



INSTITUTO
NACIONAL DE
ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA, A.C.

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, A.C.

MAESTRÍA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

RVOE871360

LA ACCIÓN GUBERNAMENTAL EN MÉXICO ANTE LA PROBLEMÁTICA
FRONTERIZA Y EL FENÓMENO INMIGRATORIO DESDE UNA PERSPECTIVA DE
SEGURIDAD NACIONAL (2006-2012).

T E S I N A

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE:
MAESTRO EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

P R E S E N T A:
LIC. DAVID SALOMÓN BLAKE CUERVO

DIRECTOR DE TESINA:
DR. MIGUEL ÁNGEL MÁRQUEZ ZÁRATE

MÉXICO, DISTRITO FEDERAL

NOVIEMBRE, 2013

La Acción Gubernamental en México ante la problemática fronteriza y el fenómeno
inmigratorio desde una perspectiva de Seguridad Nacional (2006-2012).

Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.

Contenido

1. Introducción	7
1.1 Objetivos	10
2. Sustento Teórico	12
2.1 Fronteras	12
2.1.1 Fronteras Múltiples	14
2.1.1.1 Frontera Virtual	14
2.1.1.2 Frontera Consular	15
2.1.1.3 Puntos Internos de Control e Internación	16
2.2 Migración	16
2.3 Seguridad Nacional	20
2.4 Conclusión Parcial	26
3. Problemática de las Fronteras e Inmigración en México	28
3.1 Fronteras	28
3.1.1 Frontera Norte	29
3.1.2 Fronteras Sur	31
3.2 Inmigración Extranjera	33
3.2.1 Flujo Regular	36
3.2.2 Flujo Irregular	38
3.3 Conclusión Parcial	40
4. Acciones Gubernamentales	39
4.1 Líneas de Acción	39
4.2 Acciones y Resultados	54
4.2.1 Secretaría de Gobernación	54
4.2.2 Instituto Nacional de Migración	56
4.2.3 Secretaría de Relaciones Exteriores	66
4.2.4 Policía Federal	74
4.2.5 Procuraduría General de la República	80
4.2.6 Sistema Integral para el Desarrollo Integral de la Familia	83
4.2.7 Instituto Nacional de las Mujeres	84
4.2.8 Secretaría de Salud	87

4.3 Conclusión Parcial	90
5. Propuestas de Mejora	92
5.1 Corto Plazo	93
5.2 Mediano Plazo	94
5.3 Largo Plazo	94
5.4 Conclusión Parcial	97
6. Conclusiones Generales	98
Referencias	103
Anexos	111

DEDICATORIAS/AGRADECIMIENTOS

Quiero iniciar agradeciendo a todos y cada uno de los miembros de la Coordinación de Asuntos Migratorios del equipo de transición del Lic. Enrique Peña Nieto, especialmente al Dr. Arnulfo Valdivia Machuca y al Mtro. Fernando Urbina Avendaño, pues sin duda alguna, me impulsaron a profundizar en los estudios del fenómeno migratorio e iniciar la presente investigación. Reconozco de manera especial a mi amigo Ernesto Vélez, por ser el culpable de relacionarme con esta apasionante y adictiva temática, cuyo estudio me acompañará a lo largo de mi vida.

El apoyo moral y afectivo de Cristina Martínez Pinto, se encuentra reflejado en cada uno de los capítulos de mi tesina; de la misma manera agradezco a mi amiga tapatía, Alejandra González, su retroalimentación y el haber compartido ideas para complementar la misma.

Agradezco a todos mis maestros, compañeros y personal administrativo del INAP, quienes no sólo me abrieron las puertas a conocimientos invaluable, sino me ayudaron a convertirme en una mejor persona y pasar momentos inolvidables. Es un motivo de profundo orgullo haber sido formado en tan prestigiosa Institución; semillero de profesionales de la Administración Pública en México. Agradezco también la dedicación y profesionalismo del Dr. Márquez, mi estimado Director de tesina, quien con su pericia y dedicación me apoyó en la estructura del presente documento. De la misma manera reconozco a mis dos distinguidos revisores de tesina: Maestro Manuel Quijano Torres y General Eduardo Martínez Aduna.

Quiero dedicar mi tesina y mi título de maestro a mi familia ampliada (biológica y afectiva): Doña Gaby y el Lic. Blake, Picho, Lalo, Ary, Nico, Charly, Abraham, Ze Pequeño, Chicho, Morita, Rubén, Gil, Ara, La Mosca, Eric, Chanona, Bafana, Escu, Frida,

Esteban, Enrique, Héctor, incluyendo a sus familias, de las cuales formo parte. Agradezco a todas y cada una de las personas que han impactado positivamente en mi vida y con las cuales estoy profundamente agradecido.

1. INTRODUCCIÓN

El presente documento describe y analiza la acción gubernamental en el orden federal relacionado con la problemática fronteriza y la inmigración en el territorio mexicano, durante el sexenio 2006-2012. Debido a su origen, estos estudios pueden abordarse con enfoques tanto de política exterior como interior, ya que para atenderlo se requiere de la diplomacia del gobierno mexicano para la negociación de acuerdos bilaterales y regionales con las naciones involucradas. Así mismo, a partir del ingreso y estancia de extranjeros en el país, éstos se convierten en asuntos de política interior, con efectos y consecuencias en la Seguridad Nacional.

De acuerdo con el Banco Mundial (2011), el corredor migratorio México-Estados Unidos (EEUU) es el de mayor flujo en el mundo. En 2010, 11.6 millones de migrantes cruzaron de un país a otro. Sin embargo, a partir del 11 de septiembre de 2001, EEUU fortaleció sus fronteras para minimizar los riesgos de sufrir otro ataque terrorista, lo cual ha afectado de manera directa a México debido a que los inmigrantes, principalmente centroamericanos, han tenido que alargar su estancia en el territorio nacional, incluso formando comunidades en ciudades fronterizas con alto grado de marginación.

Debido a las precarias condiciones socioeconómicas en las que estos migrantes buscan cruzar el territorio nacional para internarse a los EEUU, son identificados como un grupo especialmente vulnerable y con regularidad se convierten en víctimas de organizaciones delictivas que abusan de su condición y atacan contra sus derechos humanos. Como caso emblemático del sexenio del ex Presidente Felipe Calderón, estuvo la ejecución de 72 inmigrantes por parte del grupo criminal de los Zetas en San Fernando, Tamaulipas, en agosto de 2010; hecho que tuvo una importante repercusión a nivel nacional e internacional.

Con referencia al párrafo anterior, la agencia EFE (2011) publicó: “Los cadáveres de 58 hombres y 14 mujeres fueron encontrados apilados en un paraje del municipio de San Fernando, Tamaulipas. La Secretaría de Marina confirmó que pudo localizar los cuerpos después de que un hombre de origen ecuatoriano pudo huir de la masacre e informar a marinos sobre los hechos. La versión de las autoridades federales fue que el grupo criminal de *Los Zetas* interceptó el autobús en el que migrantes de Guatemala, Brasil, Honduras, El Salvador y Ecuador viajaban rumbo a EEUU. Según la investigación de la PGR, los delincuentes pudieron haber invitado a los inmigrantes a unirse a sus filas y al negarse, fueron asesinados”.

Una de las respuestas del gobierno mexicano ante dicho suceso fue la elaboración de una nueva Ley de Migración, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de mayo de 2011 y su Reglamento, que entró en vigor el 9 de noviembre de 2012. Mediante estos instrumentos se buscó fortalecer la protección de los derechos humanos de los migrantes irregulares. Lo anterior, trajo consigo la descriminalización de la migración irregular ya que hasta antes de las reformas de 2008, dentro de la Ley General de Población se imponían cargos criminales a quien ingresará o residiera en México sin autorización previa.

Es importante mencionar que el Gobierno Federal en el citado periodo se caracterizó por el impulso presupuestal, programático e institucional en torno al tema de la seguridad. Una de las principales políticas fue la denominada “Guerra contra el Narcotráfico” que si bien tuvo resultados positivos en la detención y abatimiento de numerosos líderes del crimen organizado, también elevó exponencialmente la violencia en el país. Lo cual generó el surgimiento, diversificación de actividades delictivas y

fortalecimiento de grupos criminales que atentaron contra la población en general, pero que encontraron en los migrantes un grupo especialmente frágil y susceptible a su voluntad.

Cabe destacar que las acciones del gobierno mexicano para atender la problemática de inmigración y fronteras en el sexenio anterior fueron distinguidas por las siguientes características:

- a) **Política inmigratoria poco clara y ambivalente.** Por presiones generadas por organizaciones de la sociedad civil (OSC), el Instituto Nacional de Migración (INM) a través de los Grupos Beta brindó apoyo a inmigrantes irregulares. Al mismo tiempo, el propio INM aumentó sus operativos para la detención de inmigrantes indocumentados derivando en su aseguramiento y posterior deportación o devolución a sus países de origen. Es decir, acciones de protección versus acciones de detención.
- b) **Notoria disparidad entre la atención a la Frontera Norte de la Frontera Sur.** Mientras que la Frontera Norte hay cuarenta puntos de internación terrestres formales por ser una zona de gran flujo comercial y desarrollo económico, la Frontera Sur es una región que sufre de pobreza y marginación. Tiene nueve puntos de internación formales y más de 100 informales, siendo en el caso de la primera una frontera blindada por EEUU y en el sur una frontera porosa por la falta de infraestructura entre México y Guatemala. En ambas, se requiere que el gobierno mexicano acuerde una política pública eficiente que mejore el tránsito de personas y mercancías de forma ordenada y controlada; que disminuya el crimen organizado y donde se respeten los derechos humanos de los migrantes.

En este contexto, y a partir del análisis de la acción gubernamental comprendida en el periodo objeto del estudio, se establecen las siguientes interrogantes: ¿Cómo se implementó la política migratoria por parte del gobierno mexicano durante el sexenio 2006-2012? ¿Cuál fue la relación entre política migratoria y la Seguridad Nacional durante el sexenio 2006-2012? ¿Cuáles fueron las fortalezas y debilidades del Gobierno durante el sexenio 2006-2012, respecto a la política migratoria? ¿Qué cambios legislativos, estructurales (de organización y funcionamiento del gobierno) y programáticos se necesitan para lograr una Política Migratoria de Estado y con enfoque de Seguridad Nacional que resguarde nuestras Fronteras y que administre de forma ordenada y controlada la Migración en territorio nacional?

Para fines de presentación, esta investigación se integra en seis apartados: Capítulo 1, Introducción; Capítulo 2. Sustento Teórico, contiene los conceptos de migración, fronteras y seguridad nacional; Capítulo 3, Problemática de las Fronteras e Migración en México, incluye un diagnóstico del fenómeno migratorio; Capítulo 4, Acciones Gubernamentales, describe de manera breve las principales estrategias, acciones y resultados en el sexenio del Ex Presidente Felipe Calderón Hinojosa por parte de las autoridades migratorias, tomando como referencia la Ley de Migración; Capítulo 5, Propuestas de Mejora, enuncia acciones que en el corto, mediano y largo plazo pudieran implementarse y, Capítulo 6, integra las Conclusiones al trabajo de investigación.

1.1 OBJETIVOS

General

- Analizar la acción gubernamental ante la problemática fronteriza y el fenómeno migratorio, durante el sexenio de 2006 a 2012, considerando el enfoque de Seguridad Nacional de la pasada administración federal, con el propósito de

establecer si ésta mejoró la seguridad en las fronteras y la protección de los migrantes.

Particulares

- Revisar los conceptos de fronteras, inmigración y Seguridad Nacional, mediante una breve definición de éstos y sus modalidades, a fin de determinar su relación teórica.
- Estudiar la problemática de las fronteras y fenómeno inmigratorio en México, así como su relación con la Seguridad Nacional.
- Señalar las principales acciones gubernamentales en dicho periodo, por conducto del análisis de la legislación, los programas y proyectos implementados y organización burocrática del gobierno, a manera de evaluar la política migratoria y frontera del sexenio 2006-2012.
- Proponer opciones que coadyuven al mejoramiento de la política migratoria e inmigratoria de México.

2. SUSTENTO TEÓRICO

2.1 FRONTERAS

Tradicionalmente una frontera se refiere a una línea divisoria que separa el territorio de un país con respecto al de otro. Sin embargo, recientemente se ha interpretado a ésta como un territorio binacional y a veces trinacional, en el cual convergen procesos económicos y sociales homogéneos que forman un Espacio Regional Fronterizo (ERF) con características y dinámicas propias, que exige que los Estados lleguen a acuerdos para generar políticas conjuntas de desarrollo económico y social, migratorias, de seguridad, entre otras.

En este sentido, la frontera se debe definir no sólo en términos físico territoriales, sino también considerando el dinamismo socioeconómico y cultural de la región que se ha desarrollado en forma paralela al crecimiento de la migración internacional, en el que México juega el triple papel de ser país de origen, destino y tránsito de cuantiosos flujos migratorios de carácter internacional. (Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados, 2006)

Así, la frontera puede ser entendida como la delimitación de los territorios entre diferentes entidades o estados. La definición pone énfasis en los límites entre los países; sin embargo, la noción de frontera como límite tiene diferentes expresiones, desde el concepto de límite político hasta el de límite étnico o límite cultural. (Fabregas, 2005; p.27)

Las fronteras son a la vez límite y espacio compartido, son puente y son barrera. De acuerdo a Jorge Tello Peón, Ex Director General del CISEN, (2006; p.373) “como principio del territorio, son lugar ideal para iniciar la reflexión sobre la seguridad nacional y la política exterior. La mayor parte de las políticas y programas relacionados con estos temas guardan alguna relación con estos espacios. Con el control de flujos de personas y

mercancías, las fronteras marcan los límites no sólo de los territorios, sino también de los paradigmas del mundo globalizado”.

Cabe mencionar que aparte de considerar como frontera a los límites territoriales del país, México opera bajo un modelo de fronteras múltiples que también incluye: la frontera virtual, con uso de tecnología aplicada al intercambio de bases de datos con información de los pasajeros que se internan al país por avión o barco; la frontera consular, conformada por los consulados que funcionan como oficinas que otorgan o niegan la visa a los extranjeros que la requieren; y los puntos internos de control, establecidos en el territorio nacional con mecanismos específicos de revisión, siendo extensiones de las fronteras terrestres, marítimas y aéreas.

Las fronteras terrestres de México que lo delimitan con otros países son: la frontera norte, colindante con EEUU y la frontera sur, limítrofe con Guatemala y Belice. Las ciudades vecinas que se localizan tanto del lado mexicano como del extranjero forman un ERF, en el cual además de darse los cruces cotidianos de personas, vehículos y mercancías, convergen una serie de problemáticas compartidas que deben resolverse con una visión bilateral, regional y global, como el caso del crimen organizado transnacional.

Las fronteras marítimas del país en cuyos límites ejerce su soberanía están delimitadas a partir de los litorales del territorio nacional. Están formadas por el mar territorial que tiene una extensión de doce millas náuticas (mn) mar adentro (22.2 km.), a partir de la costa; la zona contigua de 24 mn (24.4 km.) y la plataforma continental y Zona Económica Exclusiva (ZEE), que se extienden a 200 millas náuticas (370.3 km.), en su conjunto forman el mar patrimonial. En esta última, aunque no ejerce su soberanía, tiene el derecho de explotar sus recursos naturales como la pesca, petróleo, gas, entre otros.

Las fronteras del espacio aéreo de México cuentan con una extensión de 10,000 metros de altitud sobre la superficie continental, la superficie insular (incluye todas las islas de los mares adyacentes, así como la Isla de Guadalupe y las Islas de Benito Juárez) y el mar patrimonial.

Consiguientemente, tomando en consideración este sistema, en materia migratoria se utiliza el término “administración de fronteras” para referirse a la gestión de flujos autorizados de personas (hombres de negocios, turistas y migrantes) y, a la detección y prevención de la entrada ilegal de extranjeros a determinado país. Las normas internacionales exigen a los Estados establecer un equilibrio entre la facilitación del ingreso de los viajeros que acrediten su estancia o tránsito y el control, para aquellos que lo hagan de forma inapropiada o con documentación falsa o no válida.

2.1.1 FRONTERAS MÚLTIPLES

2.1.1.1 FRONTERA VIRTUAL

Es aquella que se ha desarrollado con los avances tecnológicos destinados a la elaboración e intercambio de bases de datos, enfocados a la obtención de información de pasajeros que utilizan aviones o embarcaciones y que buscan internarse a algún país. Para ello se utilizan dos procedimientos: los Sistemas Avanzados de Información de Pasajeros (*APIS*, siglas en inglés) y el Registro de Nombre de Pasajeros (*PNR*, siglas en inglés), los cuales dependen de la capacidad y los recursos con los que cuente cada gobierno para su operación y control.

Ambos tienen un sentido enfocado a la pre-internación, basado en la tecnología, contribuyendo a la generación de información previa de los usuarios, ya sea a partir de sus itinerarios de viaje antes de que inicien algún traslado, o cuando ya se encuentran realizando el mismo, a fin de que la autoridad pueda verificar que éstos no tienen ningún

impedimento para internarse en el país de destino, ya sea por una cuestión migratoria, policial, sanitaria, de procuración de justicia o de seguridad, para realizar las acciones que sean procedentes de acuerdo con la información.

Para que estos mecanismos se conviertan en útiles herramientas operativas, es necesario que las dependencias usuarias de la información colaboren y realicen las gestiones necesarias para contratarlos con las necesidades y adaptaciones propias para cada institución.

2.1.1.2 FRONTERA CONSULAR

Está conformada por la red de consulados de México en el mundo, los cuales dependen directamente de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE). Hasta octubre de 2012, la red consular de México en el mundo estaba compuesta de 73 secciones consulares: 31 consulados generales, 35 consulados de carrera, tres oficinas de enlace y una agencia consular. En el caso de EEUU, en donde se concentra la mayor parte de los mexicanos en el exterior, se cuenta con 50 representaciones consulares, siendo la red consular con el mayor número de oficinas de su tipo que tiene un país en otro. Entre los servicios que ofrecen estas oficinas están los trámites de documentos, así como acciones de protección y asistencia consular en caso que lo requieran los mexicanos, entre otros.

