campaña de erradicación del racismo, la xenofobia y la paranoia que, por desgracia, han anidado en algunos sectores de la sociedad. (Plan Nacional de Desarrollo, 2019).

Ahora bien, las directrices de la política migratoria de México en la actual administración se contienen en el documento intitulado *Nueva Política Migratoria del Gobierno de México 2018-2024* de la *Unidad de Política Migratoria* (Secretaría de Gobernación, 2018), *Registro e Identidad de Personas* en el que se reconocen las 4 dimensiones del fenómeno migratorio en el país (origen, tránsito, destino y retorno de migrantes) (Secretaría de Gobernación, 2018).

Ahora bien, los tres ejes sobre los que se articula la política migratoria en el gobierno de López Obrador son: derechos humanos, perspectiva de género e inclusión. Todo esto desde una dimensión “micro” que es la del migrante, de acuerdo con el último documento referido (Secretaría de Gobernación, 2018).

Los componentes fundamentales de la política migratoria 2018-2024 son los siguientes:

- Responsabilidad compartida: Establecer diálogo con los gobiernos centroamericanos y con el gobierno de los Estados Unidos de América. Lo anterior para señalar que el fenómeno es un asunto que compete a la región y no sólo a un país. La idea principal es fomentar la comunicación (Secretaría de Gobernación, 2018).
- Movilidad y migración internacional regular, ordenada y segura: Asegurar el tránsito libre y seguro de personas migrantes, tomando como prioridad la incorporación y fortalecimiento del uso de tecnologías de la información y comunicación, a la par de impulsar acciones en materia de infraestructura (Secretaría de Gobernación, 2018).
- Atención a la migración irregular: Proporcionar atención integral (física o psicológica) a las personas migrantes, así como medidas de protección, principalmente a niñas, niños y adolescentes apelando al interés superior de la infancia (Secretaría de Gobernación, 2018).
- Fortalecer las capacidades institucionales: Bus-

car que las autoridades que tengan funciones vinculadas a la migración actúen de manera conjunta (Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, Instituto Nacional de Migración, oficinas consulares y la Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de Personas) para fortalecer habilidades y competencias, principalmente en casos de niñas, niños y adolescentes (Secretaría de Gobernación, 2018).

- Protección de mexicanos y mexicanos en el exterior: Brindar ayuda y asistencia para proteger a los mexicanos en el exterior, sobre todo en los casos de personas que se encuentren en situación de prisión (Secretaría de Gobernación, 2018).
- Integración y reintegración de personas migrantes: Fomentar procesos de apoyo a los mexicanos que retornen del extranjero y empoderar, así como asistir a las personas migrantes que se establezcan en México (Secretaría de Gobernación, 2018).
- Desarrollo sostenible en comunidades migrantes: Trabajar en la difusión de los derechos de las comunidades migrantes, así como de sus contribuciones (Secretaría de Gobernación, 2018).

Enfocándome en las acciones concretas del órgano administrativo encargado de implementar la política migratoria en México (INM), vemos que publicó un *Plan Estratégico del Instituto Nacional de Migración 2019-2024 (Instituto Nacional de Migración, 2019)*. Sus objetivos estratégicos son los siguientes:

- i. Fortalecer los mecanismos de simplificación y

facilitación de los flujos migratorios actuales.

- ii. Robustecer las acciones de control y verificación de los flujos migratorios.
- iii. Atender a las personas mexicanas y extranjeras migrantes con énfasis en el respeto a los derechos humanos.
- iv. Fomentar la modernización y mejora del desempeño institucional.
- v. Profesionalización de los servidores públicos.

Como puede advertirse, se enfoca en los puntos derivados del PND y de la *Nueva Política Migratoria*, aunque llama la atención el hecho de que se colocan las acciones de control antes del respeto a los derechos humanos, lo cual puede ser interpretado como una forma de privilegiar la detención antes del respeto a la movilidad.

Ahora bien, para medir el impacto de la política migratoria se pueden ocupar dos fuentes. La primera es a partir de los resultados que genere la Auditoría Superior de la Federación, la cual sólo determinará el uso correcto de los recursos públicos sin adentrarse en otros aspectos, como la actualización del marco normativo.

La segunda, sobre la que me basaré, es la que generan organizaciones independientes del ámbito gubernamental que nos otorgan un panorama más completo y objetivo. Para ello, después de una búsqueda de diferentes fuentes se optó por elegir el documento que generó la Organización Internacional de las Migraciones (OIM) intitulado *Indicadores de la Gobernanza de la Migración. Estados Unidos Mexicanos. Perfil 2022*.

A continuación, se exponen los indicadores y el resultado de cada uno de ellos de acuerdo con la OIM.

Indicador	Resultados
Respeto de los derechos de las personas migrantes	<p>Avances Articulación de una política pública contra la discriminación, odio y xenofobia contenida Programa Nacional para la Igualdad y No Discriminación (PRONAIND) (2021-2024), y que resulta obligatorio para todas las instituciones de la Administración Pública Federal (Organización Internacional de las Migraciones, 2022). Desarrollo de un Protocolo de Acción para la atención integral de NNA por parte de la Secretaría de Educación Pública. (Organización Internacional de las Migraciones, 2022). Campaña #MigraresHumanos por parte de la CNDH (Organización Internacional de las Migraciones, 2022). Inclusión del tema migratorio en el Programa Nacional para la Igualdad entre Hombres y Mujeres 2020-2024 (Organización Internacional de las Migraciones, 2022).</p> <p>Retos Las personas migrantes no regulares (sin documentos) no tienen acceso a seguridad social todavía (Organización Internacional de las Migraciones, 2022).</p>
Enfoque de gobierno integral	<p>Avances Creación de la Comisión Intersecretarial de Atención Integral en Materia Migratoria en 2019 (Organización Internacional de las Migraciones, 2022). cuyos integrantes son las Secretarías de Gobernación, Relaciones Exteriores, Seguridad y Protección Ciudadana, Hacienda y Crédito Público, Bienestar, Salud, Trabajo y Previsión Social, Turismo; los Instituto de Migración, Nacional de las Mujeres y De administración y Bienes Activos; así como la Coordinación General de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo, Servicio de Administración Tributaria y Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (Secretaría de Gobernación, 2019). Aprobación de la Ruta de Protección Integral de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes en situación de migración (Organización Internacional de las Migraciones, 2022). Puesta en marcha del sistema de información <i>Por tus Derechos</i> que agrupa información sobre NNA en condición de movilidad humana (Secretaría de Salud, S/A).</p> <p>Retos Falta legislación que regule de manera específica la migración en México. Asimismo, es necesario "... materializar estrategias puntuales que reconozcan a las mujeres migrantes como agentes sociales, políticos y económicos de los procesos migratorios, así como acciones para fortalecer la respuesta institucional para la protección y garantía de los derechos de las mujeres migrantes" (Organización Internacional de las Migraciones, 2022).</p>

Indicador	Resultados
Alianzas	<p>Avances Celebración de cuatro <i>Foros regionales de movilidad humana</i> en las siguientes fechas y sitios: Bajío en abril de 2022 Norte en junio de 2022 Centro-Sur en agosto de 2022 Sur en noviembre de 2022 (Secretaría de Gobernación, s/a). Celebración de un convenio entre el INM y el INMUJERES con “... el objetivo de fortalecer las acciones interinstitucionales encaminadas a la promoción, protección y respeto por los derechos humanos de las mujeres nacionales y extranjeras en situación de movilidad, las cuales, por medio del apoyo de la sociedad civil y otros agentes clave en su atención y protección, pueden implementarse en territorio, específicamente en las Estaciones Migratorias” (Organización Internacional de las Migraciones, 2022).</p>
	<p>Retos Falta de acuerdos regionales de movilidad laboral (Organización Internacional de las Migraciones, 2022).</p>
Bienestar Socioeconómico	<p>Avances Realización de un estudio diagnóstico sobre personas trabajadoras guatemaltecas en el Estado de Chiapas (Organización Internacional de las Migraciones, 2022). En el marco del Programa Institucional 2020-2024 del Banco del Bienestar se incluyó como estrategia prioritaria el “fomentar el uso de servicios financieros por parte de los migrantes para aumentar la transaccionalidad y penetración financiera” (Organización Internacional de las Migraciones, 2022).</p>
	<p>Retos No se cuenta con información o evaluaciones nacionales para monitorear la demanda de inmigrantes en el mercado laboral (Organización Internacional de las Migraciones, 2022).</p>
Movilidad en situaciones de crisis	<p>Avances Desarrollo de “... un componente de la Ruta de Protección Integral de los Derechos de NNA en situación de migración para situaciones de crisis o emergencias en México” (Organización Internacional de las Migraciones, 2022).</p>
	<p>Retos Falta de planes de contingencia para gestionar los movimientos de población a gran escala en situaciones de crisis (Organización Internacional de las Migraciones, 2022).</p>
Migración segura y ordenada	<p>Avances Reformas a la Ley de Migración. Campaña “En tus camino, tus derechos van contigo” enfocado a NNA en situación de movilidad (Organización Internacional de las Migraciones, 2022). Instalación de Centros Integradores para el Migrante en la frontera norte (Organización Internacional de las Migraciones, 2022).</p>
	<p>Retos Implementar las reformas a la Ley de Migración (Organización Internacional de las Migraciones, 2022).</p>