Existe también el programa de consulados móviles, sobre ruedas y jornadas de fin de semana, los cuales facilitan a los connacionales el acceso a servicios y documentos ante la imposibilidad de asistir personalmente a un consulado ya sea por distancia u horarios laborales.

En materia de inmigración, los consulados operan como filtros de entrada, atendiendo a los extranjeros que deseen internarse al país y que tengan la obligación de tramitar la visa, para lo cual tendrán que acreditar con documentación válida que cuentan

con los requisitos para que les sea otorgada. Es así como la SRE en coordinación con el INM, deben garantizar que aquellas personas que no cumplan con dichos requisitos no puedan ingresar al territorio mexicano.

2.1.1.3 PUNTOS INTERNOS DE CONTROL E INTERNACIÓN

Aunque estos no representan propiamente una frontera bajo el concepto tradicional de delimitaciones entre Estados Nación o bajo el término actual de espacios regionales fronterizos, son parte del esquema de fronteras múltiples de un país, que, a pesar de encontrarse ya dentro del territorio mexicano, hacen las veces de *mecanismo de revisión* complementario al paso de las fronteras territoriales, ante la posibilidad de que parte del flujo de personas y bienes se halla internado de manera irregular, siendo como su nombre lo indica, puntos internos de control.

De igual modo, existen *Puntos de Internación (PI)* en aeropuertos, carreteras y puertos, que operan como lugares de inspección donde se autoriza o no, la entrada y salida de connacionales y personas de otras nacionalidades. A diciembre de 2012, el INM operaba con 191 PI: 58 terrestres; 68 aéreos y; 65 marítimos, en 25 estados, representando puntos estratégicos para la salvaguarda del territorio nacional y la seguridad de los mexicanos.

2.2 MIGRACIÓN

De acuerdo con el Instituto Nacional de Geografía y Estadística (2010), la migración se entiende como el cambio de residencia de una o varias personas de manera temporal o definitiva, generalmente con la intención de mejorar su situación económica así como su desarrollo personal y familiar. Es importante notar que cuando una persona deja su lugar de origen para residir en otro país, se convierte en un emigrante, pero al llegar a establecerse al nuevo lugar de residencia, esa misma persona pasa a ser un inmigrante.

Por inmigración se entiende el ingreso al país, de forma documentada (regular) o indocumentada (irregular), de todas las personas que no tienen la nacionalidad mexicana. En su concepción tradicional, refiere a los extranjeros que, por el hecho de no ser nacionales, no pueden disfrutar de ciertos derechos reservados a los mexicanos. En su visión complementaria incluye los Tratados Internacionales de los que México es firmante, así como la creación de leyes especiales, sobre todo de protección y en materia de derechos humanos en favor de los migrantes.

Para Ruíz (2002; pp.13-19) la movilidad de personas siempre ha existido y en los últimos años se ha incrementado. Algunos analistas consideran que el siglo XXI será caracterizado como el siglo de las migraciones. “Por migración entendemos los desplazamientos de personas que tienen como intención un cambio de residencia desde un lugar de origen a otro de destino, atravesando algún límite geográfico que generalmente es una división político-administrativa”.

Ludmila Borisovna Biriukova (2002; p. 33) señala que “la decisión de migrar es el resultado de un cálculo racional en el cual cada individuo compara los costos de la migración con sus recompensas”. Todos los individuos que migran buscan mejorar la situación que están viviendo en su lugar de origen.

En opinión de Iain Chambers (1994, p.19) la migración debe ser analizada con mayor complejidad, en el que el lugar de partida y el punto de llegada no son inmutables ni seguros. Exige vivir en lenguas, historias e identidades que están sometidas a una constante mutación. “Vivir en otra parte significa estar constantemente inmerso en una conversación en la que las diferentes identidades se reconocen, se intercambian y se mezclan, pero no se desvanecen. En este sentido, las diferencias funcionan no necesariamente como barreras,

sino más bien como signos de complejidad. Ser extranjero en tierra extranjera, estar perdido constituye quizás una condición típica de la vida contemporánea”.

La Organización Internacional para las Migraciones (2006, pp.38-43), en su apartado de “términos clave de migración”, presenta distintos conceptos relacionados a la migración, entre los cuales destacan:

- **Migración ordenada-** Movimiento de personas de su lugar de residencia a otro, respetando la legislación que regula la salida y el viaje del país de origen, el tránsito y el ingreso en el territorio del país de tránsito o receptor.
- **Migración facilitada-** Migración regular alentada o estimulada, haciendo que el viaje de las personas sea más fácil y conveniente. Ello puede comprender distintas medidas, entre las cuales se encuentran, por ejemplo, la modernización del sistema de visado o procedimientos y personal más eficiente en la inspección de los pasajeros.
- **Migración irregular-** El término se aplica a los migrantes que infringen las normas de admisión del país o cualquier otra persona no autorizada a permanecer en el país receptor.
- **Migración laboral-** Movimiento de personas del Estado de origen a otro con un fin laboral. La migración laboral está por lo general regulada en la legislación sobre migraciones de los Estados. Algunos países asumen un papel activo al regular la migración laboral externa y buscar oportunidades de trabajo para sus nacionales en el exterior.
- **Migración Forzada-** Término genérico que se utiliza para describir un movimiento de personas en el que se observa la coacción, incluyendo la amenaza a la vida y su

subsistencia, bien sea por causas naturales o humanas. (Por ejemplo, movimientos de refugiados y de desplazados internos, así como personas desplazadas por desastres naturales o ambientales, desastres nucleares o químicos, hambruna o proyectos de desarrollo).

- **Migrante-** A nivel internacional no hay una definición universalmente aceptada del término "migrante." Este término abarca usualmente todos los casos en los que la decisión de migrar es tomada libremente por la persona concernida por "razones de conveniencia personal" y sin intervención de factores externos que le obliguen a ello. Así, este término se aplica a las personas y a sus familiares que van a otro país o región con miras a mejorar sus condiciones sociales y materiales y sus perspectivas y las de sus familias.
- **Migrante calificado-** Trabajador migrante que por sus competencias recibe un tratamiento preferencial en cuanto a su admisión en un país distinto al suyo. Por esas razones, está sujeto a menos restricciones en lo que respecta a la duración de su estadía en el país receptor, al cambio de empleo y a la reunificación familiar.
- **Migrante documentado-** Migrante que ingresa legalmente a un país y permanece en él, de acuerdo al criterio de admisión.
- **Migrante económico-** Persona que habiendo dejado su lugar de residencia o domicilio habitual, busca mejorar su nivel de vida en un país distinto al de origen. Este término se distingue del de "refugiado" que huye por persecución o del refugiado de facto que huye por violencia generalizada o violación masiva de los derechos humanos. También se usa para hacer referencia a personas que intentan ingresar en un país sin permiso legal y/o utilizando procedimientos de asilo de mala

fe. Asimismo, se aplica a las personas que se establecen fuera de su país de origen por la duración de un trabajo de temporada (cosechas agrícolas), llamados "trabajadores de temporada" o temporeros.

- **Migrante irregular** - Persona que ingresa un país de manera ilegal (irregular) o que, tras el vencimiento de su visado, deja de tener estatus legal en el país receptor (también llamado clandestino/ ilegal/migrante indocumentado o migrante en situación irregular).
- **Trabajador de temporada**- Todo trabajador migrante cuyo trabajo, por su propia naturaleza, dependa de condiciones estacionales y sólo se realice durante parte del año. (Art. 2 (2) (b) de la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, 1990).

2.3 SEGURIDAD NACIONAL

Como consecuencia del devenir histórico, el término de Seguridad Nacional es complejo de conceptualizar, ya que tiene un sinnúmero de acepciones, enfoques e incluso evoluciones. Las profundas transformaciones que ha vivido la sociedad han forzado a cambiar el paradigma de la “Seguridad Nacional” entendida como todos aquellos programas, medidas e instrumentos que cierto Estado adopta para defender a sus órganos supremos de un eventual derrocamiento violento por un movimiento subversivo interno o una agresión externa. Cabe destacar que la doctrina de Seguridad Nacional también ha tenido un carácter meramente ideológico; “habiendo tenido su origen en Estados Unidos de América, se difundió a otros países en los años que precedieron a la Segunda Guerra Mundial, durante el cual se consolidó particularmente en América Latina, bajo la influencia

estadounidense, al establecerse el sistema de defensa hemisférica” (Enciclopedia Jurídica Mexicana, 2002; 533).

Al respecto, Brown (1980; p.9) explica la concepción estadounidense de seguridad nacional como la capacidad de preservar la integridad física de la nación y de su territorio; de mantener sus relaciones económicas con el resto del mundo en términos convenientes; de proteger su naturaleza, sus instituciones y su gobierno de los ataques provenientes del exterior, y de controlar sus fronteras. Asimismo, la Junta de Jefes de Estado Mayor de las Fuerzas Armadas de EEUU (Littuma, 1980; p. 38) delimitó la seguridad nacional como “la condición resultante del establecimiento y pervivencia de medidas que aseguren un estado de inviolabilidad contra actos e influencias antagónicas.”

Si bien las distintas definiciones del concepto de Seguridad Nacional se asemejan entre sí, presentan variaciones de acuerdo a autores y concepciones regionales. En este sentido, mientras para la Escuela Superior de Guerra de Brasil (Littuma, 1974, p.5) la Seguridad Nacional es “el grado relativo de garantía que, a través de acciones políticas, económicas, psico-sociales y militares, un Estado puede proporcionar, en una determinada época, a la Nación que jurisdicciona, para la consecución y salvaguardia de los objetivos nacionales, a pesar de los antagonismos internos o externos existentes o previsibles”, el General de División Don Felipe Quero Rodiles (1989, p.86), Presidente de la Asociación Española de Militares Escritores (AEME), define el concepto como “el estado de vida de una Nación en el que no existe amenaza a la soberanía ni a la integridad del territorio; en el que desde el interior no se atenta contra el normal ejercicio de la autoridad ni contra las instituciones, y en el que tanto las actividades públicas como las privadas pueden llevarse a cabo sin obstáculos que se opongan hacia más altos niveles de prosperidad”.

Considerando las profundas transformaciones que ha vivido la sociedad, el concepto de Seguridad Nacional se ha ido transformando a la par. Para Richard Ullman (1983; p.125) la Seguridad Nacional se entiende como “cualquier amenaza drástica que degrade la calidad de vida o que reduzca el rango de opciones políticas del gobierno de un Estado o de entidades privadas no gubernamentales”.

Por su parte, Acosta Romero (2001; p. 944) señala que la Seguridad Nacional debe entenderse como una serie de programas y medidas que un Estado debe adoptar para proteger, y en dado caso defender, a sus órganos supremos de cualquier situación violenta o no, interna o externa, que pueda ponerlos en peligro. Complementando lo anterior, el General Vega (2000, p.78) define la Seguridad Nacional como la condición de pensamiento y acción del Estado, por la cual una sociedad organizada, en el entorno del derecho, obtiene y preserva sus objetivos nacionales. Sin embargo, la realidad social ha ido haciendo cada vez más compleja la manera de entender qué y cómo se debe proteger al Estado y cuáles son los factores que lo pueden llegar a vulnerar.

Siguiendo esta línea de pensamiento, en sus orígenes la Seguridad Nacional partía de la defensa del territorio con base en la demostración de poderío militar frente a amenazas externas, mientras que en la actualidad las amenazas a la Seguridad Nacional son más difusas e incluyen el terrorismo, el crimen organizado, el tráfico de armas, personas y estupefacientes, los riesgos medioambientales y biológicos, así como los fenómenos sociales de escala global como las migraciones masivas y las epidemias; es decir, el resguardo de la seguridad humana y del funcionamiento normal del comercio e inversiones, así como el flujo de divisas y financiero y hasta la estabilidad y seguridad de países vecinos. (Centro de Documentación, Información y Análisis de la Cámara de Diputados, 2009; p.15). Por lo tanto, como menciona el Dr. Rojas Aravena (2000; p.6) el nuevo

concepto de seguridad “deberá abarcar las dimensiones tradicionales referidas a la soberanía estatal –con un gran peso en el eje soberano territorial y en las capacidades militares y las nuevas dimensiones referidas a los fenómenos y procesos que determinan la nueva agenda”.

En México, autores como Luis Herrera-Lasso y Guadalupe González (1990; p. 391) definen la Seguridad Nacional como “el conjunto de condiciones -políticas, económicas, militares, sociales y culturales- necesarias para garantizar la soberanía, la independencia y la promoción del interés de la Nación, fortaleciendo los componentes del proyecto nacional y reduciendo al mínimo las debilidades o inconsistencias que pueden traducirse en ventanas de vulnerabilidad frente al exterior”. El mismo año, Reyes (1990, p.84) tipifica la Seguridad Nacional como una necesidad vital del Estado-Nación y por lo tanto un deber, que requiere tener la capacidad para precaver y enfrentar las interferencias, amenazas o peligros que afecten o puedan afectar las legítimas aspiraciones e intereses permanentes de los objetivos nacionales. De acuerdo con él, la Seguridad Nacional debe preservar los valores fundamentales del “ser nacional”.

Dentro de la evolución del propio concepto, se encuentra la visión del ex director del Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN), Guillermo Valdés Castellanos (2009, p.24): “No se trata de la defensa de un gobierno o de un régimen, sino del Estado mismo, pero no de cualquier Estado, sino de un Estado con orden constitucional, instituciones democráticas y desarrollo económico, social y político. El verdadero binomio de la seguridad nacional es la democracia y el respeto a las garantías individuales, no el autoritarismo.”

En años anteriores, el jurisconsulto Manuel Moreno (1987, p. 80) enfatizaba en que la Seguridad Nacional abarca todos los campos del acontecer social y que su encausamiento

va enfocado a la afirmación de todo lo que contribuye a consolidar nuestras formas institucionales de existencia, dentro de los márgenes establecidos por la Constitución. Para él, la Seguridad Nacional comprende dos aspectos, uno interno y el otro externo.

“En el orden externo, México siempre ha normado su conducta en el campo internacional, por principios fundados en sus ideales de paz y de justicia, apoyados en la fuerza de la razón. En cuanto al ámbito interno la seguridad esta cimentada, de manera especial, en la solidez y firmeza de nuestras instituciones sociales, debidamente tuteladas por el orden jurídico emanado de la Constitución. La acción del estado en este aspecto está encaminada, fundamentalmente, a lograr el desarrollo integral del país dentro de los cauces de justicia social que la propia Constitución preconiza”.

Contemporáneo al jurisconsulto, Aguayo (1987; p.6) reconoce que “la Seguridad Nacional debe ser un concepto amplio que, aun cuando ha recibido muchas formulaciones, tiene como puntos rectores -aunque con diferentes énfasis- la defensa frente a amenazas externas o internas del territorio, de la soberanía y de los valores nacionales (este último aspecto es generalmente traducido por los gobiernos como la preservación del orden establecido)”. Por lo tanto, la Seguridad Nacional se liga con el concepto de poder nacional y no se reduce a lo militar sino que tiene dimensiones económicas, políticas, sociales, culturales, entre otras.

En el sitio de internet del Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN; 2012), el concepto de Seguridad Nacional se refiere a una realidad concreta que le permite al Estado mantener su integridad, estabilidad y permanencia. Tiene como universo al conjunto de acciones, estrategias y políticas destinadas a mantener los componentes anteriores, así como el orden constitucional, de las instituciones democráticas y del desarrollo social, económico y político.

En lo que refiere a la normativa mexicana, el 5 de abril de 2004 se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF), la Reforma Constitucional que confirió facultades expresas al Congreso de la Unión para legislar de manera especializada la Seguridad Nacional, estableciéndole requisitos y límites a las investigaciones, así como al Presidente de la República para preservarla. Antes de esta fecha, no existían las bases constitucionales para expedir una legislación federal especial. Antes de la Reforma Constitucional, la expresión “Seguridad Nacional”, “Seguridad de la Nación” y otras menciones equivalentes se encontraban en más de treinta leyes federales distintas (Anexo I). Se trataba de una regulación difusa relativa a una pluralidad de materias y propósitos.

Al respecto, la primera aproximación normativa clara a la expresión Seguridad Nacional fue plasmada en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental publicada en el DOF el 8 de junio de 2002. El art. 3, fracc. XII, la define como “Acciones destinadas a proteger la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano, la gobernabilidad democrática, la defensa exterior y la seguridad interior de la Federación, orientadas al bienestar general de la sociedad que permitan el cumplimiento de los fines del Estado constitucional”.

Posteriormente a la Reforma Constitucional de 2004, el 31 de enero de 2005 se publicó en el DOF la Ley de Seguridad Nacional, en donde se señala que:

Artículo 3.- Para efectos de esta Ley, por Seguridad Nacional se entienden las acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano, que conlleven a:

I. La protección de la nación mexicana frente a las amenazas y riesgos que enfrente nuestro país;

- II. La preservación de la soberanía e independencia nacionales y la defensa del territorio;
- III. El mantenimiento del orden constitucional y el fortalecimiento de las instituciones democráticas de gobierno;
- V. La defensa legítima del Estado Mexicano respecto de otros Estados o sujetos de derecho internacional.

2.4 CONCLUSIÓN PARCIAL

A fin de comprender la problemática de las fronteras e inmigración en México desde una perspectiva de la Seguridad Nacional en el periodo 2006-2012, abordada en el capítulo siguiente de la presente investigación, resulta fundamental comenzar a relacionar los términos de Fronteras, Migración y Seguridad Nacional, así como su evolución al paso del tiempo. Encontramos que estos conceptos, si bien parecen limitarse a esferas de acción particulares que no se relacionan, están profundamente asociados, tal como se detalla en el Programa para la Seguridad Nacional 2008-2012 (p.48), donde se contempla en la línea de acción 2.2.7. “Elaborar un Programa Integral que atienda las problemáticas de la frontera norte, la frontera sur y la tercera frontera que comprenda los aspectos terrestre, fluvial, aéreo y marítimo, y que a su vez permita mejorar los esquemas de coordinación interinstitucional.” Cabe destacar que, sin duda alguna, estos conceptos se conectan con mayor claridad a partir de los atentados terroristas en EEUU del 11 de septiembre de 2001, que si bien no tuvieron lugar en el periodo de estudio comprendido en esta tesina, sí tuvieron como consecuencia la “securitización” de la migración en dicho país y, por lo tanto, un especial énfasis en la política de lucha contra el terrorismo internacional y la seguridad fronteriza (que no sólo afecta la frontera compartida con México, sino también considera la frontera sur con Centroamérica como una zona geoestratégica que vulnera tanto su Seguridad Nacional, como la nuestra). Así, los programas, proyectos y acciones

en materia de fronteras e inmigración, tienen un alto componente de Seguridad Nacional en dos sentidos: en el primero, las fronteras son el punto donde se niega el acceso a personas y mercancías que pudieran afectar la seguridad y en el segundo, la inmigración, es decir, de extranjeros que de forma documentada o indocumentada se encuentran ya en el territorio nacional implica conocer, sus actividades, vínculos y su razón de ser en el país, a fin de establecer si su actuar podría potencialmente vulnerar la seguridad del país.