2. Estadística de entradas, personas presentadas ante autoridad migratoria y devueltas a su país de origen

El Gobierno de México cuenta con una estadística migratoria completa que reúne información sobre la migración en México a partir de cinco ejes fundamentales: 1) Registro de entradas; 2) Documentación y condición de estancia en México; 3) Extranjeros presentados y devueltos; 4) Protección a personas migrantes; y 5) Repatriación de mexicanas y mexicanos desde Estados Unidos.

Considero relevantes tres rubros para los efectos de este trabajo: registro de entradas, personas presentadas ante autoridad migratoria y número de personas devueltas. Las razones son las siguientes:

- El registro de entradas nos permite observar la movilidad de personas migrantes en México y, por ende, si ha aumentado o disminuido en los primeros tres años del gobierno de Andrés Manuel López Obrador con respecto al sexenio de Enrique Peña Nieto dividido por trienios.
- El número de personas presentadas nos ayuda a entender la vinculación de la autoridad mexicana con las personas migrantes.
- La cifra de personas devueltas visibiliza si la política migratoria en verdad está enfocada en brindar la posibilidad de transitar por el país o radicar en él.

Pasemos al análisis de cada uno de los rubros apuntados. Cabe señalar que la información se extrajo de las

estadísticas contenidas en los cuadernos *Estadísticas migratorias* de los años 2013 a 2021, elaborados por la Secretaría de Gobernación a partir de la Unidad de Política Migratoria (Secretaría de Gobernación, s/a).

2.1 Registro de entradas

El número de entradas al país de personas extranjeras de 2013 a 2021 es el siguiente (Secretaría de Gobernación, s/a) Ver tabla 1.

El número de personas que han ingresado al país durante el primer trienio del sexenio 2018-2024 es menor que el de los dos períodos anteriores, lo cual puede deberse a múltiples factores, pero sin duda uno de los más importantes es la pandemia del coronavirus SARS-COV2 y las medidas de restricción de movilidad implementada en diferentes países, incluido México.

Ahora bien, aunque existe un menor número de personas que ingresaron al país, si revisamos la cifra de delitos en materia migratoria cometidos en México en el mismo período, es notorio que la criminalidad aumentó a pesar de contar con menos ingresos, es decir, hubo más delitos a pesar de que la población migrante se redujo.

Año	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Entradas al país	19,576,761	22,176,606	24,784,966	27,974,370	30,824,372	32,103,406	32,513,720	12,618,862	19,136,629

Si traducimos el número por trienio y no por año, encontramos el siguiente dato:

Trienio	2013 - 2015	2016 - 2018	2019 - 2021
Entradas	66,538,333	90,902,148	64,269,211

Tabla 1. Elaboración propia con la información obtenida de los informes de Estadística Migratoria

2.2 Personas presentadas o canalizadas por la autoridad migratoria

Año	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Presentadas o canalizadas	86,298	127,149	198,141	186,216	93,846	131,445	182,940	82,379	309,692
Hombres	72,323	98,456	148,930	139,337	72,604	99,766	121,535	64,660	208,225
Mujeres	13,975	28,693	49,211	46,879	21,242	31,679	61,405	17,719	101,467

Es evidente el incremento de las personas presentadas o canalizadas ante la autoridad migratoria en México durante el período 2013-2021, práctica que en 2021 alcanzó la cifra más alta con 309,692 y que contrasta con las 86,298 del año 2013.

La información por trienio, considerando los últimos tres, es la que se expone en la siguiente tabla, la cual además incluye información por sexo sin distinguir grupo etario:

Trienio	2013 - 2015	2016 - 2018	2019 - 2021
Presentados	411,588	411,507	575,011
Mujeres	91,879	99,800	180,591
Hombres	319,709	311,707	394,420

Como podemos observar, el periodo 2019-2021 ha tenido una cifra mayor con respecto a los anteriores, lo cual se adelantó en el PND al señalar que el registro de personas que ingresen en el país sería una prioridad de gobierno.

Sin embargo, lo que llama más nuestra atención es que el número de mujeres aumentó casi el doble en el último trienio con respecto a los anteriores, lo que nos implica la necesidad de que las políticas migratorias incluya una perspectiva de género ya que el número de mujeres migrantes que tiene vinculación con las autoridades aumentó en los últimos años.

2.3 Personas devueltas

Sobre las personas devueltas, el Estado mexicano a partir del gobierno de Andrés Manuel López Obrador ha devuelto a menos migrantes (principalmente centroamericanos) que los dos periodos anteriores. Sin embargo, la información debe leerse con cautela ya que el año 2020 fue el que cifras más bajas reportó durante el período 2013-2021 y ello se debió, en gran medida, a la pandemia del Covid-19 ya que el flujo migratorio disminuyó, volviendo a repuntar en 2021 como puede observarse en la siguiente gráfica (Secretaría de Gobernación, s/a):

Año	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Devueltos	80,902	107,814	181,163	159,872	82,237	115,686	149,812	60,315	130,269
País	Honduras	Guatemala	Guatemala	Guatemala	Guatemala	Honduras	Honduras	Honduras	Honduras
Cifra	33,079	42,808	82,597	62,299	35,874	53,571	72,125	27,320	62,844
País 2	Guatemala	Honduras	Honduras	Honduras	Honduras	Guatemala	Guatemala	Guatemala	Guatemala
Cifra	30,231	41,661	57,823	53,857	29,959	44,680	50,794	26,149	53,156

Un dato relevante consiste en el hecho de que la mayoría de las personas devueltas por México son nacionales de los países del *Triángulo del Norte centroamericano* como se señaló en el PND.

Finalmente, se presenta la información sintetizada por trienio durante el período que hemos trabajado.

Trienio	2013 -2015	2016 - 2018	2019 - 2021
Personas Devueltas	369,879	357,795	340,396

2.4 Análisis

Ahora bien, debemos considerar que la información relativa a *personas presentadas* es de suma importancia dado que “[L]a dinámica de esta cifra se utiliza como indicador del esfuerzo que hace el gobierno para controlar los flujos de migrantes, en situación irregular” (Calva, L. & Torreblanca, E., 2022) como apuntan Luis Calva y Eduardo Cantalapiedra.

Bajo esta línea discursiva y como ya apunté, el gobierno de López Obrador en su primer trienio ha presentado más personas que los dos períodos previos, lo que significa la aplicación de una política migratoria con mayor grado de intervención que las anteriores. A lo anterior debemos añadir que la cifra pudo ser mayor, pero en 2020, dada la pandemia del covid-19, se registró un menor número de migrantes.

Ahora bien, un elemento adicional que debemos considerar para determinar si la política del presidente López Obrador es más abierta con el tema migratorio con respecto a las anteriores administraciones la obtenemos a partir de relacionar el número de personas presentadas con las devueltas. En la siguiente tabla se muestran los resultados:

Año	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Presentados o canalizados	86,298	127,149	198,141	186,216	93,846	131,445	182,940	82,379	309,692
Devueltos	80,902	107,814	181,163	159,872	82,237	115,686	149,812	60,315	130,269
Porcentaje	93.74	84.79	91.43	85.85	87.62	88.01	81.89	73.21	42.06

Fuente obtenida de: http://portales.segob.gob.mx/es/PoliticaMigratoria/Sintesis_Grafica/?Sintesis=2013

Con base en lo anterior, puede afirmarse que el porcentaje de personas migrantes que son retornadas a su país de origen ha disminuido de manera significativa durante los primeros tres años del gobierno de Andrés Manuel López Obrador.

3. Derechos humanos

Por el tipo de registro que lleva la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en el que se prioriza definir a la autoridad que comete las presuntas violaciones de derechos humanos, en el siguiente apartado presentaremos el número de quejas y recomendaciones que ha tenido el Instituto Nacional de Migración (INM), agencia administrativa del Estado mexicano encargada de implementar la política migratoria en México y supervisar el cumplimiento de la normatividad en la materia.