3. PROBLEMÁTICA DE LA LAS FRONTERAS E INMIGRACIÓN EN MÉXICO

3.1 FRONTERAS

Nuestro país opera bajo un modelo de Fronteras Múltiples que incluye: la Frontera Virtual, la Frontera Consular y los Puntos Internos de Control, cuya definición fue previamente desarrollada dentro del *Sustento Teórico* de la presente investigación.

De acuerdo con el Instituto Nacional de las Mujeres (2007), la migración internacional actual se distingue por la creciente participación de las mujeres, por lo que es necesario incorporar el enfoque de género en el diseño de políticas migratorias y en las discusiones sobre migración y desarrollo, pues se ha visto que la experiencia migratoria puede tener efectos positivos en la condición social y el bienestar de sus lugares de origen.

Es importante mencionar que una política migratoria integral en la frontera norte y sur del país, no sólo requiere de la participación de los distintos ámbitos de gobiernos, sino de una alta participación de la sociedad civil, ya que, de acuerdo a Laborde (2011): “hay factores históricos y de expulsión y atracción que determinan los flujos migratorios de los mexicanos en EEUU, sin embargo, hay otros que son difíciles de cuantificar, tal es el caso de la cultura de la migración que ha escapado de la planeación y ejecución de una política migratoria exterior definida y de largo plazo del Estado mexicano desde sus inicios de su conformación hasta nuestros días... así los efectos colaterales del fenómeno migratorio; problemas sociales, la violencia, el abuso de los derechos humanos de los migrantes”.

Por otra parte, Berganza y Purigaza (2011) consideran que ante un proceso de globalización en plena consolidación, el inevitable fenómeno de la migración va perfilando nuevas sociedades “con diferentes patrones culturales, económicos, sociales y políticos que exigen la intervención de los principales actores sociales, entre ellos el Estado y la Sociedad Civil... la actual ola migratoria está impulsada principalmente por las diferencias

socioeconómicas entre los países desarrollados y en vías de desarrollo, donde la calidad de vida deseada no es alcanzada por millones de personas, quienes en algunos casos sufren el embate de la violencia política, las crisis económicas y la ineficacia de sus Estados”.

En suma, podemos concluir que para lograr un mayor control en las fronteras y mantener un flujo migratorio ordenado y seguro, se requiere de políticas públicas para impulsar el desarrollo, combatir al crimen organizado y el contrabando de mercancías, haciendo uso de la prevención e inteligencia. Para lograr dichos objetivos, es necesario un diagnóstico integral y, a partir de ello, delinear las estrategias para resolver la problemática en el corto, mediano y largo plazo, dando su tramo de responsabilidad a los distintos órdenes de gobierno e involucrando de manera efectiva a la sociedad civil, instituciones académicas y organismos internacionales relacionados con el tema.

3.1.1 FRONTERA SUR

México comparte esta frontera con Guatemala (956 km.) y Belice (193 km.), siendo el paso obligado de los migrantes centroamericanos para llegar a EEUU. Es una *demarcación insegura y porosa*, en la cual fluye el tráfico de drogas, armas y personas indocumentadas por la falta de control, poniendo en peligro la seguridad de la región y siendo factor para el aumento de la violencia que se vive en nuestro país y de peligro para los migrantes. A diciembre de 2012, contaba con nueve puntos de internación formales y alrededor de ciento veinte informales (SAT-BID, 2009; 116).

A la Frontera Sur le ha faltado mayor inversión en infraestructura y capital humano. Adicionalmente, su situación actual no se limita al componente de irregularidad bajo el que transitan personas o bienes, también incluye una importante dinámica social regular, propia de la población que habita ambos lados de la frontera.

Para *Kauffer* (2010), las migraciones contemporáneas en la Frontera Sur de México “representan el resultado de acontecimientos históricos y de procesos contemporáneos económicos, agrarios, políticos... de eventos ambientales brutales o de deterioro acumulados”, por lo que la Frontera Sur de México se encuentra lejos de representar un límite u obstáculo “debido a la existencia de un contínuum cultural histórico, de relaciones familiares, comerciales y de intercambios cotidianos, así como de cruces constantes de un lado al otro, situación que nos permite afirmar que más que un límite real se trata de una línea imaginaria en los hechos”.

Las *debilidades* anteriores que aquejan a la Frontera Sur de México facilitan los flujos migratorios, asegura *Kauffer* (2010), “al igual que los recursos hídricos fluyen sin respetar las fronteras establecidas por los seres humanos, los flujos migratorios se caracterizan por transitar vía estos recursos naturales que escurren de un país a otro. En consecuencia, el agua se convierte en el soporte de varios de los flujos migratorios internacionales y favorece el tránsito de personas a través de la frontera límite y en los espacios fronterizos”.

Kauffer (2005) afirma que ante el significativo incremento del flujo de migrantes centroamericanos por la Frontera Sur de México a finales de los noventa y, anteriormente a mediados de los ochenta, derivado del flujo de refugiados, propició que México iniciara “un proceso de transformación de su frontera, entendido como el reforzamiento de la existencia del límite internacional... alimentado posteriormente por otros acontecimientos muy particulares tales como el levantamiento armado zapatista de 1994, la migración indocumentada centroamericana en tránsito hacia Estados Unidos y, más recientemente, la *amenaza terrorista* derivada del 11 de septiembre de 2001”.

Para Ruíz (2001), la Frontera Sur de México no sólo cumple con distintas funciones básicas de frontera al regular el flujo de mercancías y de personas, sino también se ha constituido como una “línea de cruce tremendamente desigual al conformarse de múltiples expresiones culturales, sociales, económicas y políticas a nivel local, nacional e internacional”.

3.1.2 FRONTERA NORTE

La frontera entre EEUU y México tiene una extensión territorial de 3,152 km., siendo la novena más extensa entre dos países a nivel global y la cuarta del Continente. Asimismo, es de las demarcaciones con mayor despliegue de seguridad y con más dinamismo en cuestión comercial y migratoria. De acuerdo con la Diputada Federal Cristina Ruiz Sandoval, secretaria de la Comisión de Relaciones Exteriores, se registró de 1995 a 2011 el mayor tránsito de personas del mundo, contabilizando en los 45 puntos de internación que ambos países comparten, un aproximado de 750 millones de cruces peatonales en el citado periodo de 17 años, con un promedio anual de 46 millones.

Como parte de la relación bilateral se implementaron proyectos de cooperación, con el propósito de que EEUU y México fortalecieran la competitividad económica, facilitaran el comercio, los viajes y flujos de personas legítimos, colaboraran en la desarticulación y desmantelamiento de las actividades ilícitas y de los grupos pertenecientes a la delincuencia organizada transnacional, mediante la generación de mayor infraestructura y tecnología. Sin embargo, la falta de coordinación y voluntad política entre las dependencias involucradas de ambos países aunado con la crisis financiera mundial que estalló en 2008, no permitieron darle la importancia que merecía el tema.

De acuerdo con Tello (2006, p. 374) “La frontera norte ciertamente no sería un caso extraordinario si se le viera exclusivamente como una zona donde hay mucha gente y faltan

muchas cosas. Resulta extraordinaria por las dimensiones de las brechas y de los (des)encuentros entre distintas realidades. Y también la hace extraordinaria el hecho de que, adelantándose a los deseos de algunos y contrario a las intenciones de otros, es y siempre ha sido, una frontera sumamente abierta y porosa. El problema es precisamente ése: para quién está abierta, por dónde está abierta y en qué condiciones se abre. En el lado mexicano de la frontera podríamos hablar de tres grandes faltantes: ausencia de un andamiaje institucional con niveles mínimos de eficiencia, falta de infraestructura y problemas graves de seguridad”.

Para Ruíz (2003) “presenta un perfil heterogéneo, lo cual hace difícil generalizar toda la zona. Las condiciones del medio natural, social, económico y poblacional tan desigual a lo largo de la frontera han tenido un impacto directo en la migración centroamericana, al constituirse como una zona de alto riesgo”. Razón por lo que un gran número de migrantes centroamericanos deciden establecerse en la región mexicana, postergando su determinación de llegar a EEUU.

En opinión de Rebolledo (2008), a partir de los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001, para EEUU el diseño de las políticas públicas orientadas a regular la migración cambiaron sustancialmente ya que “la seguridad es el principio rector de la formulación de la política migratoria y de control fronterizo en este país. Esta transformación soslaya una vez más la lógica económica –y el respeto a los derechos humanos- para adoptar una lógica de seguridad en la formulación de dichas políticas”.

Para Emmerich (2002), hoy día las políticas migratorias imperantes en la Frontera Norte no marchan hacía fronteras internas abiertas, al estilo de la Unión Europea “sino hacía alianzas fronterizas bilaterales moldeadas en función de la seguridad de EEUU y según las diferenciadas posibilidades tecnológicas y financieras de sus dos vecinos. A

través de sus alianzas fronterizas con México y Canadá, EEUU quiere crear una frontera *perimetral o burbuja de seguridad* más alejada de su territorio, y reservar para su propia línea fronteriza el papel estratégico de *última frontera*".

Bajo el entendido de que la Frontera Norte no representa un espacio homogéneo, sino que es más un mosaico de diferencias compartidas. Para Aguilar (2004), "Uno de los grandes desafíos de la frontera norte de México es la ausencia de prospectiva integrada en torno a los principales asuntos de su agenda de desarrollo... en la cual se ponga el acento especial en el flujo documentado y seguro de personas y mercancías".

En palabras de Giménez (2007) la Frontera Norte de México puede verse con una visión dual: como línea a la vez de separación y de contacto, como frontera cerrada y a la vez abierta... "En efecto, la frontera es a la vez barrera para el flujo humano de trabajadores migrantes y espacio poroso para el flujo de mercancías y de capital; franja de resistencia a la asimilación cultural y área de intensas transacciones de carácter instrumental derivadas de intereses y ventajas recíprocas, sin que ello implique una alteración substancial de las identidades en contacto; polo de atracción para los buscadores del *sueño americano*, y de repulsión para los que sufren o condenan la violencia cotidiana que se le asocia".

3.2 INMIGRACIÓN EXTRANJERA

De acuerdo con Rodríguez (2010), el acumulado de las personas nacidas en el exterior residentes en el territorio mexicano, siempre ha sido muy bajo y nunca ha llegado al 1% del total de la población. No obstante, a mediados y en las últimas décadas del siglo pasado, nuestro país se caracterizó por ser un receptor de migrantes, provenientes de guerras civiles internas como en España, y en toda Latinoamérica, a raíz de las dictaduras militares.

En materia de inserción al país receptor, Sacristán (2007) argumenta que las políticas activas de empleo deben incrementar las posibilidades de incorporación y mantenimiento laboral de los inmigrantes, combinando flexibilidad y seguridad de empleo, siendo éste el primer paso para su incorporación y *modus vivendi* a la nueva sociedad que los acoge. En este sentido, resulta básico que se puedan asegurar esas condiciones mínimas de estancia, entre las que se encuentra el mencionado empleo.

De igual modo, Cortés (2003) asegura que la política de inmigración ha consistido en responder a los llamados de la demanda de fuerza laboral, de acuerdo con las necesidades de cada país. No obstante, la mayoría de naciones, derivado de la crisis económica mundial, están enfrentando tasas altas de desempleo, y aunque en México no sea el caso, el déficit de éste provoca que no sea una prioridad del gobierno el incluir al empleo como política de inmigración.

Asimismo, la intensificación de métodos para el control y vigilancia en las Fronteras de México, representa para el mismo autor un considerable incremento en los riesgos y costos de la migración, tanto para los mexicanos como para los centroamericanos, quienes atraviesan el país en tránsito a EEUU.

Es importante mencionar que algunos de los aspectos al que se enfrentan los inmigrantes, son la discriminación y la marginación en las sociedades receptoras; un tema de lamentable actualidad, asegura Trujillo (2003) en sus apuntes de reflexión: “El otro Inmigrante”, donde se analiza la actitud racista para con ellos y la falta de interés en su entorno social y cultural. Al respecto, los inmigrantes se encuentran en condición de vulnerabilidad en el territorio nacional, independientemente de su estatus migratorio, pues llegan a sufrir una serie de violaciones a sus derechos humanos y son, en el peor escenario, víctimas de las bandas del crimen organizado.

Por lo tanto, uno de los objetivos de las asociaciones de inmigrantes extranjeros en la ciudad de México, ha sido constituir un medio de reunión y unidad para las personas que comparten el mismo origen nacional, asegura Palma (2005). Así, los inmigrantes han buscado coordinarse y formar comunidades, como forma de integrar a aquellos que llegan desde sus naciones o desde otras partes del mundo, y desde luego, no perder su vinculación con su país de origen.

De acuerdo con Sebates (2007), la habilidad de los inmigrantes para integrarse no ha sido impedida por un conflicto de identidad con los locales, sino de los prejuicios asociados con las personas originarias de la Ciudad de México, debido a su identidad. Así, una de las políticas que todo gobierno debe procurar es, en principio, la inserción controlada de los inmigrantes y ya una vez acordada ésta, su integración a las comunidades receptoras.

Puede parecer que sobre la inmigración todo se sabe, como lo asegura Bell (2001). Sin embargo el dramatismo que conlleva por el entorno en que se produce y las causas que la provocan, convierte el tiempo presente en un tiempo para acciones y propuestas, en las que gobierno, sociedad civil y todo tipo de organizaciones, deben participar en una política integral de atención a los inmigrantes, que esté basada en principio en el respeto irrestricto a las leyes mexicanas y con pleno apego a los derechos humanos consagrados en la Constitución y en Tratados internacionales signados por México en dicha materia.

La vecindad que tiene México con EEUU lo convierte en un país con altos índices de transmigrantes originarios de todo el mundo, principalmente de países centroamericanos como Guatemala, Honduras y El Salvador, como señala Rodríguez (2010), donde los elementos de identidad nacional, social, religiosa y cultural, tienen un papel importante en la conformación de los grupos de migrantes, en la selección de medios de transporte, en las

rutas que se elijan, en las relaciones sociales que establezcan durante el trayecto y en las maneras de responder a las eventualidades y riesgos que enfrentan.

Como es sabido, el tren de carga y el transporte público son, por excelencia, los dos medios masivos para la transmigración por México, la primera opción es masiva y casi gratuita, así sea la de mayor riesgo y duración. Por lo tanto, es la opción primera para hombres y, entre ellos, para quienes tienen menor cultura de la organización y menor acompañamiento social.

La *Ley de Migración* define al migrante como al individuo que sale, transita o llega al territorio de un Estado distinto al de su residencia por cualquier tipo de motivación, sea ésta económica, social, política, entre otras. En este sentido, el migrante desde la perspectiva de dicha ley es un extranjero y para el país un inmigrante. Así, con base en esta idea, algunos países han creado sus Ministerios de Inmigración, a fin de atender todos los asuntos relacionados con dicha población extranjera, sea regular (documentada) o irregular (indocumentada).

En México contamos con un espectro muy amplio del fenómeno migratorio. En la actualidad convergen todas sus manifestaciones, ya que somos un país expulsor, receptor, de tránsito, y en los últimos años de retorno de migrantes. Sin embargo, para efectos de delimitarlo, la presente investigación se enfoca únicamente en la *Inmigración*.

3.2.1 FLUJO REGULAR

El *Flujo Regular* o documentado en un país existe en la medida en que se establecen las normas para controlar el ingreso de los extranjeros e inmigrantes para que puedan entrar legalmente y permanecer en él, de acuerdo con los criterios de admisión que definan las autoridades migratorias, en este caso el INM. Es importante mencionar que la gestión de este flujo parte de la presentación de documentos del inmigrante y de su aceptación para

entrar, en el entendido de que respetará los tiempos y las formas de permanencia estipuladas en las formas migratorias.

La situación de la movilidad laboral actual generada por la globalización económica, la belleza natural de nuestro territorio para extranjeros retirados o la riqueza cultural de nuestro país, entre otros factores, plantean una situación de una mayor complejidad que no tenía México hace algunos años, con respecto a la migración documentada. A partir de lo anteriormente expuesto, surge la necesidad de *generar censos más confiables para el diseño de políticas públicas* para los movimientos migratorios y de personas, debido a que es insuficiente la información que brindan los censos de población cada diez años, respecto a las personas nacidas en el exterior.

La intensidad de *la vida transfronteriza en el norte de México*, así como la consolidación de comunidades transnacionales entre lugares de origen y destino de migrantes, y de comunidades binacionales en zonas fronterizas, son procesos que en el largo plazo hacen confuso el carácter temporal o permanente de muchos de los movimientos migratorios en esas regiones o la existencia del hecho migratorio en sí.

Por otra parte, la forma de vida de muchos estadounidenses pensionados o con recursos suficientes, hacen que tengan viviendas en ambos países y residan parte del tiempo en cada país, por lo que no necesariamente son captados por los censos de población o en los registros migratorios de México, no obstante que pueden radicar la mayor parte del año en suelo mexicano.

De acuerdo a la publicación del Centro de Estudios Migratorios del INM *Extranjeros Residentes en México* (Rodríguez & Cobo, 2012; p.25), en 2012 residían en el país 262 mil 672 inmigrantes, principalmente de EEUU, España, Argentina, Colombia, Canadá, Cuba, China, Venezuela, Francia Alemania y Guatemala; localizados en 7

principales entidades federativas (Distrito Federal, Jalisco, Estado de México, Baja California, Nuevo León, Quintana Roo y Baja California Sur).

3.2.2 *FLUJO IRREGULAR*

El *Flujo Irregular*, se entiende como el ingreso ilegal o no documentado de los inmigrantes que tienen la intención de permanecer en el territorio nacional o utilizarlo como tránsito. De igual modo, se incluyen en esta categoría quienes habiendo entrado de forma legal o documentada pierden la vigencia de su visado, dejando de tener el estatus legal. También se aplica a los inmigrantes que infringen las normas de admisión o cualquier otra persona no autoriza a estar en el país.

México se ha convertido en un *país de tránsito irregular* hacia nuestro vecino del norte. Dicho problema no ha sido atendido por las anteriores administraciones adecuadamente y debe ser enfocado con una óptica de Seguridad Nacional, ya que si bien pueden ser víctimas del crimen organizado, también se tiene documentado que algunos de ellos se integran a estas bandas o son formadores de grupos delictivos que operan en las fronteras y en el territorio nacional.

A pesar de que en los últimos años, de acuerdo con estadísticas del INM y Homeland Security, *la migración centroamericana ha tenido una tendencia a la baja*, no se debe perder de vista que los migrantes irregulares que provienen de la región al ver frustrada la oportunidad de internarse a EEUU, opten por establecer su residencia de manera permanente en México (INM, 2011; p. 2).

En la actualidad, un sector de los migrantes irregulares que deciden intentar cruzar a EEUU y quienes utilizan el territorio nacional de manera transitoria, se pueden considerar como un *grupo altamente vulnerable*. Se tienen reportes gubernamentales y no gubernamentales de inmigrantes, principalmente centroamericanos, que han sido víctimas

del crimen organizado pero también, vergonzosamente, de funcionarios de los diferentes órdenes de gobierno. Como caso emblemático se encuentra el ocurrido en San Fernando, Tamaulipas, donde se ejecutó en agosto de 2010 a 72 migrantes.

El sector migrante más vulnerable y escaso de recursos, y al mismo tiempo el de mayor impacto mediático de cruce indocumentado, es el que lo hace a través de “*La Bestia*”, como es llamado el tren por el que recorren el territorio nacional para intentar cruzar a EEUU. No debemos perder de vista que éste es utilizado por un sector reducido del tránsito irregular, ya que de acuerdo a cifras del INM y del gobierno estadounidense, se estima que entre 1995 y el 2010 se han internado al territorio nacional de manera indocumentada, aproximadamente, 3 millones 750 mil extranjeros; por tanto, un gran número de ellos utilizaron otro medio de transporte (terrestre e inclusive aéreo) para intentar llegar a nuestra Frontera Norte.

La vulnerabilidad de los migrantes irregulares de tránsito, se refleja en *el Informe especial sobre secuestro de migrantes en México*, por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH, 2011). La CNDH documentó en seis meses, de abril a septiembre de 2010, un total de 214 eventos de secuestro, de los cuales, según el testimonio de las víctimas y testigos de hechos, resultaron 11,333 víctimas. Si bien es cierto que la metodología utilizada puede ser cuestionable, lo que no se puede perder de vista es la inseguridad a la que se enfrenta este grupo vulnerable.

Lo anterior, en una primera instancia, señala la imperiosa necesidad de controlar y regular el tránsito migrante en nuestro país, ya que es la vulnerabilidad propia de los migrantes y no su calidad migratoria, como algunas OSC establecen, el principal riesgo que los expone a violaciones de sus derechos humanos.

3.3 CONCLUSIÓN PARCIAL

La problemática de las fronteras e inmigración en México inicia en la Frontera Sur y se exacerba en la Norte. Es decir, los inmigrantes irregulares -en su mayoría centroamericanos- ingresan al país con la intención de cruzar hacia EEUU y un importante número de ellos, al ver frustrado su cruce en la Frontera Norte, se asienta en territorio mexicano, en condiciones de alta vulnerabilidad y socioeconómicas precarias. Durante la travesía, en ocasiones estos migrantes son abusados principalmente por bandas delictivas; algunos son forzados a, o deciden por sí mismos, engrosar las filas del crimen organizado, vulnerando también la seguridad pública y constituyendo una amenaza para la Seguridad Nacional del país. Si bien existe una notoria disparidad – en infraestructura, personal, vigilancia, tecnología- entre ambas fronteras, resulta fundamental resaltar las dinámicas propias de cada región, tanto de tránsito de personas como de bienes, para con ello formular políticas públicas que, por un lado, fortalezcan la seguridad y vigilancia fronteriza, y por el otro, permitan el desarrollo regional a partir de la integración de los inmigrantes a las comunidades receptoras.

4. ACCIONES GUBERNAMENTALES.

4.1 LÍNEAS DE ACCIÓN

A continuación se describen las líneas que dictaron la acción del gobierno mexicano relacionada con Inmigración, Fronteras y Seguridad Nacional en el periodo 2006-2012, partiendo de lo general a lo particular abarcando las Leyes, el Plan Nacional de Desarrollo y algunos Programas. Se iniciará poniendo en contexto lo relacionado a las instancias que se ocupan de atender la Seguridad Nacional, la elaboración de la Agenda Nacional de Riesgos y su relación con el tema que es objeto de la presente investigación.

Las instancias de Seguridad Nacional (Anexo II) son de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 6, fracción II de la Ley de Seguridad Nacional, aquellas instituciones y autoridades que en función de sus atribuciones participan directa o indirectamente en la Seguridad Nacional, entendida ésta como las acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano.

La declaratoria de Instancia de Seguridad Nacional se emite por disposición legal o administrativa, o bien, por acuerdo del *Consejo de Seguridad Nacional (CSN)*, y se formaliza mediante la suscripción de un convenio entre el Secretario de Gobernación, en su carácter de Secretario Ejecutivo del Consejo, y el titular de la dependencia o entidad objeto de la declaratoria, o bien, a la que se encuentre adscrita la unidad administrativa reconocida con tal carácter. Para efectos de la presente investigación, resulta importante señalar que el *INM* es una Instancia de Seguridad Nacional a partir de la publicación en el DOF de fecha 18 de mayo de 2005. (Anexo III)

Por su parte el *CSN*, instancia deliberativa encabezada por el Presidente de la República, cuya finalidad consiste en establecer y articular las acciones y políticas en materia de Seguridad Nacional, coadyuva en lo siguiente (Anexo IV):

- La integración y coordinación de los esfuerzos y medidas orientadas a preservar la Seguridad Nacional, los programas de cooperación internacional, y los lineamientos que permitan el establecimiento de políticas generales;
- El Programa para la Seguridad Nacional y la evaluación de sus resultados;
- La definición anual de la *Agenda Nacional de Riesgos* y su seguimiento;
- Los lineamientos para que el *CISEN* preste auxilio y colaboración en materia de Seguridad Pública, procuración de justicia y en cualquier otro ramo de la Administración Pública que acuerde el Consejo;
- Los procesos de clasificación y desclasificación de información en materia de Seguridad Nacional, y
- Los demás que establezca el Presidente de la República en el marco de las disposiciones aplicables.

Respecto a la *Agenda Nacional de Riesgos (ANR)*, es un producto de inteligencia y un instrumento prospectivo que identifica riesgos y amenazas a la Seguridad Nacional, la probabilidad de su ocurrencia, las vulnerabilidades del Estado frente a fenómenos diversos y las posibles manifestaciones de los mismos. Asimismo, permite orientar las labores de inteligencia, así como las acciones, los mecanismos de coordinación y las políticas en materia de Seguridad Nacional encaminadas a dar continuidad al proyecto de Nación en el corto, mediano y largo plazo. La *ANR* es aprobada anualmente por el Presidente de la República en el seno del *Consejo de Seguridad Nacional* a propuesta del Secretario Técnico. Para su integración toma en consideración tanto el entorno nacional como el internacional, así como las aportaciones de las dependencias que lo integran con base en los lineamientos establecidos por el *Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN)* y lo señalado en el Plan Nacional de Desarrollo y en el Programa para la Seguridad Nacional.

La ANR contempla *amenazas*, es decir fenómenos intencionales generados por el poder de otro Estado, o por agentes no estatales, cuya voluntad hostil y deliberada pone en peligro los intereses permanentes tutelados por la Seguridad Nacional, en parte o en todo el país, y cuestionan la existencia del mismo Estado, así como *riesgos*, identificados como condiciones internas o externas generadas por situaciones políticas, económicas, sociales o agentes no estatales, así como por desastres naturales, de origen humano o epidemias, que sin tener carácter de amenazas pudieran poner en entredicho el desarrollo nacional.

De acuerdo con lo que señala la *Ley de Seguridad Nacional*, se entienden como amenazas a la Seguridad Nacional, actividades relacionadas con:

- Espionaje, sabotaje, terrorismo (incluyendo actividades de financiamiento), rebelión, traición a la patria, genocidio, tráfico ilegal de materiales nucleares, de armas químicas, biológicas y convencionales de destrucción masiva, y actos en contra de la seguridad de la aviación y la navegación marítima.
- Actos tendientes a obstaculizar o neutralizar actividades de inteligencia o contrainteligencia.
- Destrucción o inhabilitación de la infraestructura de carácter estratégico o indispensable para la provisión de bienes o servicios públicos.
- Interferencia extranjera en los asuntos nacionales que puedan implicar una afectación al Estado Mexicano y actos que atenten en contra del personal diplomático.
- Actos que impidan a las autoridades actuar contra la delincuencia organizada, incluyendo la obstrucción de operaciones militares o navales contra la misma.
- Acciones tendientes a quebrantar la unidad de las partes integrantes de la Federación.

Esta misma Ley no establece de manera expresa los riesgos a la Seguridad Nacional, toda vez que no tienen un carácter permanente y se actualizan periódicamente dependiendo de los fenómenos coyunturales por los que atraviesa el país. Adquieren su fundamento en la Agenda Nacional de Riesgos aprobada por el Consejo de Seguridad Nacional (CSN).

De acuerdo al *Programa para la Seguridad Nacional 2009-2012*, dentro del apartado *1.4. Diagnóstico*, el punto *1.4.1* menciona los *Principales desafíos que vive el país en materia de Seguridad Nacional*, ubicando en primera instancia la transformación del escenario geopolítico mundial, la emergencia de nuevos actores y el fortalecimiento sustancial de los ya existentes, que puede multiplicar las tensiones internacionales y crear escenarios de confrontación en zonas de importancia geoestratégica para los Estados Unidos Mexicanos. En este programa, se identifican las siguientes amenazas y riesgos:

1.4.2. Amenazas a la Seguridad Nacional

1.4.2.5. Vulnerabilidades en fronteras

Actualmente, la economía globalizada demanda el tránsito de capitales, bienes y personas de forma cada vez más expedita y segura. Debe reconocerse que las fronteras continúan siendo origen de vulnerabilidades, que se ven potenciadas por la deficiente vigilancia de algunos tramos de las fronteras terrestres, los flujos migratorios indocumentados; el tráfico ilícito de armas, drogas y personas; la violencia asociada al narcotráfico y la impunidad con que se desarrollan las actividades ilícitas.

La amenaza consiste en el debilitamiento de los controles institucionales a través de los cuales el Estado Mexicano ejerce su soberanía en las fronteras, por la creciente interrelación del tráfico de drogas, la trata de personas y otras

formas de comercio internacional ilícito. La asimetría existente entre los países que colindan con el Estado Mexicano al norte y al sur de sus fronteras exacerba la posibilidad de enfrentar amenazas a la Seguridad Nacional.

El tráfico ilícito hacia los Estados Unidos Mexicanos de armas, lanzamisiles, armas automáticas, granadas y municiones, y la sofisticación con las que el narcotráfico y la delincuencia organizada desafían a las autoridades y ponen en riesgo la integridad de la población civil, son problemas que requieren especial atención y corresponsabilidad de los países involucrados, ya que la mayor parte de las armas de alto poder se trafican a través de nuestras fronteras.

1.4.3. Riesgos a la Seguridad Nacional

Para garantizar la Seguridad Nacional de los Estados Unidos Mexicanos no basta con atender fenómenos que ya implican peligros para la integridad o la estabilidad del Estado. En el horizonte existen riesgos producidos por dinámicas sociales, económicas, políticas y ambientales, de naturaleza más amplia y de corte estructural, cuyos efectos potenciales adversos sobre la permanencia futura del Estado Mexicano se desenvuelven a lo largo de muchos años o incluso décadas. Los riesgos actuales para la Seguridad Nacional son:

1.4.3.3. Dinámicas migratorias

Las actividades de la delincuencia organizada transnacional asociadas al tráfico ilícito de personas generan una presión multidimensional al país y a las fronteras nacionales (norte, sur y tercera frontera). Estas circunstancias representan una ventana de vulnerabilidad para la Seguridad Nacional.

De acuerdo al Sexto Informe de Labores (2012) presentado por la Secretaría de Gobernación, la política migratoria de Estado fue diseñada con el objetivo de facilitar los

flujos migratorios, a fin de favorecer el desarrollo económico, social y cultural del país, y al mismo tiempo contribuir a la seguridad del mismo.

Lo anterior en el marco del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2006-2012, que consiste en un plan enunciativo que dicta las líneas de acción gubernamental a seguir en los ámbitos de atención prioritaria que considere la administración en turno. Con relación a la seguridad Fronteriza, dentro del PND 2006-2012 (2007), se identifica en el apartado de *Estado de Derecho y Seguridad*, en su numeral 1.9 – *Seguridad Fronteriza* lo siguiente:

- Se atenderá especialmente el reordenamiento de las fronteras para hacer de estas regiones lugares más prósperos y más seguros. Las fronteras deben ser puertas para el desarrollo, no para la delincuencia.
- La situación en la frontera sur requiere especial atención, ya que el menor desarrollo económico en esa región crea situaciones proclives a la comisión de actos ilícitos. Se buscará que esta zona sea un ejemplo de cumplimiento de la ley, al tiempo que se respeten íntegramente los derechos humanos de todos.

Se incluyen también objetivos y estrategias, como se muestra a continuación:

Objetivo 14

Salvaguardar la seguridad en las fronteras, así como la integridad y el respeto a los derechos humanos tanto de los habitantes de estas zonas, como de los migrantes.

- Estrategia 14.1 Integrar unidades mixtas de policía compuestas por la Policía Federal Preventiva y las policías fronterizas y estatales, para que, con el apoyo de las Fuerzas Armadas, garanticen la seguridad de los mexicanos y de todos los habitantes de la región fronteriza. La problemática de las fronteras en materia de seguridad requiere de la acción coordinada de los diferentes cuerpos policíacos que

operan en la zona, para tener una cobertura más amplia de vigilancia y mayor capacidad de respuesta, y eliminar duplicidades. Las estrategias de seguridad fronteriza se deben enfocar a la protección de los migrantes y de la población de estas zonas, que está expuesta a grupos de contrabandistas y traficantes de personas y de drogas.

- Estrategia 14.2 Crear canales para el intercambio de información y de estrategias en materia de seguridad fronteriza. Con los países vecinos del norte y del sur se trabajará conjuntamente para afinar mecanismos de intercambio de información que permitan controlar adecuadamente el tránsito de personas entre un país y otro, para proteger los derechos de los migrantes y, al mismo tiempo, para cerrar el paso a la delincuencia y el terrorismo internacionales.

Del apartado de *Democracia Efectiva y Política Exterior Responsable*, en su *Objetivo 10 – Construir una Nueva Cultura de la Migración* se destaca lo siguiente:

La mejor manera de prevenir la emigración por razones de desventaja económica, es la creación de oportunidades de progreso y bienestar para las personas y las familias en sus lugares de origen. Promover la corresponsabilidad entre los países que comparten con México flujos migratorios para propiciar el crecimiento económico y el desarrollo social en las zonas más atrasadas, y garantizar al mismo tiempo la protección de los derechos de los migrantes, es la esencia del compromiso del Gobierno de la República con una nueva cultura de la migración.

En el diseño de las políticas públicas en materia migratoria, se considerará la especificidad de México como país de origen, tránsito y destino de migrantes. La política migratoria será transversal a la política exterior porque requiere de la cooperación

internacional, regional y bilateral para enfocarse en el desarrollo, y no solamente en la gestión de los flujos de personas.

Para lograr este objetivo se plantean las siguientes estrategias:

- Estrategia 10.1 Respetar y proteger los derechos de los migrantes en México. Una nueva cultura de migración en México debe sustentarse en la congruencia de garantizar el respeto y protección de los derechos humanos de los migrantes de otros países en suelo mexicano, al igual que se pugna por las garantías de los migrantes mexicanos en el exterior. El Plan de Reordenamiento de la Frontera Sur estará orientado a facilitar la documentación de los migrantes que tienen como destino temporal o definitivo los estados de esa región. Al mismo tiempo, se impulsará la posibilidad de tener plena legalidad en la migración y reducir los incentivos a la ilegalidad en este proceso. El gobierno de México está resuelto a llevar a cabo acciones para estimular el empleo temporal en zonas con vocación para absorber mano de obra, y a buscar la concurrencia de Guatemala para establecer un programa similar en ese país. Al mismo tiempo, se facilitará la documentación legal de los migrantes centroamericanos, en defensa de los derechos y la dignidad de las personas que se ven obligadas a abandonar sus países de origen.
- Estrategia 10.2 Impulsar una visión de corresponsabilidad en la que México genere mayores oportunidades de desarrollo dentro del territorio nacional. El objetivo de los países que comparten el problema de la migración por razones económicas debe ser el de lograr que la inversión vaya a donde está la mano de obra para que ésta deje de ir a los lugares donde se asienta el capital.

Como se puede observar en el PND 2006-2012, la concepción del fenómeno migratorio queda disociada en dos partes: por un lado, se enfoca en el tema fronterizo desde una perspectiva de seguridad y acción gubernamental de corte policial; mientras que el enfoque correspondiente a la protección de derechos humanos de los migrantes se ubica en un contexto de política exterior y desarrollo económico. En la realidad, la operación migratoria no permite esta separación y requiere de una aplicación de las acciones de gobierno completamente vinculada.