Antes de continuar, se harán precisiones conceptuales:

- **Quejas:** Las quejas son un procedimiento/mecanismos de exigibilidad de los derechos humanos que las personas interponen ante un organismo del sistema *Ombudsman* en México derivadas de una posible vulneración a los derechos humanos.
- **Recomendaciones:** Resoluciones que emite una institución del sistema *Ombudsman* en la que se determinan violaciones a los derechos humanos. Son públicas y no vinculatorias.

Una vez realizada esta precisión, se presenta el número de quejas que personas han presentado en contra del INM en el período 2012-2021, señalando el

principal motivo de la queja y el lugar que ocuparon en la anualidad con respecto a las diez primeras instituciones señaladas en los registros de quejas de la CNDH (Comisión Nacional de los Derechos Humanos, s/a).

Año	Quejas	Posición top 10
2021	1,239	Tercero
2020	1,044	Cuarto
2019	714	Tercero
2018	587	Cuarto
2017	521	Cuarto
2016	532	Sexto
2015	688	Sexto
2014	450	Octavo
2013	454	Octavo
2012	482	Noveno

Tabla 2. Información obtenida de los informes anuales de la CNDH

Podemos notar que en el trienio 2019-2021 se registran las cifras más altas de quejas presentadas en contra del Instituto Nacional de Migración durante el período 2012-2021 por presuntas violaciones a los derechos humanos.

Un dato adicional que se extrae de la información presentada es aquel que indica que el INM ha sido una de las principales autoridades señaladas como responsables de violaciones a los derechos fundamentales por parte de la CNDH, ocupando dos veces el tercer lugar en los años 2021 y 2019, lo cual coincide con el aumento del número de quejas. Así, es notorio que en el presente sexenio existe una mayor vulneración de los derechos de las personas migrantes.

En la siguiente tabla se muestran las recomendaciones emitidas por la CNDH y podremos notar que los números no son tan elevados como el número de quejas, pero se hace evidente que en los últimos tres años se ha mantenido un número elevado de recomendaciones emitidas en contra de la autoridad migratoria en el país.

Año	INAMI	Total de Recomendaciones
2021	4	146
2020	6	90
2019	5	99
2018	2	91
2017	7	81
2016	2	71
2015	3	59
2014	1	55
2013	2	86
2012	3	93

4. Delitos

La Ley de Migración, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 25 de mayo 2011, contempla dos delitos en materia migratoria (tráfico de migrantes), los cuales se encuentran previstos en los artículos 159 y 161. Se transcriben para mayor referencia:

Artículo 159. Se impondrá pena de ocho a dieciséis años de prisión y multa de cinco mil a quince mil días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, a quien:

- I. Con propósito de tráfico lleve a una o más personas a internarse en otro país sin la documentación correspondiente, con objeto de obtener directa o indirectamente un lucro;
- II. Introduzca, sin la documentación correspondiente, a uno o varios extranjeros a territorio mexicano, con objeto de obtener directa o indirectamente un lucro, o
- III. Albergue o transporte por el territorio nacional, con el objeto de obtener directa o indirectamente un lucro, a uno o varios extranjeros con el fin de evadir la revisión migratoria. Para efectos de la actualización del delito previsto en este artículo, será necesario que quede demostrada la intención del sujeto activo de obtener un beneficio económico en dinero o en especie, cierto, actual o inminente.

No se impondrá pena a las personas de reconocida solvencia moral, que por razones estrictamente humanita-

rias y sin buscar beneficio alguno, presten ayuda a la persona que se ha internado en el país de manera irregular, aun cuando reciban donativos o recursos para la continuación de su labor humanitaria.

Artículo 161. Al servidor público que auxilie, encubra o induzca a cualquier persona a violar las disposiciones contenidas en la presente Ley, con el objeto de obtener directa o indirectamente un lucro en dinero o en especie, se le impondrá una pena de cuatro a ocho años de prisión y multa de quinientos hasta un mil días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal.

Como puede advertirse, la Ley de Migración consagra el tipo penal de tráfico de migrantes, figura que no se encuentra tipificada en el Código Penal Federal. Recordemos que el bien jurídico tutelado en este caso es la soberanía nacional y debe diferenciarse de la trata de personas, en donde el bien jurídico es el libre desarrollo de la personalidad.

A continuación, se presenta la información de los delitos contenidos en la *estadística delictiva* que conjunta el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP) a partir de las cifras que reportan las fiscalías/procuradurías de las entidades federativas mes con mes.