Derivado del PND 2006-2012, se generó el *Programa Integral de Migración para la Frontera Sur de México*, el cual se sintetizó en cuatro líneas estratégicas:

1. La facilitación de la documentación de los flujos migratorios.
2. Mayor protección de los derechos de los migrantes.
3. Mayor seguridad fronteriza.
4. Mayor y mejor infraestructura material y tecnológica.

De acuerdo con el INM, en la generación de este programa participaron funcionarios públicos nacionales e internacionales, académicos, organismos de participación social y sector privado. La totalidad de los beneficios se resumían en:

- Importante contribución a un régimen general de ordenamiento, control y legalidad migratoria en la frontera sur del país.
- Contar con mayor y mejor infraestructura para la gestión migratoria en puntos de internación, estaciones migratorias y demás instalaciones del INM.
- Mejora sustantiva de la eficiencia en la gestión migratoria ante los flujos locales de visitantes y trabajadores temporales con una mejor y más amplia documentación de los mismos.

- Esquemas para atender las demandas de mercado laboral, la vida trasnacional y los riesgos a la seguridad pública y nacional.
- Reducción de la vulnerabilidad de los migrantes indocumentados en general.
- Facilitación de la documentación de los flujos migratorios documentados.
- Atención especial a grupos más vulnerables como mujeres y menores migrantes.
- Seguridad jurídica para trabajadores temporales guatemaltecos en las diversas actividades económicas que hoy desempeñan con la documentación plena de los mismos.
- Contribución sustantiva para lograr el respeto de los derechos de los migrantes documentados o indocumentados.
- Mejora en el registro, control y verificación de la entrada y salida de extranjeros en el sur del país.
- Mejora en las condiciones y proceso para la repatriación ágil, ordenada, segura y digna de los migrantes indocumentados centroamericanos asegurados.
- Reducción de discrecionalidad y abuso de autoridades a la población migrante.
- Mayor y mejor coordinación con otras instituciones.
- Brindar elementos para la modificación de la legislación migratoria acorde a las manifestaciones actuales del fenómeno migratorio en esa región.

Por su parte, la Ley de Migración, expedida en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 25 de mayo de 2011, y su Reglamento, que entró en vigor el 9 de noviembre de 2012, tuvo como objetivo principal promover la protección efectiva del migrante, modernizar la gestión migratoria, distribuir con claridad las competencias de las autoridades y fortalecer la seguridad del país, y responden a la evolución del debate sobre el

fenómeno en México, el cual se ha basado, principalmente, en cómo atender el flujo irregular en tránsito por el territorio nacional. Por ejemplo, en 2002, George Grayson, profesor del Colegio de William and Mary, en su artículo “La olvidada frontera sur: ¿Practica México lo que sermonea en el extranjero?” recalcó la incapacidad del programa Plan Sur del presidente Fox de establecer la cooperación entre las autoridades mexicanas de seguridad y las policiales, y así reducir la cantidad tan elevada de abusos a los que los centroamericanos son sujetos en la región fronteriza México-Guatemala. Este cuestionamiento se debe a que en la administración 2000–2006 el argumento de que EEUU debía reformar su sistema migratorio, debido a que nuestros connacionales eran víctimas de abusos al intentar cruzar la frontera y cuando se desarrollaban en la sociedad norteamericana, fue el bastión de la estrategia de negociación que se ejecutó hasta que los atentados del 11 de septiembre de 2001 detuvieron la iniciativa de reforma. Del mismo modo, algunos argumentos señalan que la debilidad de George W. Bush a su llegada a la Presidencia hacía difícil, ya desde entonces, un acuerdo migratorio con México.

Para mejorar la posición de negociación mexicana, en abril de 2008, el Congreso mexicano aprobó de manera unánime la descriminalización de la internación de personas indocumentadas en México y/o de aquellos que permanecieran en el país después de que su visa hubiera expirado, ya que ingresar a México ilegalmente era un delito castigado con hasta 10 años de prisión. Esta reforma redujo la sanción a una infracción administrativa con una multa de hasta \$5mil pesos.

De acuerdo con el *Mexico Institute* del *Wilson Center*, en el documento “Entendiendo el cambio a las leyes de inmigración de México” (González Murphy & Koslowski, 2011; p.15), se han introducido otras propuestas de reforma a más artículos de la Ley General de Población, sin embargo ninguna con el mismo significado en materia de

protección a los derechos humanos, como ha sido la descriminalización de la migración indocumentada. Como ejemplo, en septiembre de 2010, el Senado mexicano aprobó la reforma al Artículo 67 de dicha ley. En ésta, se indica que tanto los inmigrantes documentados como los indocumentados tienen derecho a reportar abusos a sus derechos humanos y recibir atención médica sin temer ser reportados con las autoridades migratorias. También la reforma sanciona al servidor público quien de alguna manera viole los derechos humanos de los migrantes, con suspensión de empleo por 30 días o hasta su destitución.

Desde que inició la administración 2006–2012, se reconoció que la Ley General de Población ya no era efectiva y que las reformas hechas no eran suficientes, por lo que habría que iniciar el diseño de un nuevo marco normativo especializado en la atención al fenómeno migratorio en México. Durante el Foro Global de Migración y Desarrollo que se llevó a cabo en Puerto Vallarta, Jalisco en noviembre de 2010, el ex Presidente Calderón resaltó las diversas medidas de reforma que su gobierno había realizado para mejorar los derechos de los migrantes en México, y concluyó diciendo que México no le puede exigir a EEUU lo que no puede otorgarle a sus propios inmigrantes. Bajo esta línea política fue que el gobierno de Calderón optó por elaborar una Ley situada aparte de la Ley General de Población, que trabaja los temas señalados y se armoniza con los diversos convenios internacionales que México ha ratificado.

Una de las principales características de la Ley de Migración es que garantiza la igualdad de trato a los extranjeros con respecto a los ciudadanos mexicanos. Bajo este principio todos los inmigrantes, independientemente de su calidad migratoria, tienen derecho a recibir servicios de educación y de salud. También se les otorga derechos jurídicos con los que antes no contaban, como es el derecho al debido proceso. Asimismo, con la nueva Ley los requisitos se simplifican, básicamente diferenciando entre los

extranjeros a quienes se les permite laborar y a los que no. Esta Ley también facilita la solicitud para residencia permanente de los extranjeros jubilados, entre otros extranjeros. Para otorgar la residencia permanente de manera inmediata, la Ley considera la posibilidad de usar un sistema de puntos basado en factores como nivel de educación, experiencia laboral, conocimientos técnicos y científicos.

Por otro lado, la Ley de Migración fortalece la Seguridad Nacional pues regula el uso de tecnología y la interconexión de sistemas y bases de datos entre instancias de seguridad. Asimismo, regula las segundas revisiones y rechazos en filtros de migración, y obliga a las empresas transportistas a transmitir al INM información avanzada de pasajeros. Cabe destacar que la Ley, fortalece también las medidas de seguridad de la documentación migratoria, utilizando la tecnología, a través de tarjetas de residencia que sustituyen las formas migratorias.

De conformidad con el artículo 19 de la Ley de Migración y con base en los lineamientos que expide la Secretaría de Gobernación, el INM tiene por objeto la ejecución, control y supervisión de los actos realizados por las autoridades migratorias en territorio nacional, así como la instrumentación de políticas en relación al tema migratorio. Sin embargo, además del INM, la administración 2006-2012 generó una nueva figura institucional con la intención de mejorar la calidad de la atención al fenómeno migratorio. Hacia finales del sexenio, se conformó la Unidad de Política Migratoria (UPM) al interior de la Subsecretaría de Población, Migración y Asuntos Religiosos (SPMAR). A grandes rasgos, la UPM absorbe algunas de las responsabilidades que antes radicaban en el INM, particularmente las correspondientes al análisis y difusión literaria del fenómeno migratorio, así como la compilación de estadísticas (Anexo V).

4.2 ACCIONES Y RESULTADOS

En este apartado se enuncian algunas de las acciones más relevantes, contenidas en los Informes de Rendición de Cuentas 2006-2012, de distintas autoridades en materia inmigratoria durante la administración del Ex Presidente Felipe Calderón. De acuerdo con la Ley de Migración, se reconoce como autoridades migratorias a las siguientes:

- a) Instituto Nacional de Migración;
- b) Secretaría de Gobernación; y,
- c) Secretaría de Relaciones Exteriores.

Mientras que como autoridades auxiliares en materia migratoria, se señalan las siguientes:

- a) Secretaría de Turismo;
- b) Secretaría de Salud;
- c) Procuraduría General de la República;
- d) Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia;
- e) Instituto Nacional de las Mujeres; y,
- f) Policía Federal.

4.2.1 SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN.

De acuerdo al Sexto Informe de Labores (2012), se lograron los siguientes resultados con relación a la política migratoria de Estado:

Dignificación de las estaciones migratorias

- Desde la publicación de la Ley de Migración disminuyeron los tiempos de estancia de los extranjeros alojados y se facilitaron los mecanismos de repatriación ordenada y segura para los nacionales de El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua.

- Durante el año 2011, se dio mantenimiento a las Estaciones Migratorias de Tuxtla Gutiérrez en Chiapas y Saltillo en Coahuila; y a las Estancias Provisionales de Comitán de Domínguez y San Cristóbal de las Casas en Chiapas y Piedras Negras en Coahuila.

Planeación, sistemas, innovación y transparencia

- Se llevó a cabo la optimización de la operación migratoria en los aeropuertos de la Ciudad de México, Cancún, Guadalajara, Puerto Vallarta, Los Cabos, Cozumel, Tijuana y Monterrey, con lo que se mejoraron los tiempos de atención y la calidad en los servicios migratorios prestados en estos aeropuertos. Se atendió de manera especial los siguientes eventos realizados: Conferencia de las Naciones Unidas para el Cambio Climático (COP16), Cancún, diciembre de 2011; Juegos Panamericanos, Guadalajara, octubre de 2011; Tianguis Turístico, Puerto Vallarta-Riviera Nayarit, marzo de 2012; Cumbre de Turismo (T-20), realizada en Mérida, mayo de 2012; World Travel and Tourism Council, Cancún, mayo de 2012, y la Cumbre de líderes G-20, Los Cabos, junio de 2012.

Semana Nacional de Migración

- La cuarta Semana Nacional de Migración (SNM) se llevó a cabo del 18 al 23 de octubre de 2011 en el área de conferencias de la Secretaría de Relaciones Exteriores. La organización estuvo a cargo del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF), quien fungió como Presidente del Comité Organizador, en el que participaron instituciones del Gobierno Federal, organismos internacionales y organizaciones de la sociedad civil.
- Se desarrollaron conferencias, presentaciones de libros, mesas de debate,

exposiciones fotográficas y seminarios bajo el tema eje de la Semana Nacional de la Migración 2011 “Derechos Humanos de migrantes”, con la finalidad de dar a conocer el impacto de la migración en las dinámicas familiares desde diferentes puntos de vista (derechos humanos, economía, relaciones de género, migración infantil, entre otros). Se contó con 1,600 participantes.

4.2.2 INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN

Resolución de Trámites Migratorios.

Derivado de la aplicación de medidas de simplificación, modernización y desregularización de los trámites migratorios y procedimientos en materia de regularización migratoria tendientes a facilitar los flujos migratorios, de enero de 2007 a junio de 2012, el INM resolvió 244 mil 957 trámites de los cuales 156 mil 008 fueron resueltos en un plazo de hasta 10 días.

Programa de Regularización Migratoria.

Este programa concluyó su vigencia el 11 de mayo de 2011 (tuvo una duración de 30 meses) y su objetivo fue brindar facilidades a los extranjeros que de manera irregular permanecían en el país desde enero de 2007, para que pudieran regularizar su situación y obtener su documentación migratoria, lo que otorgó certeza jurídica y protección de los derechos fundamentales de los migrantes y favoreció la Seguridad Nacional, al tener un mayor control de los extranjeros que radican en el país.

Digitalización del Archivo Migratorio.

El uso de expedientes electrónicos permitieron al Instituto atender de manera más eficiente las solicitudes de información sobre extranjeros, formuladas por Autoridades Judiciales y Administrativas Federales y Locales, y el préstamo de expedientes migratorios a las áreas internas del INM. De enero de 2007 a junio de 2012 se digitalizaron 211 mil 034

expedientes migratorios de los archivos de trámite y concentración del archivo migratorio central.

Facilitación Migratoria.

Las medidas de facilitación migratoria permitieron la entrada a México de extranjeros de nacionalidades que requieren visa, sin ser portadores de la misma en tanto posean algunos de los siguientes documentos:

Visas de 10 años. En mayo de 2009 inició la expedición de la Visa Consular de Larga Duración por diez años con entradas múltiples, para turistas y personas de negocios de todas las nacionalidades que viajen con frecuencia a México, evitando que realicen el trámite cada vez que ingresen al país (anteriormente las visas se otorgaban por el tiempo que el extranjero visitaría el país). De enero a junio de 2012 se expidieron 8 mil 287 visas.

Aceptación de la visa de los EEUU. A partir del 1ro de mayo de 2010 los extranjeros titulares de una visa válida y vigente expedida por EEUU, pueden viajar a México, con fines de turismo, tránsito o negocios, sin necesidad de tramitar una visa mexicana. De enero a junio de 2012 se internaron 174 mil 252 extranjeros en México con visa de EUA

Sistema de Autorización Electrónica (SAE). El 1º de noviembre de 2010 entró en operación el SAE, que permite a los brasileños, rusos, peruanos y ucranianos obtener autorización electrónica para viajar a México con fines de turismo, tránsito o negocios, sin necesidad de obtener una visa. Los peruanos pueden utilizar el SAE únicamente para transmigrar por México en vuelos entre Lima o Brasil y China o Japón. De enero a junio de 2012 se internaron 67 mil 156 extranjeros que ingresaron mediante el SAE sin necesidad de obtener una visa.

Normatividad y Sistemas Migratorios.

Sistema Electrónico de Trámites Migratorios (SETRAM). El 30 de abril de 2010 entró en operación el Sistema Electrónico de Trámites Migratorios (SETRAM), operando en 107 oficinas y delegaciones del INM en toda la República.

De enero a junio de 2012 se realizaron las siguientes adecuaciones y mejoras al sistema:

- a) Se actualizaron las consultas en internet cuando se resuelven trámites que generan forma migratoria.
- b) Se creó el módulo Autorización para que el servidor público facultado legalmente para realizarlo revise y autorice el trámite.
- c) Se incluyeron opciones de búsqueda y ordenamiento de tablas en todas las bandejas de trámites.
- d) Se creó una pantalla administrativa para la corrección de datos del extranjero en el formato básico.
- e) Se corrigió la impresión de nombres y apellidos con caracteres especiales.

Control y Verificación Migratoria.

El control migratorio se define como el conjunto de acciones y medidas que el Estado adopta para intervenir en la entrada, el tránsito y salida de las personas en cualquier forma que lo hagan, ya sea en transportes nacionales o extranjeros, marítimos, aéreos o terrestres, en las costas, puertos, fronteras y aeropuertos de la República, mediante las siguientes funciones: Inspección, Vigilancia y Revisión Migratoria.

De enero de 2007 a junio de 2012 se registraron un total de 12,406,511 entradas a través de los diversos puntos de internación. En ese mismo periodo en materia de control y verificación migratoria, entre otras, se realizaron las siguientes actividades:

- Se continuó con las Visitas de Supervisión a las Delegaciones del INM.
- Se implementó el Sistema Integral de Operación Migratoria (SIOM) en 58 aeropuertos que representan el 77% del total de Aeropuertos internacionales registrados.
- En el Programa Nacional de Visitas de Verificación a Personas Físicas y Morales que Contratan Personal Extranjero se realizaron 8,288 visitas.

Estaciones Migratorias.

A finales de junio de 2012 se contaban 36 Estaciones Migratorias y 23 Estancias Provisionales ubicadas en 26 entidades federativas, con una capacidad de albergar a 4,441 personas simultáneamente. El INM alojó en las Estaciones Migratorias a 48,763 Migrantes, devolvió a su país de origen a 42,709 extranjeros, siendo de ellos 34,603 centroamericanos que se acogieron al “Memorándum de entendimiento entre los gobiernos de los Estados Unidos Mexicanos, de la República de El Salvador, de la República de Guatemala, de la República de Honduras y de la República de Nicaragua para una repatriación digna, ordenada, ágil y segura de nacionales centroamericanos migrantes vía terrestre”.

En el mismo periodo se monitorearon 4,236 traslados de extranjeros entre las diferentes Estaciones Migratorias del País.

Adicionalmente, se realizaron un total de 863 traslados aéreos de extranjeros presentados ante el Instituto Nacional de Migración en atención a grupos vulnerables y extra continentales, también se llevaron a cabo 9 visitas de supervisión a las Estaciones Migratorias, en Quintana Roo, Campeche, Zacatecas, Veracruz, Sinaloa, Hidalgo, Edo. de México, Yucatán y Puebla.

Oficiales de Protección a la Infancia (OPIS).

Durante la Conferencia Regional sobre Migración, que tuvo lugar en marzo de 2012, se reconoció al Modelo de Protección de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes

Migrantes como una práctica exitosa, que ha sido replicada en diferentes países de Centroamérica y el Caribe.

Asimismo, durante el periodo 2006-2012, se realizó la capacitación de la quinta generación de aspirantes a Oficiales de Protección a la Infancia, desarrollándose en el Aeropuerto de la Ciudad de México, en Tapachula, Chiapas y en el Auditorio del INM. Se capacitaron a 259 funcionarios de los cuales solo 219 acreditaron el curso. A finales del sexenio, el total de OPIS con los que contaba el INM era de 543 distribuidos en las 32 Delegaciones Regionales del Instituto.

Grupos Beta.

De enero de 2007 a junio de 2012, los Grupos Beta brindaron atención y orientación a un total de 190 mil 064 migrantes, de los cuales se localizaron 74 migrantes extraviados, se brindó asistencia humanitaria a 172 mil 250 y asistencia jurídica a 167 migrantes. Asimismo, durante este periodo, se realizaron 8 mil 615 patrullajes a través de los cuáles se localizó a migrantes en situación de riesgo.

En el marco de colaboración de la Iniciativa Mérida entre los gobiernos de EEUU y México, los Grupos Beta recibieron un total de 10 ambulancias tipo II, que fueron distribuidas en las 9 Delegaciones Regionales del INM en las que los Grupos Beta tienen presencia. Asimismo, durante el primer semestre de 2012, se recibieron en el marco de dicha Iniciativa la donación de equipos de telecomunicaciones y para el rescate y salvamento de migrantes

Programa de Migración para la Frontera Sur de México.

El Programa tuvo como propósito actualizar y hacer más eficiente la gestión migratoria para facilitar los flujos migratorios documentados, desalentar las internaciones no autorizadas y proteger los derechos humanos de los migrantes.

En este sentido en mayo de 2012, se firmó la Carta de “Entrega- Recepción de 167 Kioscos Biométricos” entre la Oficina de Asuntos Antinarcóticos de la Embajada de los Estados Unidos de América en México (NAS) y el Instituto Nacional de Migración; de los cuales 117 son para la operación del Programa de Frontera Sur, mismos que se instalaron en las delegaciones regionales.

Modernización de la infraestructura migratoria en la Frontera Sur.

En el marco de este programa en marzo de 2012 fue inaugurada la Estación Migratoria de Chetumal, Quintana Roo.

Visitas de Supervisión.

Durante el periodo de enero 2007 a junio de 2012 se realizaron visitas de supervisión a las Delegaciones Regionales de: Estado de México, Distrito Federal, Jalisco, Quintana Roo, Yucatán, Puebla, Colima, Veracruz, Sinaloa y Campeche con el propósito de analizar in situ el liderazgo del Titular y su impacto en la gobernabilidad de sus oficinas, la forma procedimental de trabajar del personal, la utilización y aprovechamiento de recursos y tecnología, así como las condiciones físicas de los inmuebles que ocupa cada una de ellas.

Naturalizaciones.

Durante el periodo comprendido en el Informe, se emitieron 1,989 opiniones a la Secretaría de Relaciones Exteriores, como parte del procedimiento de otorgamiento o pérdida de nacionalidad mexicana por naturalización.

Proyectos jurídicos y de Disposiciones Administrativas

Se realizaron diversas actividades tendientes a asesorar, orientar y proponer los proyectos de disposiciones jurídicas y administrativas tales como:

“Proyecto de Reglamento de la Ley de Migración”

Desde la publicación de la Ley de Migración la Secretaría de Gobernación a través del Instituto Nacional de Migración coordinó los esfuerzos al interior de la Administración Pública Federal para la elaboración del anteproyecto de Reglamento de la Ley de Migración. El 9 de noviembre de 2012, se publicó en el Diario Oficial de la Federación.

Convenios formalizados

Durante el periodo que se informa se formalizaron tres Convenios:

- Colegio de la Frontera Norte, A.C.; Convenio de Colaboración con fecha de firma 29 de junio de 2012, con el objeto de obtener los resultados de la “Evaluación del Programa Paisano 2011-2012”, con una vigencia de 90 días contados a partir de la fecha de suscripción.
- Instituto Nacional de las Mujeres; Acuerdo 5/2012 del “Sistema Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres para el cumplimiento de la Agenda de Compromisos Sectoriales de Cultural Institucional”, con fecha de firma 07 de junio de 2012.
- Coordinación Estatal de Asuntos Internacionales y Apoyo a Migrantes Poblanos; Convenio de Colaboración con fecha de firma 26 de marzo 2012; con el objeto de “Otorgar en los diversos módulos del Programa de Repatriación Humana a los mexicanos repatriados por autoridades migratorias estadounidenses, que sean originarios del Estado de Puebla, un boleto de autobús y/o avión para que regresen a su lugar de origen”, con una vigencia de un año a partir de su firma.

En materia de Derechos Humanos.

En el período 2006-2012, se atendieron un total de 306 quejas presentadas ante la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y únicamente se recibió una recomendación por parte de la CNDH, dicha recomendación ha sido aceptada y atendida por parte del Instituto.

Planeación.

Para estar alineado con el PND 2006-2012, el INM, implementó la planeación estratégica, que permitió contar con elementos para la toma de decisiones y llegar a la Transformación Institucional propuesta.

En el “Plan Estratégico del Instituto Nacional de Migración 2009-2012”, el INM estableció misión, visión y objetivos estratégicos. Para el ejercicio 2012 en la definición de las metas, indicadores y proyectos que integran el PAT 2012, estableciendo 118 métricas y determinando 7 proyectos para las Oficinas Centrales, así como 15 métricas para las Delegaciones Regionales.

Por otra parte, en materia de Procesos y Calidad, éstos se diseñaron para definir y adecuar la operación con tecnología biométrica en estaciones migratorias y oficinas de trámites en la frontera sur. Asimismo, se coordinó la implementación del motor biométrico central, el cual permitió aumentar la certeza en la identificación de los extranjeros enrolados en las estaciones migratorias y oficinas de trámites en la frontera sur y se coordinó la instalación de 84 kioscos, asignados al caso de uso en estaciones migratorias.

Evaluación de la Gestión y el Desempeño Institucional del INM.

El INM, durante el ejercicio 2011, obtuvo un promedio de 79.48 puntos, colocándose en la posición 32 de un total de 283 instituciones evaluadas, lo que la ubica

como una institución con alto desempeño, el cual corresponde a las instituciones que lograron satisfactoriamente los resultados planeados gestionando bien sus recursos.

Centro de Estudios Migratorios.

El Centro de Estudios Migratorios (CEM) es el área que se encarga de proveer información conceptual, analítica y estadística al INM, a la SEGOB, a otras dependencias de Gobierno y diversos Organismos Internacionales, a través de estudios, investigaciones, informes diversos, publicaciones y estadísticas sobre los diversos procesos migratorios en México. Destacan, entre otras acciones que realiza el Centro las siguientes: Estudios e Investigaciones, Estadística, Publicaciones, se amplió el acervo del Centro, vínculos electrónicos.

Programa especial de mejora de la gestión 2008-2012.

Se realizaron las siguientes acciones, atendiendo el Programa Especial de Mejora de la Gestión:

Proyecto “Sistema Electrónico de Trámites Migratorios (SETRAM)”

Se identificaron las áreas de oportunidad en el SETRAM que se derivan de la entrada en vigor de la Ley de Migración, realizándose las adecuaciones, tales como: los catálogos actualizados para que a partir de la entrada en vigor de los capítulos I y II del Título Cuarto de la Ley de Migración se registre el otorgamiento de las nuevas condiciones de estancia, se integrarán los trámites migratorios que establezcan la Ley de Migración, su Reglamento y las demás disposiciones administrativas que de estos instrumentos jurídicos.

Proyecto “Sistema de Administración de Estaciones Migratorias (SIEM)”

Se determinó la viabilidad de implementar el proyecto, para lograr un mayor control de los flujos migratorios que se alojan en las Estaciones Migratorias y/o Estancias Provisionales.

Proyecto “Global Entry”

Se identificaron las áreas de oportunidad en el procedimiento de internación en el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México (AICM), por lo anterior se propuso la creación del Programa de Viajeros Confiables denominado Global Entry México que permite agilizar la internación al país a través de kioscos automatizados ubicados en los aeropuertos internacionales de México, Cancún y Los Cabos.

Automatización de la Administración de los Procesos Financieros

El proyecto no se concluyó en el periodo 2006-2012, sin embargo permitirá registrar de manera integral las operaciones contables del INM así como centralizar la información desde el origen, control y acceso.

Estandarización y Agilización del Procedimiento de Viáticos y Pasajes.

El proyecto consistió en disminuir tiempos de respuesta en el proceso de viáticos y pasajes, así como asegurar la comprobación en tiempo y forma por parte de los servidores públicos comisionados, con la finalidad de que el procesos este apegado a la normatividad aplicable.

Optimización de la operación migratoria en Aeropuertos Internacionales

El proyecto concluyó la ejecución de sus etapas logrando la mejora de los servicios migratorios en los aeropuertos de los Cabos, Cancún, Ciudad de México, Cozumel y Toluca mediante:

- El ajuste a los roles de los Agentes Federales Migratorios, asegurando así la capacidad de reacción ante la demanda y manteniendo los tiempos de espera estables con la misma cantidad de recursos humanos.
- El diseño de unifilas para pasajeros mexicanos y para pasajeros extranjeros en función del número de filtros.
- Se disminuyeron los tiempos para para realizar un trámite y/o servicio en los principales aeropuertos del país de 80 a 35 minutos.

4.2.3 SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES.

Diálogo político bilateral México-Estados Unidos.

En materia migratoria, la Cancillería impulsó la corresponsabilidad de ambos países sobre este fenómeno y promovió el reconocimiento de las contribuciones económica y social de los migrantes en Estados Unidos. En un ambiente marcado por una creciente polarización, el Gobierno de México impulsó mensajes firmes que privilegiaron la objetividad y que subrayaron el respeto a los derechos humanos y laborales; funcionarios mexicanos insistieron a sus contrapartes sobre la importancia de mantener un diálogo abierto con respecto a este tema.

Servicios consulares.

La provisión de servicios migratorio-consulares de calidad a los mexicanos y extranjeros en el exterior fue una prioridad en el cumplimiento del objetivo 5 del Programa Sectorial de Relaciones Exteriores. La Secretaría trabajó en la modernización consular, el fortalecimiento de programas específicos de documentación, y la facilitación del ordenamiento de los flujos migratorios como parte del esfuerzo para fomentar el turismo y los negocios.

La modernización de los sistemas y la ampliación de la cobertura de los servicios consulares tuvieron como resultado un marcado incremento en la documentación expedida por las representaciones de México en el exterior. Con un uso racional y eficiente de los recursos humanos y materiales, se logró una cifra histórica de 21,480,655 documentos migratorio-consulares expedidos, 17.3% mayor a la meta establecida en el PSRE. Se lograron eliminar medidas restrictivas de carácter consular que afectaban a nacionales de distintos países. Estas acciones facilitaron el flujo de turistas y personas de negocios a México.

Panorama de los servicios de documentación consular.

Entre 2007 y 2011 los servicios consulares tuvieron un incremento de 28.9%, al pasar de 3,610,203 a 4,652,496 de actos consulares anuales. Los documentos que tuvieron mayor demanda fueron: pasaportes (21.1%), certificados de matrícula consular (20.7%), actos de registro civil (1.2%), y documentos notariales (0.9%).

La expedición de más de 21 millones de documentos consulares entre 2007 y 2011 se tradujo en una recaudación total de casi 569 millones de dólares por pago de derechos en ese mismo periodo. Estos recursos permitieron que la operación de la red consular pudiera financiarse sin cargo al PEF.

Asuntos migratorios y documentación a extranjeros.

De 2007 a 2011, la Secretaría estableció nuevos mecanismos y facilidades para el ingreso de los extranjeros, otorgando un especial énfasis a los nacionales de Brasil, Rusia, India y China, economías emergentes que ocupan un lugar cada vez más destacado en la economía y el mercado turístico internacionales.

Las facilidades migratorias para incentivar el turismo y los negocios consistieron en la expedición de visas de larga duración por diez años; el ingreso sin visa a residentes

permanentes en Canadá, Estados Unidos, Gran Bretaña, Japón y los países del Espacio Schengen; y el ingreso a México sin visa a aquellos viajeros que contaran con una visa vigente de Estados Unidos.

Por otra parte, en este periodo México firmó acuerdos de supresión de visas no ordinarias y se emitieron decisiones unilaterales para el mismo fin con Azerbaiyán, Benín, Croacia, Barbados, Belice, Cuba, España, Etiopía, Jamaica, y Nueva Zelandia. En lo que se refiere a las visas ordinarias, se otorgó esta facilidad a los nacionales de Barbados, Belice, Croacia, Islas Marshall, Palau, Panamá, Paraguay, Micronesia, Macao, y Trinidad y Tobago.

La SRE instrumentó el Sistema Informático de Documentación Migratoria para otorgar citas de visas a los interesados que residan en la Federación Rusa y Brasil con una captura automática. Asimismo, en colaboración con otras dependencias, se eliminó el requisito de autorización previa para expedir la visa a 45 nacionalidades que antes lo requerían, bastando la consulta automática de las bases de datos de seguridad.

A partir de abril de 2010 el Sistema de Trámites Migratorios del INM se interconectó con el SIAC de SRE y se automatizó la revisión de alertas de seguridad nacional, lo que constituyó un desarrollo notable en la cooperación entre las distintas agencias mexicanas relacionadas con la internación de extranjeros.

Relación con Centroamérica.

El Gobierno de México fue muy enfático en la importancia de hacer de la frontera sur un ejemplo de buena vecindad y desarrollo, por ello se impulsó la formulación de una política integral de la zona limítrofe con Belice y Guatemala, que incluyó entre otros aspectos: migración y derechos humanos, desarrollo de infraestructura, fortalecimiento de la seguridad con apego al estado de derecho, desarrollo y sustentabilidad, buscando que de

manera corresponsable se involucren los países vecinos, utilizando como marco los diversos grupos de concertación bilateral con los que se cuenta.

El mandatario mexicano se reunió con su homólogo de Belice en 7 ocasiones, mientras que con su homólogo de Guatemala sostuvo más de 18 encuentros.

Debido a la intensa relación entre México y Guatemala se cuenta con más de diez grupos de trabajo bilateral que sesionan al amparo de la Comisión Binacional, y que revisan periódicamente los avances en los compromisos pendientes entre ambos países, en ámbitos tan diversos como asuntos políticos, puertos y servicios fronterizos, migración, trabajadores fronterizos, seguridad, combate al narcotráfico, protección civil y desastres naturales, medio ambiente y recursos naturales, cooperación técnica y científica, cooperación educativa-cultural, género, salud fronteriza, asuntos económicos y comerciales, agua, entre otros.

Con Belice se fortaleció el diálogo político entre las diversas instituciones encargadas de impulsar el desarrollo fronterizo, fomentar las acciones de seguridad, fortalecer la cooperación bilateral y estimular los intercambios comerciales y el turismo. Al respecto, en el marco de la Comisión Binacional, se creó el Grupo *ad hoc* para revisar los avances en la construcción del nuevo puente internacional ubicado en Subteniente López, México-Santa Elena, Belice y se impulsaron las reuniones del Grupo de Alto Nivel de Seguridad Fronteriza; del Comité de Cooperación para Combatir el Narcotráfico y la Farmacodependencia; de la Comisión Mixta de Cooperación Técnica y Científica y de Cooperación Educativa y Cultural; y del Grupo en Materia de Transporte Terrestre Transfronterizo.

Una muestra de la importancia que el gobierno del Ex Presidente de México otorgó a la relación con Centroamérica, fue el hecho de que su primer viaje de trabajo al exterior lo

realizó a Nicaragua para participar en la Ceremonia de toma de posesión del presidente de ese país (2007), quien correspondió a la visita en junio del mismo año. Adicionalmente, el Presidente de México visitó El Salvador (2007) para participar en el XV Aniversario de la firma de los Acuerdos de Paz, marco en el que suscribió una Declaración que reconoce la importancia del papel desempeñado en el proceso de negociación de los mismos por Naciones Unidas y la comunidad internacional, especialmente del grupo de amigos del Secretario General de la ONU, entre ellos México. Por su parte, el presidente salvadoreño realizó una visita de Estado a México (2011), ocasión en la que ambos mandatarios destacaron los beneficios que ofrece la Ley de Migración de México, publicada en el DOF el 25 de mayo de 2011, así como los esfuerzos de las autoridades para mejorar la seguridad de los migrantes y aprehender a quienes atentan contra ellos.

El Gobierno de México celebró la III y VI Reunión del Mecanismo Permanente de Información y Consulta Políticas México-Cuba (2008 y 2009), encuentro en el que ambos países establecieron compromisos en distintos ámbitos (político, económico, educativo-cultural, científico-técnico, jurídico y migratorio) que quedaron plasmados en dos cronogramas de trabajo con un cumplimiento del 98%. Asimismo en 2008, ambos países lograron suscribir un Memorando de Entendimiento en materia migratoria mediante el cual se logró desalentar la migración ilegal cubana hacia México.

Papel de México en Organismos Internacionales.

Organización de los Estados Americanos.

México promovió iniciativas que muestran su influencia en asuntos como: migración, desarme, derechos humanos, cooperación en contra de la delincuencia organizada transnacional y para el desarrollo progresivo del derecho internacional. Entre 2007 y 2011, México presentó 71 resoluciones a la Asamblea General de la OEA.

Debido a los sucesos ocurridos en agosto de 2010 en San Fernando, Tamaulipas, en los que perdieron la vida 72 migrantes de diversas nacionalidades, México convocó a la Reunión Ministerial sobre Delincuencia Organizada Transnacional y Seguridad de los Migrantes, donde se generó una ruta de 21 acciones para combatir a la delincuencia organizada transnacional que vulnera la seguridad de los migrantes. El resultado de dicha reunión fue liderar a la región fortaleciendo la cooperación, bajo el principio de responsabilidad compartida.

Conferencia Regional de Migración.

La Conferencia Regional sobre Migración (CRM) o Proceso Puebla es una iniciativa mexicana que promueve el tratamiento del fenómeno migratorio con un enfoque integral y multidimensional. En el ejercicio de la Presidencia *Pro Tempore* 2009-2010, México sugirió como tema principal de la XV Reunión de la CRM celebrada en Chiapas en mayo de 2010, La Familia y la Migración, lo que permitió abarcar aspectos vinculados a la mayor parte de los grupos sociales que conforman los flujos migratorios.

Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

La vinculación de México con el SIDH amerita consideración especial por su naturaleza y alcances. Durante la actual administración se recibieron seis sentencias de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, mismas que estuvieron siendo implementadas por los distintos poderes y órdenes de gobierno.

A lo largo de la administración se atendieron 46 audiencias públicas y 51 reuniones de trabajo de este órgano internacional, considerando asuntos relativos a la protección de la libertad de expresión, derechos de los migrantes y derechos de las personas privadas de la libertad, entre otros temas.

Temas globales.

Delincuencia Organizada Transnacional.

Durante la administración 2006-2012, México impulsó el fortalecimiento de la cooperación internacional para el combate a la delincuencia organizada transnacional, así como la lucha contra la trata de personas, el tráfico ilícito de migrantes y el tráfico de armas de fuego. Estas posturas se desarrollaron en estricto apego a la soberanía de cada Estado y de manera congruente con el PND, primordialmente en su eje de Estado de Derecho y Seguridad.