De 2012 a 2022 (Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, 2022), se tiene registro de la apertura de 10,715 carpetas de investigación² por delitos contemplados en la *Ley de Migración*. Las cifras por año son las siguientes:

Año	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Cifra	775	927	937	1,202	801	497	764	1,369	672	1,681	1,090

Tabla 3. Cifras obtenidas del informe de incidencia delictiva del fuero federal del SESNSP

Si hacemos un análisis por trienio, los datos son los siguientes:

- 2013-2015: Se cuenta con un registro de 3,066
- 2016-2018: Se presentó una disminución 2,062
- 2019-2021: Alcanzó el número más alto con respecto a los dos trienios anteriores con 3,722

Se presenta la información con el respectivo incremento o descenso porcentual:

Trienio	2012	2013
2013 - 2015	3,066	----
2016 - 2018	2,062	- 32.74 %
2019 - 2021*	3,722	+ 80.50 %

Tabla 4. Información obtenida del informe de incidencia delictiva del fuero federal del SESNSP

* Con respecto al trienio anterior

Las razones por las cuales se presentan las variaciones pueden ser las siguientes:

1. Se presentaron más denuncias por el delito en el período 2019-2021 y, por ende, una labor de investigación que antes no se realizaba.
2. El incremento del flujo migratorio propició una mayor ocurrencia del delito.

Otro hallazgo relevante fue el que se obtuvo al analizar las entidades federativas en donde el delito se presentó con mayor frecuencia, obteniendo como resultado que mayoritariamente son entidades fronterizas tanto del sur como del norte. Se presenta la información completa en la tabla 5.

² Antes de la entrada en vigor del proceso penal acusatorio en México (2016) se denominaban *averiguaciones previas*.

Año	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022*
Estado +	Baja California	Chiapas	Chiapas	Chiapas	Chiapas	Chiapas	Chiapas	Chiapas	Chiapas	Nuevo León	Veracruz
	269	224	243	196	124	94	141	277	119	346	185
Estado 2 +	Sonora	Baja California	Baja California	Tamaulipas	Tamaulipas	Nuevo León	Nuevo León	Nuevo León	Nuevo León	Veracruz	Nuevo León
	188	206	205	132	103	86	115	221	115	232	175

Tabla 5. Información obtenida del informe de incidencia delictiva del fuero federal del SESNSP

Un dato que puede ser de utilidad radica en que de 2015 a la fecha, los estados del centro y oriente del país, con cercanía a las costas del Golfo de México, han tenido mayor incidencia de conductas delictivas en materia de tráfico de migrantes.

Lo anterior se explica dado que la zona del Golfo de México es una de las principales rutas migratorias y hacia el centro del país se congregan la mayoría de los Albergues y Comedores para migrantes (BBVA Research, 2020).

En lo que respecta al número de personas migrantes muertas o desaparecidas en México, no se identificó una estadística gubernamental que brindara este dato, por lo cual se recurrió a la revisión de información provista por Organizaciones No Gubernamentales (ONG) que dan seguimiento a esta información.

La Organización Internacional de las Migraciones (OIM) posee un proyecto denominado *Missing Migrant Projects* en el que se identifica el número de personas migrantes muertas y desaparecidas en las diferentes rutas migratorias del mundo. La información disponible corre de 2014 a la fecha. A continuación, se muestran las cifras de la ruta México-Estados Unidos (Missing Migrants Project, 2022):

Año	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022*
Cifra	304	347	412	414	448	524	476	727	465
Mes	Septiembre	Diciembre	Julio	Diciembre	Agosto	Diciembre	Septiembre	Agosto	Junio
Cifra	123	134	75	96	81	111	61	109	124
Trienio			252			281			

Tabla 6. Información obtenida de la Organización Internacional de las Migraciones (oim) y disponible en el enlace https://missingmigrants.iom.int/region/americas?region_incident=All&route=3936&incident_date%5Bmin%5D=&incident_date%5Bmax%5D=

5. Análisis

Como apuntamos al inicio de este trabajo, el actual Gobierno de la República planteó una política migratoria de “puertas abiertas” basada en el trato humanitario de las personas, lo cual difería de las acciones implementadas por las administraciones anteriores que enfocaron sus estrategias en la contención de la migración. En estos términos lo exponen Luis Calva y Eduardo Torreblanca en su artículo “Cambios y continuidades en la política migratoria durante el primer año del gobierno de López Obrador” quienes explican que la característica de los gobiernos mexicanos ha sido la de *contención* de la migración, a pesar de implementar programas de apoyo a los migrantes como el *Plan Sur* en tiempos de Vicente Fox, *Reordenamiento de la Frontera Sur* de Felipe Calderón y *Frontera Sur* en el sexenio de Peña Nieto.