El Gobierno de México mostró un decidido liderazgo en el combate contra el crimen organizado y sus diversas manifestaciones. Un ejemplo de ello son las medidas promovidas en distintos foros multilaterales: la elaboración de un Plan de Acción Hemisférico contra la Delincuencia Organizada Transnacional, el lanzamiento a nivel mundial de la campaña “Corazón azul”, la realización de la Conferencia Internacional sobre Tráfico Ilícito de Migrantes, la capacitación a funcionarios de países de América Latina y el Caribe en estas materias, y la participación de delegaciones mexicanas como panelistas en diversas reuniones internacionales.

Migración Internacional en Foros Multilaterales.

La estrategia 7.1 del PND propuso participar activamente en las discusiones e iniciativas en favor de la paz, la cooperación para el desarrollo, los derechos humanos y la seguridad internacional. En congruencia con este punto, México impulsó activamente la necesidad de una nueva cultura sobre migración internacional en el marco de la Asamblea General de la ONU y del Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo, solicitándose el reconocimiento de la valiosa contribución de los migrantes tanto para los países de origen como para los de destino, así como la indispensable protección de los derechos humanos sin importar la condición migratoria.

México insistió en la necesidad de trascender los esquemas unilaterales a partir del fortalecimiento del diálogo y la cooperación internacional, con un enfoque de responsabilidad compartida para atender los retos más importantes de la migración internacional. De igual forma, México planteó la urgencia de desarrollar acciones que promuevan una percepción social favorable a los migrantes, a fin de eliminar la discriminación, la xenofobia y el rechazo por estas poblaciones.

Consistentes con el objetivo 6 del Plan Sectorial de Relaciones Exteriores, que contempla fortalecer el sistema multilateral, México participó en el Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo desde su creación en 2006. En este foro se promovió una visión integral y equilibrada sobre la migración internacional, que incorpore la perspectiva de los países de origen, tránsito y destino. Además, México impulsó la discusión de temas que no habían sido considerados en los debates multilaterales: la perspectiva de género y la protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes en los flujos migratorios; migración irregular; impacto de la migración en la familia; cambio climático y migración; responsabilidad compartida-prosperidad compartida; y percepción positiva de la migración, entre otros.

Consistentes con esta posición, México albergó la cuarta reunión del Foro en Puerto Vallarta, Jalisco, del 08 al 11 de noviembre de 2010. El tema central del encuentro fue Alianzas para la migración y el desarrollo humano: prosperidad y responsabilidad compartidas. El denominado “espacio común” –segmento propuesto por México– mostró la importancia de las sinergias con la sociedad civil y los organismos internacionales para atender el fenómeno de la migración internacional. La Cancillería brindó la orientación a los distintos actores involucrados con el objetivo de facilitar su participación de manera amplia y plural.

4.2.4 POLICÍA FEDERAL

De acuerdo al Manual de Organización General de la Secretaría de Seguridad Pública, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de octubre de 2011, las funciones de la Policía Federal relacionadas en materia de migratoria y fronteriza, son las siguientes:

- Establecer la vigilancia e inspección en los aeropuertos, puertos marítimos, aduanas, recintos fiscales, secciones aduaneras, garitas, puntos de revisión aduaneros, sobre la entrada y salida de personas y sobre el manejo, transporte o tenencia de mercancías en territorio nacional, en coordinación con las autoridades competentes en materia fiscal o de migración.
- Dirigir la ejecución de las atribuciones en materia de migración, en coordinación con el Instituto Nacional de Migración y en apego a la Ley General de Población, su Reglamento y demás normas aplicables.
- Vigilar a solicitud del Instituto Nacional de Migración, las estaciones migratorias y coadyuvar al aseguramiento de extranjeros que violen la Ley General de Población.

De acuerdo a lo anterior, realizaron las siguientes acciones:

Capacitación Especializada a Elementos de la PF Destacamentados en Puertos, Aeropuertos y Puntos Fronterizos en Materia de Derechos Humanos de los Migrantes

La meta fue evitar violaciones a los derechos humanos de los migrantes mediante la capacitación y difusión del marco jurídico y técnicas de entrevista para el apoyo en la revisión e inspección migratoria por parte de la PF en aeropuertos, puertos y puntos fronterizos. La SSP tuvo la responsabilidad de atender, en el rubro de seguridad, tanto el control migratorio como los puntos de internación, de conformidad con la Ley General de

Población (LGP). La CNDH y los Relatores de Migrantes de la Organización de las Naciones Unidas y de la OEA permanentemente supervisaron la implementación de la Convención de los Derechos de los Trabajadores Migratorios y de sus Familias.

El personal capacitado constó de 648 mandos medios, superiores y operativos de la PF, destacamentados en los aeropuertos de la Ciudad de México, Aguascalientes, Ciudad Juárez, Hermosillo, Mazatlán, Mexicali, Monterrey, Morelia, Tijuana, Nuevo Laredo, Tampico, Acapulco, Bajío, Cancún, Mérida, Oaxaca, Tapachula, Tuxtla Gutiérrez, Veracruz, Villahermosa, Guadalajara, Matamoros, Puerto Peñasco, Puerto Vallarta, Cuernavaca, Toluca, Puebla, Manzanillo, Querétaro, Cozumel, Chetumal, Culiacán, Los Cabos, San Luis Potosí y La Paz.

Convenio SIOM

Se desarrolló el servicio de integración de información automatizado para la base de datos del Sistema de Información de Operación Migratoria (SIOM) del Instituto Nacional de Migración (INM), con el que se logra integrar las aplicaciones en arquitecturas desarrolladas en la Plataforma México.

Convenio INTERPOL

Se suscribió el Convenio de Colaboración con *The International Criminal Police Organization* (INTERPOL), para conectar la Plataforma México al Sistema Mundial de Comunicación Policial Protegida de INTERPOL, lo que convierte a México en el primer país del mundo en intercambiar y alimentar automáticamente sus bases de datos con la información de ese organismo como son las fichas de personas buscadas, vehículos y documentos de viaje robados y perdidos.

Por otra parte, se actualizaron Convenios con el Instituto Mexicano del Transporte (IMT), y el INEGI, para la recepción de datos cartográficos.

La SSP logró optimizar su capacidad de cómputo y comunicaciones, adecuándolas a las mejores tecnologías en uso, para lo cual se adoptaron las tendencias y mejores prácticas internacionales en materia de tecnología aplicada a la seguridad pública; asimismo, para garantizar la integridad de la información y de los activos que la conforman, se seleccionaron e implantaron controles basados en el modelo de seguridad de la información.

Con la creación, implementación y uso de tecnologías de vanguardia se logró establecer un proyecto de alcance nacional e internacional al servicio de la función policial. Este concepto fue diseñado en dos planos: el horizontal, para equipar con tecnologías de comunicaciones, voz, datos e imágenes a las estaciones de PF; y el vertical, que atiende el ámbito local a través de convenios de coordinación con los ejecutivos estatales, para conectar a las entidades federativas y a los municipios a la Plataforma México.

Lo anterior en un marco normativo que guía y evalúa la selección de las opciones tecnológicas que existen en el mercado nacional e internacional para su incorporación a la infraestructura tecnológica en el sector seguridad pública del país, para proporcionar las mejores herramientas tecnológicas a las instancias operativas de prevención y combate a la delincuencia y crimen organizado de los tres niveles de gobierno y mantenerlas a la vanguardia tecnológica.

Derivado de la implementación de tecnología de vanguardia, se logró alcanzar uno de los objetivos primordiales de la institución que es contar con una base de datos única que permita a las diversas instancias policiales de los tres niveles de gobierno prevenir el delito, combatir a la delincuencia y preservar la seguridad pública a nivel nacional.

Coordinación de la Policía Federal

Con el objetivo de conformar un frente único contra los transgresores de la ley y unificar los estándares de conducción ética, capacitación y de garantía de los derechos humanos por parte de las corporaciones policiales federales, que contribuyera a mejorar y hacer más efectivas sus capacidades, y al mismo tiempo que generara mayor confianza hacia la ciudadanía, la SSP creó la Instancia de Coordinación de la Policía Federal (CPF), integrada por la PFP y la Agencia Federal de Investigaciones (AFI), a través del Acuerdo 05/2007 del 25 de abril de 2007.

Estrategia Operativa

La estrategia operativa concentró esfuerzos y trabajo de inteligencia policial para recuperar los espacios territoriales invadidos por la delincuencia, acotar la logística criminal y romper las redes y vínculos regionales de los grupos criminales, especialmente en regiones y estados con altos índices delictivos y donde repuntó la comisión de delitos de alto impacto tales como homicidio doloso, robo con violencia, tráfico de personas y secuestro.

El resultado de la actuación conjunta de la PFP con la AFI derivó en: investigaciones de campo y gabinete contra el narcotráfico, que condujeron a un mayor número de decomisos, cumplimentación de mandatos judiciales (aprehensiones, reaprehensiones, cateos, y órdenes de localización y presentación), detenciones en flagrancia y puestas a disposición de las autoridades migratorias de indocumentados; así como aseguramientos de armamento, droga, bienes y dinero falsos, vehículos automotores, embarcaciones, aeronaves, entre otros productos de actividades ilícitas.

Coordinación Interinstitucional

Además de la coordinación entre las corporaciones policiales federales, se puso en marcha la coordinación interinstitucional entre los tres órdenes de gobierno para implementar operativos policiales conjuntos, que incluyeron la participación de las fuerzas armadas. Esto, siguiendo las directrices del PND 2007-2012, los acuerdos del CNSP y los ejes de la Estrategia Nacional de Prevención del Delito y Combate a la Delincuencia. Así, la SSP, en coordinación con autoridades estatales y municipales, realizó operativos para fortalecer la presencia disuasiva, la erradicación y el combate a la flagrancia de los delitos de alto impacto, bajo dos modalidades: operativos conjuntos con otras dependencias federales y grupos de coordinación interinstitucional de seguridad pública en los que participaron autoridades federales y locales.

Los operativos conjuntos y grupos de Coordinación Interinstitucional en los que participó la CPF, fueron: Chiapas-Campeche-Tabasco, en el sureste de México que integró a las Secretarías de Seguridad Pública a través de la Policía Federal; la Defensa Nacional, y la Marina-Armada de México, personal de la Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delincuencia Organizada de la PGR; así como policías ministeriales de la Procuraduría General de Justicia de los estados de Campeche, Chiapas y Tabasco. Este grupo fue creado con el propósito de realizar operativos para atender problemas de migrantes, narcotráfico, células de narcomenudeo, trasiego de armas, droga, piratería, entre otros.

Cooperación Internacional con América Del Norte

Se estrecharon lazos con América del Norte, particularmente representantes del programa *US Visit* para establecer los términos de intercambio de las bases de datos

relacionadas con los flujos migratorios, conocer el funcionamiento de la Plataforma México y tratar el tema de herramientas de identificación biométrica.

Atención de Instalaciones Estratégicas

Este sistema se desarrolló para la atención de instalaciones estratégicas en caso de presentarse algún incidente delictivo, técnico o de índole natural que pudiera afectar su operatividad y funcionamiento de dichas instalaciones. En apoyo al Grupo de Coordinación de Instalaciones Estratégicas (GCIE), se estableció la interconexión de las comunicaciones con los centros de monitoreo y alarmas. A la fecha se encuentran interconectadas a este grupo: Presidencia de la República, SEGOB, SEDENA, SEMAR, PGR, CISEN, SRE, SFP, SCT, CAPUFE, CFE, INM, PEMEX, BANXICO, Consejo de la Judicatura del Estado de México, PGJDF y SAT.

Programa Específico de Supervisión a Prestadores de Servicios de Seguridad Privada en Aeropuertos

Como parte de las acciones de apoyo para la prevención del delito, se realizó la implementación de un Programa Específico de supervisión de los prestadores de servicios de seguridad privada que operan en los aeropuertos ubicados dentro del territorio nacional (2011-2012), bajo los criterios de mayor afluencia de vuelos internacionales, puntos fronterizos y vulnerabilidades por ubicación geográfica, importancia turística, comercial y situaciones de seguridad pública.

Como resultado de dicho programa, se verificó el funcionamiento de 15 prestadores de servicios, mediante la práctica de 49 visitas en 37 aeropuertos, sancionando en 17 ocasiones por diversas irregularidades.

4.2.5 PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

Cooperación Internacional

A través de las Agregadurías Legales, Regionales y Oficinas de Enlace (representaciones en el exterior) de la PGR, se logró mantener un intercambio de información con autoridades y organismos internacionales, así como la atención de diversos trámites relacionados con extradiciones y asistencias.

Conjuntamente con autoridades de diversos países, se obtuvo como resultado un combate frontal a la delincuencia organizada transnacional y se promovieron acciones de cooperación internacional en materia de procuración de justicia, a través del impulso a la negociación y la celebración de instrumentos jurídicos internacionales, así como de la participación en organismos y mecanismos internacionales bilaterales, multilaterales y de derechos humanos, en coordinación con otras unidades administrativas de la PGR y otras autoridades de los tres órdenes de gobierno, con la finalidad de fortalecer y contribuir con los esfuerzos nacionales en la investigación y persecución del fenómeno delictivo nacional y transnacional, siendo las más importantes las siguientes:

- Reuniones trabajo con América Latina y el Caribe, en contra del abuso y tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas; sobre asuntos migratorios y consulares; combate a la delincuencia organizada y la protección a testigos, así como la aplicación de las tecnologías en investigaciones, en particular respecto de la intervención de telecomunicaciones, contra el narcotráfico y la farmacodependencia.

Entre los asuntos más relevantes en materia de solicitudes de asistencia jurídica formuladas por y a México, destaca el siguiente:

- Asistencia jurídica iniciada con motivo de las fosas clandestinas encontradas en San Fernando, Tamaulipas en abril de 2011. Derivado de indagatoria instaurada por la PGR, a través de la Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delincuencia Organizada (SIEDO) en 2011, se envió el 10 de junio de 2011 solicitud de Asistencia Jurídica Internacional a las autoridades de los gobiernos de Guatemala y El Salvador, a efecto de obtener todos los datos disponibles de las personas de nacionalidad guatemalteca y salvadoreña reportadas como desaparecidas, los perfiles genéticos de sus familiares, la documentación que contenga huellas dactilares y fotografías, tales como registros de población, vecindad, nacionalidad, ciudadanía, electorales, etc; registros dentales o expedientes clínicos dentales, o bien, cualquier indicio que permita la identificación de los cuerpos localizados se procedió a la identificación de un nacional guatemalteco, Feliciano Tahual Ovalle, cuyo cuerpo fue entregado en mayo de 2011.

Respecto a la *Policía Federal Ministerial (PFM)*, a través de la Dirección General de Asuntos Policiales Internacionales e INTERPOL, brinda atención a los asuntos internacionales, cuya labor fundamental es intercambiar información con la Organización Internacional de Policía Criminal [OIPC] integrada por 188 países.

Los asuntos que atiende la PFM dentro de esta organización, se encuentran relacionados principalmente con la localización de menores de edad en el territorio nacional y en el extranjero; la difusión internacional de piezas arqueológicas y obras de arte robadas; localización y traslado de fugitivos de la justicia extranjera en México y los fugitivos de la justicia mexicana en el extranjero, llevando a cabo la extradición en su modalidad de pasiva y activa.

Se tuvo desplegada una oficina en el AICM mediante la cual se colaboró y coordinaron acciones con distintas autoridades como: el Instituto Nacional de Migración, autoridades fiscales de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Comandancia General del AICM, Policía Federal y la Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delincuencia Organizada de la PGR, entre otras.

Panorama de la Relación México-Estados Unidos de América, en materia de Procuración de Justicia con Particular Énfasis en la Frontera Común.

Advirtió sobre los principales “focos rojos” localizados a lo largo del perímetro fronterizo entre México y Estados Unidos en virtud de su proclividad para el desarrollo de actividades relacionadas con el tráfico de drogas y armas, así como de inestabilidad en materia de seguridad pública, derivado de la presencia y operación de organizaciones delictivas en la región.

Donación de equipos Mobile Search.

Ante el incremento en el contrabando de armas, drogas y personas, esta Procuraduría General de la República difundió entre los Gobiernos Estatales la existencia de 10 equipos denominados “Mobile Search” propiedad de la Agencia Federal de Investigación, los cuales tienen la funcionalidad de llevar a cabo inspecciones no intrusivas en contenedores o cajas de tráiler. Lo anterior, con la finalidad de donarlos a los Gobiernos Estatales interesados y apoyar la seguridad en puertos y puntos fronterizos, principalmente.

Al cierre del ejercicio fiscal 2010 se concluyó la donación de los vehículos con equipo mobile search a los Gobiernos de los Estados de Campeche (1), Coahuila (4), Hidalgo(2), Tabasco (1) y Yucatán (2).

Participación en Grupos de Trabajo.

La Fiscalía Especial, participó activamente en diversas actividades relacionadas con las labores de prevención y sanción de la violencia contra las mujeres y la trata de personas.

Del 1° de enero al 30 de noviembre de 2012, se participó en los siguientes espacios:

- Grupo interinstitucional sobre tráfico ilícito de migrantes y trata de personas, el cual tiene como objetivo coordinar acciones para resultados más efectivos en el combate de los delitos referidos.
- Mesa de Diálogo Interinstitucional de Niñas, Niños y Adolescentes no Acompañados y Mujeres Migrantes.

4.2.6 SISTEMA NACIONAL PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA (DIF)

Programa para la Protección Integral de la Infancia.

El Programa tuvo cobertura nacional y su población objetivo son los niños y adolescentes que presentan riesgos psicosociales y problemáticas específicas. Durante el ejercicio fiscal 2006 se otorgaron apoyos o servicios a 4 módulos de la Red de albergues para migrantes; 18 albergues para niños y Adolescentes migrantes no acompañados o repatriados; 13 ciudades participantes de la Red de albergues para migrantes y 649 traslados a niños y Adolescentes migrantes. Durante los ejercicios fiscales 2009 y 2010 fueron atendidos 17,224 y 15,819 niñas, niños y adolescentes migrantes y/o repatriados no acompañados, respectivamente. Entre 2008 y 2011 se destinó el monto de \$5'052,315.00 para la atención de niños migrantes.