López Obrador, a pesar de generar una esperanza de cambio por motivo del discurso que promovió como candidato, no se ha distanciado mucho de los anteriores en materia migratoria a juicio de los autores ante referidos, ya que aunque su política está enfocada en proteger a los migrantes y brindarles mayores oportunidades, es decir, “... el gobierno de Andrés Manuel López Obrador ha vendido más su *nueva política* migratorio que dado verdaderos pasos para cambiar la manera de gestionar el fenómeno migratorio” (Calva, L. & Torreblanca, E., 2022).

Esta misma idea es compartida por otros autores como Sergio Vázquez Meleny, el cual sostiene que:

El énfasis en lo humanitario se constató en los primeros meses del actual gobierno mexicano, encabezado por Andrés Manuel López Obrador (AMLO), quien desde su campaña defendió una política de puertas abiertas para los migrantes en tránsito procedentes del TNC e incluso de otros orígenes, lo que ya en su gobierno se concretó a través de diversas acciones. Sin embargo, esta tendencia duró escasos siete meses, hasta que la contraparte estadounidense amenazó con imponer aranceles si el gobierno de México no contribuía a reducir la inmigración y mostraba resultados en un plazo determinado. (Vázquez, M., s/a)

Este autor va más allá, al sostener que la política humanitaria impulsada por AMLO no tiene novedad, ya que sus antecesores habían generado todas aquellas

instituciones y pautas que la presente administración utiliza. En estos términos lo expone:

La interpretación del *cambio de paradigma* también se anula ya que el gobierno de AMLO retomó el marco normativo, así como capacidades institucionales con los que ya se contaba en materia migratoria acorde con las leyes de Migración, Refugio y Protección Complementaria de 2011, en las cuales se incorporaron los derechos humanos en la atención a los migrantes. De manera que el componente humanitario ya existía en las políticas migratorias de los gobiernos mexicanos anteriores, por lo que no es posible hablar como tal de un cambio, más bien de un acento humanitario que se incorporó en la política migratoria para responder a la coyuntura del 2018. (Vázquez, M., s/a)

La misma línea discursiva sostiene Ana Covarrubias quien señala que la intención original del gobierno de AMLO fue de una política de puertas abiertas y con un carácter humanitario. Se transcribe lo expuesto por la autora: “... desde que era presidente electo y ante el fenómeno de las caravanas migrantes centroamericanas que llegaban a México buscando cruzar la frontera con Estados Unidos, anunció que su política migratoria tendría un enfoque humanitario. Como presidente, este enfoque se tradujo en una política ‘abierta’, que consistía en permitir el paso de los migrantes y otorgarles una visa humanitaria...” (Covarrubias, A., s/f).

A pesar de esta política que inicialmente estaba enfocada en el respeto a los derechos humanos y la movilidad, lo cierto es que al poco tiempo se vino abajo, principalmente por las presiones del entonces presidente Donald Trump (Covarrubias, A., s/f), lo que propició un cambio de timón en la política migratoria en México. En palabras de Ana Covarrubias “... el último gran cambio en la política de López Obrador fue la contención de la migración centroamericana, en ambas fronteras, a cargo de la Guardia Nacional (GN). Irónicamente, México se ha convertido en el muro para la migración centroamericana y de otros países que pretenden transitar por México para llegar a Estados Unidos” (Covarrubias, A., s/f).

Covarrubias ingresa un elemento importante que será característico de la actual administración en materia migratoria: la utilización de la Guardia Nacional para contener la migración. Esta idea es explorada en

profundidad por Luciana Gandini y Juan Narváez en el libro *De la esperanza a la militarización: agenda de la política migratoria durante el primer año de la 4T*, en el que exponen que a pocos meses del inicio de la gestión presidencial se transformó el trato brindado a los migrantes, lo cual se debió en gran parte a las agresiones de Donald Trump. Se transcribe lo sostenido por los autores:

Con las provocaciones de Donald Trump respecto al aumento de aranceles para las exportaciones desde México, se presentó un incremento en las deportaciones desde Estados Unidos, y un acoso de autoridades mexicanas tanto a migrantes como a instituciones, albergues, activistas y defensores de derechos humanos. Lo anterior fue el preludeo a lo que se desarrolló en el mes de mayo, y con ello el despliegue inicial de la Guardia Nacional en la frontera sur, y así sucesivamente en la frontera norte, y finalmente en todo el país, se mencionó que serían alrededor de seis mil agentes de la Guardia Nacional que apoyarían al Instituto Nacional de Migración.

En síntesis, el discurso inicial de respeto a los derechos humanos y de recepción a las personas migrantes no ha cambiado a lo largo de estos meses; sin embargo, en los hechos se ha mostrado que, al contrario de lo que se difundió como ejes rectores de la política migratoria, cada vez se han detectado más acciones en retroceso, e incluso se han cometido graves violaciones a los derechos de las personas. A pesar de la “buena voluntad” que parecía albergar el discurso del gobierno federal en un inicio, se pudo apreciar que más allá del discurso, realmente no se tuvo un plan con cimientos fuertes para tratar los asuntos migratorios... (Gandini, L. & Narváez, J., 2021)

6. Conclusiones

Como podemos observar, la actual administración ha implementado acciones para proteger y resguardar los derechos de las y los migrantes, adoptando una política mucho más flexible que las administraciones anteriores. Esto se puede notar en el número de personas devueltas que ha sido menor en proporción con los periodos previos.

A pesar de ello, los derechos humanos de las personas migrantes se han visto afectados por parte de las autoridades encargadas de la política migratoria, principalmente integrantes del INM y de la GN, lo cual resulta un aspecto negativo.

Creemos que es pronto para juzgar los resultados de la política migratoria actual, toda vez que existen diferentes proyectos que, de implementarse, lograrán consolidar los puntos sostenidos en el PND.

7. Referencias

- BBVA Research, (2020), *Mapa 2020 de casas del migrante, albergues y comedores para migrantes en México*, Disponible en: <https://www.bbvaesearch.com/publicaciones/mapa-2020-de-casas-del-migrante-albergues-y-comedores-para-migrantes-en-mexico/>
- Calva, Luis y Torreblanca, Eduardo, “Cambios y continuidades en la política migratoria durante el primer año del gobierno de López Obrador” en *Norteamérica*, Año 15, número 2, julio – diciembre de 2022
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos, (s/a), *Informes anuales*, Disponible en: <https://www.cndh.org.mx/pagina/informes-anuales-de-actividades>
- Covarrubias, Ana, “La ‘política exterior migratoria’” en *La intersección de la política exterior con la política migratoria en el México de hoy* (Claudia Masferrer y Lucy Pedroza, editoras), México, Colmex.
- Gandini, Luciana & Narváez, Juan, (2021), *De la esperanza a la militarización: agenda de la política migratoria durante el primer año de la 4T*, México, UNAM-IIIJ.
- Missing Migrants Project, (s/a), Disponible en: https://missingmigrants.iom.int/region/americas?region_incident=All&route=3936&incident_date%5Bmin%5D=&incident_date%5Bmax%5D=
- Organización Internacional de las Migraciones, (2022), *Indicadores de la Gobernanza de la Migración. Estados Unidos Mexicanos. Perfil 2022*.
- Secretaría de Gobernación, (2018), *Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024*, Disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019#gsc.tab=0
- Secretaría de Gobernación, (s/a), *Síntesis Gráfica*, Disponible en: http://portales.segob.gob.mx/es/PoliticaMigratoria/Sintesis_Grafica/?Sintesis=2022
- Secretaría de Gobernación, (2018), *Nueva Política Migratoria del Gobierno de México 2018 – 2024*, Disponible en: <https://www.gob.mx/cms/uploads/>

attachment/file/530166/Nueva_Politica_Migratoria_2018-2024.pdf

Secretaría de gobernación, (s/a), Incidencia Delictiva del SESNSP, Disponible en: <https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/incidencia-delictiva-del-fuero-federal?idiom=es>

Vázquez Meleney, Sergio, “La humanitario en la actual política migratoria de México ¿Cambio o continuidad?” en *Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo*, 7(1)

ISSN 2007-4700



Universidad de Huelva
Universidad de Salamanca
Universidad Pablo de Olavide
Universidad de Castilla-La Mancha
Cátedra de Derechos Humanos Manuel de Lardizábal



· INACIPE ·
INSTITUTO NACIONAL DE CIENCIAS PENALES