Prevención y Atención de la Migración Infantil No Acompañada.

- Promoción de las capacitaciones locales de la estrategia *Nueva Vida* para el personal operativo de la Red de Módulos y Albergues de la Estrategia de Infancia Migrante;

- Capacitaciones para la atención y la prevención del fenómeno migratorio infantil no acompañado, y de protección integral de los derechos de niñas, niños y adolescentes migrantes extranjeros, en donde se abordaron temas relacionados con las necesidades particulares de esta población; determinación del interés superior del niño, refugio y protección complementaria, trata, etc. (36 asistentes).
- Piloteo del Sistema de Información sobre Infancia Migrante No Acompañada en los Estados de Sonora, Oaxaca, Chiapas, Guerrero y Puebla.
- Desarrollo del Modelo de Prevención de la Migración Infantil No Acompañada, junto con la Dirección General de Profesionalización de la Asistencia Social.
- Participación en los procesos de capacitación de la quinta generación de oficiales de protección a la infancia, del Instituto Nacional de Migración.
- Coordinación y acompañamiento de la operación de las acciones del Fideicomiso HSBC – DIF Nacional Save the Children.
- Se concluyó con la elaboración del Libro Blanco “La Estrategia de Prevención y Atención a Niñas, Niños y Adolescentes Migrantes y Repatriados No Acompañados, periodo 2007-2012.”
- Para el periodo octubre-noviembre de 2012, se realizaron 2 visitas de seguimiento para la prevención y atención de la migración infantil no acompañada.

4.2.7 INSTITUTO NACIONAL DE LAS MUJERES

Coordinación Interinstitucional

- La reciente promulgación de la Ley de Migración, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de mayo de 2011, confiere en su Art. 30 atribuciones al INMUJERES para realizar acciones interinstitucionales de manera coordinada con

el INM, para atender la problemática de las mujeres migrantes, promover acciones dirigida a mejorar la condición social de la población femenina migrante y proporcionar a las autoridades migratorias capacitación en materia de igualdad de género, con énfasis en el respeto y protección de los derechos humanos de las migrantes.

- Como parte de dichas acciones, el INMUJERES participó en el programa anual permanente de capacitación para Oficiales de Protección a la Infancia (OPIS) del INM, impartiendo el módulo “Incorporación de la perspectiva de género en la atención a las niñas, niños y adolescentes migrantes”. Entre 2010 y 2011 se capacitaron a 262 funcionarios, (123 mujeres y 139 hombres), en coordinación con el UNICEF, el ACNUR, la COMAR, la OIM y el INM.
- Se recibió la visita del Relator sobre los Derechos de los Trabajadores Migratorios y sus Familias, de la CIDH, con el objetivo de observar la situación de los derechos humanos de las personas migrantes en México. Se realizaron diversas entrevistas con autoridades gubernamentales de los tres niveles de gobierno, con organizaciones internacionales y representantes de la sociedad civil.
- En coordinación con la SEGOB se presentaron los Manuales de Publicidad con Equidad, de los que se incluyó el denominado “Campaña Migración”.
- Adicionalmente, INMUJERES implementó un proyecto de fortalecimiento de capacidades para los migrantes que se encontraban en la Estación Migratoria del Distrito Federal. En el primer semestre del 2012 se impartieron 9 talleres, contando con la participación de 203 personas migrantes, 89 mujeres y 114 hombres.

- Bajo el proyecto “Tecnologías de Información y Comunicaciones en Pro de las Mujeres Migrantes”, de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, se continuó el desarrollo en coordinación con el INMUJERES del “Portal Mujeres Migrantes” con el objetivo de contribuir a evitar el distanciamiento social por razones geográficas, educativas, económicas y culturales, de las mujeres y familias implicadas en el fenómeno migratorio, propiciando el acceso y uso efectivo de las tecnologías de la información y comunicación.

El Portal brinda información sobre trámites y servicios migratorios, acceso a los derechos, cápsulas de salud y trabajo, recibiendo entre 2010 y al primer semestre de 2012 la visita de alrededor de 200,000 usuarios.

- Asimismo, como parte de las actividades de esta nueva etapa del Portal, el INMUJERES en colaboración con la SCT y la Universidad de Colima participó en el diseño y desarrollo del taller “La atención prioritaria a las mujeres migrantes y sus familias”. Derivado de ello, al mes de septiembre se impartieron 16 talleres de capacitación en los cuales se capacitaron 310 personas (223 mujeres y 87 hombres), de las cuales 93 son agentes del Instituto Nacional de Migración (54 mujeres y 39 hombres).
- Se elaboró un Boletín de noticias en materia de migración, mismo que sistematizó y documentó las noticias más relevantes del tema. De manera quincenal, fue enviado por correo electrónico a 405 suscriptores, tales como los funcionarios de las instituciones contraparte, participantes de las Redes de Género y Migración, y público con interés en la materia.

- 92° Jornada Informativa: Género y Migración. El 14 y 15 de junio de 2012 se realizó, junto con el Instituto de los Mexicanos en el Exterior, la Jornada de Género y Migración, con el objetivo de fortalecer las capacidades de los participantes en materia de atención a la violencia familiar y la trata de personas. Se contó con la participación de 44 representantes de organizaciones de la sociedad civil y líderes comunitarios (38 mujeres y 6 hombres).

4.2.8 SECRETARÍA DE SALUD

Promover la Participación de la Sociedad en el mejoramiento de la Salud

Se brindaron servicios de prevención y promoción de la salud a la población migrante en el marco de las semanas Binacional de Salud y Nacional de Migración. Destaca la realización de 360 ferias de la salud, 147 foros y 2 860 sesiones educativas, además de la aplicación de 16.0 mil vacunas, entre Sabin, Pentavalente, SRP, TD, BCG y Tétanos.

Vete Sano, Regresa Sano

En 2010 se benefició a 369 865 migrantes, con la aplicación de la estrategia Línea de Vida en las localidades de origen, tránsito y destino migratorio, y a 208 038 a través de las semanas Binacional de Salud y Nacional de Migración.

En 2011 se respaldó a 605 707 migrantes con la aplicación de la estrategia Línea de Vida en las localidades de origen, tránsito y destino migratorio, y a 124 751 a través de las semanas Binacional de Salud y Nacional de Migración.

Comisión de Salud Fronteriza México- Estados Unidos:

Preparación Binacional para una Pandemia de Influenza. La Comisión de Salud Fronteriza patrocinó el primer foro binacional federal-estatal sobre influenza pandémica - Foro Fronterizo de Influenza Pandémica: Retos y Oportunidades en 2006, que concluyó

con la suscripción de un acuerdo para estimular la cooperación binacional con respecto a la preparación binacional frente a la influenza pandémica.

Investigación Fronteriza en Salud. Se comenzó a trabajar en lo relativo al desarrollo de una agenda de investigación fronteriza en salud, para traer la atención hacia las necesidades específicas de investigación en la frontera, a través de la identificación de prioridades y temas específicos de investigación.

Información Fronteriza en Salud. La información confiable y oportuna y los datos son la base de una investigación efectiva en salud pública, por ello en la región fronteriza México–Estados Unidos, esta información de carácter vital con frecuencia no se encuentra disponible. Se planeó la creación de una plataforma de información para proveer de mecanismos para compartir información de los perfiles comunitarios de la frontera, la mortalidad y la morbilidad, datos sobre las altas de los hospitales, y otra información de investigación disponible.

Iniciativas fronterizas. La Comisión se asoció con el Departamento de Salud Pública de California para dirigir la primera reunión binacional federal-estatal en 2006. Facilitado por la Oficina Binacional de Salud Fronteriza en California, el propósito central del foro fue fomentar la comunicación e incrementar la conciencia sobre el impacto en la salud pública de la exposición a remedios caseros, caramelos, objetos de cerámica, y a identificar asuntos prioritarios y estrategias binacionales para reducir las exposiciones a tales fuentes.

En 2007, la Oficina Binacional de Salud Fronteriza en California condujo los esfuerzos de desarrollo de un proyecto multiestatal de educación en salud. La coordinación binacional se dio a través de iniciativas de grupos de trabajo conformadas por miembros de México y Estados Unidos a nivel federal y estatal. Este esfuerzo continuó hasta 2008.

Comisión de Salud Fronteriza México – Guatemala.

Desde su instalación en mayo de 2006 en Guatemala, se estableció identificar y evaluar los problemas de salud actuales que afectan a la población del área fronteriza entre los dos países, así como alentar y facilitar las acciones en la atención estableciendo como objetivos: realizar diagnósticos sobre las necesidades de salud pública, realizar o apoyar investigaciones o estudios diseñados para identificar y monitorear problemas de salud, apoyar con recursos financieros, técnicos y administrativos para coadyuvar con los esfuerzos de entidades públicas y privadas no lucrativas para prevenir y resolver problemas de salud, apoyar las acciones de promoción de la salud y prevención de enfermedades en el área fronteriza México- Guatemala, utilizar tecnologías de vanguardia para monitorear los problemas de salud en el áreas fronteriza México-Guatemala, consultar y colaborar con OSC y otras entidades relacionadas con las actividades de salud pública en el área fronteriza México- Guatemala.

El 10 y 11 de octubre de 2007 se dieron por iniciados los trabajos con la presencia de ambos Secretarios de Salud en Tapachula, Chiapas y en San Marcos, Guatemala en donde se estableció instrumentar, de manera específica, una plataforma informática para la vigilancia epidemiológica en la región, así como colaborar en áreas prioritarias como el sistema de seguridad en salud, enfermedades transmitidas por vector, realización de Semanas de Salud Fronterizas, rabia transmitida por perro, VIH/SIDA-Tuberculosis y la protección. Salud del migrante, seguridad en salud, y la protección contra riesgos sanitarios y fortalecimiento de laboratorios.

Enfermedades Transmisibles por Vector –ETV

En el marco del Programa de Acción para la Prevención y Control de ETV, se ampliaron y mejoraron las actividades de vigilancia, al tiempo que se implantaron nuevas

medidas sanitarias considerando a las comunidades como elemento esencial para su abatimiento.

Paludismo

Se desarrollaron acciones en colaboración con países centroamericanos y se continuó con el proyecto Frontera Sur para la detección, diagnóstico y tratamiento de indocumentados provenientes de esa zona.

Virus del Oeste del Nilo

Se reforzaron las actividades de vigilancia en los estados fronterizos y en aquéllos donde el Programa de Vectores es incipiente.

4.3 CONCLUSIÓN PARCIAL

Los términos de Seguridad Nacional, Fronteras y Migración, de nuevo se entrelazan en las líneas de acción gubernamentales durante el periodo de estudio de la presente investigación. Éstos se relacionan entre sí mediante numerosos instrumentos, comenzando por el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2012, mismo que plantea una política migratoria de Estado con especial énfasis en la seguridad, la Ley de Seguridad Nacional y su subsecuente Consejo de Seguridad Nacional, del que deriva la Agenda Nacional de Riesgos, así como el Programa para la Seguridad Nacional 2009-2012, alineado al PND por decreto del Poder Ejecutivo, donde se considera la vulnerabilidad en fronteras como una amenaza y las dinámicas migratorias como un riesgo a la Seguridad Nacional.

Cabe destacar que si bien la administración del Ex Presidente Calderón reportó numerosas acciones y logros a través de distintas dependencias, como se da cuenta en

párrafos anteriores, en general éstos se perciben como esfuerzos aislados y mal comunicados, pues no fueron conocidos por la población.

En este sentido, en el siguiente apartado “Propuestas de Mejora”, se identifica una serie de áreas de oportunidad con relación a Inmigración, Fronteras y Seguridad Nacional con una temporalidad definida.

5. PROPUESTAS DE MEJORA

Tras analizar las acciones gubernamentales que se implementaron durante el periodo que es objeto de estudio de esta investigación (2006-2012) se identifican en esta sección distintas áreas de oportunidad abordadas a modo de Propuestas para el Gobierno de México. Éstas se han dividido en propuestas a corto, mediano y largo plazos, con las implicaciones económicas, jurídicas y políticas que ello implica.

Las propuestas a corto plazo son aquellas de bajo presupuesto, que sólo incluyen facultades y atribuciones del Poder Ejecutivo, es decir, que no implican relación, negociación o compromisos con los otros poderes, principalmente el Legislativo, ni con los otros dos órdenes de gobierno. Así mismo, sus resultados son observables en un breve periodo de tiempo y su orientación implica el llevar a cabo cambios menores, muchos de ellos de forma y no de fondo, pero que son parte de estas modificaciones básicas en materia de política inmigratoria.

Las propuestas a mediano plazo, son aquellas que requieren de modificaciones legales, pero sobre todo, presupuestales, que involucran a los poderes o entidades adicionales al Poder Ejecutivo y con resultados observables en un lapso mayor. Éstas forman parte de los cambios estructurales y de fondo que deben hacerse a los organismos responsables de la política migratoria.

Las propuestas a largo plazo son de gran alcance, con el objetivo de construir la Política Inmigratoria Integral de Estado (PIIE) que el Gobierno mexicano podría implementar.

5.1 PROPUESTAS A CORTO PLAZO

A) ENCUENTROS DE DIÁLOGO PERMANENTE PARA UNA NUEVA AGENDA MIGRATORIA. El

INM debería utilizar las Mesas de Diálogo existentes para relanzar la postura gubernamental en materia migratoria e iniciar el camino hacia la transformación del debate público en el tema, con la finalidad de que se identifiquen a todas las dependencias involucradas y se deslinden los tramos de responsabilidad de cada una de ellas y su relación con organismos públicos, privados y sociales. Se tiene como principales ventajas, que los encuentros no tienen impacto presupuestal ni se requiere de modificación normativa para poder realizarlos. Al involucrar a las ONG, académicos y distintas autoridades para la formación de una nueva política migratoria, ésta será una política pública con mayor legitimidad y generará corresponsabilidad de todos los actores involucrados.

B) FORTALECIMIENTO DE LA SEGURIDAD FRONTERIZA MEDIANTE EL USO DE LA

TECNOLOGÍA. Adquisición del servicio de *Advanced Passenger Information Systems* (APIS), que tiene la función de obtener de un proveedor especializado, información de los viajeros aéreos y marítimos antes de que arriben a nuestro país, por lo que se puede realizar un filtrado en las bases de datos de seguridad disponibles y detectar objetivos específicos de seguridad. Se trata de un servicio altamente especializado, que tendría impacto presupuestal para el INM, sin embargo permitiría fortalecer de manera sustancial el control de las personas que intentan internarse al país de manera legal. De igual modo, ampliar los puntos de internación en la frontera sur, así como extender la tecnología biométrica para la entrada en la zona norte. El tema es documentar a la mayoría de los extranjeros que ingresan al país y poder registrar tanto sus entradas como sus salidas.

5.2 PROPUESTAS A MEDIANO PLAZO

- A) CREAR EL OBSERVATORIO CIUDADANO PARA LA INTEGRACIÓN Y CONTRA LA DISCRIMINACIÓN. Construir un espacio de reflexión, planeación, acción y ejecución de programas para la integración de la población migrante, de igual manera que denuncie los casos de abusos registrados en contra de extranjeros, principalmente centroamericanos.
- B) CREAR EL PROGRAMA NACIONAL DE INTEGRACIÓN. Diseñar un instrumento que permita al gobierno ofrecer a los inmigrantes regulares que buscan contribuir al desarrollo económico, social y cultural del país, las mismas posibilidades de vida en materia de salud, educación, formación adulta e integración al mercado laboral, con las que cuentan los mexicanos.
- C) GENERAR POLÍTICAS DE INTEGRACIÓN FRONTERIZAS. Consiste en una estrategia de intervención territorial en las zonas fronterizas del país para promover el desarrollo humano. Se trata de una integración regional a nivel local, a través de políticas sociales en la frontera con los países vecinos; e integración de los distintos ámbitos e instancias locales. Partiendo de la idea que, si bien es cierto la Frontera Norte y Sur de México viven realidades desiguales, los espacios regionales fronterizos comparten muchas similitudes.

5.3 PROPUESTAS A LARGO PLAZO

- A) REESTRUCTURAR LA SUBSECRETARÍA DE POBLACIÓN, MIGRACIÓN Y ASUNTOS RELIGIOSOS (SPMYAR). Coordinar de manera integral la política migratoria del país, a través de la SEGOB, mediante la reestructuración de la SPMYAR, desincorporándole la materia religiosa y sectorizándole dos organismos: uno para asuntos de inmigración y fronteras (INM/MEXFRONT) y otro para la atención de

los mexicanos en el exterior y de sus familias en el país (IME/MEXFAM). Resectorizar el Instituto de los Mexicanos en el Exterior (IME, órgano desconcentrado de la SRE) a la SEGOB, con un enfoque de mayor sentido social, que atienda a los mexicanos en el exterior y a sus familias en el país, a fin de darle integralidad a la atención de la migración mexicana, por lo que se propone denominarlo Instituto para los Mexicanos en el Exterior y Familias en México (MEXFAM) y coordinar al INM/MEXFRONT. Para tal efecto se requieren decretos que deroguen al IME e INM para crear al MEXFAM y al MEXFRONT. Así como modificaciones a la Ley de Migración y su Reglamento, así como al Reglamento Interior de la SEGOB.

- B) TRANSFORMAR AL INM EN EL INSTITUTO MEXICANO DE INMIGRACIÓN Y FRONTERAS (MEXFRONT).** Reestructurar al Instituto Nacional de Migración (INM), a partir de cambios organizacionales, de imagen y de nombre, en este último punto denominándolo Instituto Mexicano de Extranjería y Fronteras (MEXFRONT), delimitándose sus atribuciones y funciones, así como su coordinación con otras dependencias federales. Se daría un buen mensaje a las OSC, que consideran al INM como un órgano con alto grado de corrupción y perpetrador de abusos de autoridad contra los migrantes extranjeros.
- C) REFORMA GENERAL A LA LEY DE MIGRACIÓN Y SU REGLAMENTO.** Actualmente, la Ley de Migración está enfocada a lo que se denomina en otros países como extranjería. Reformar en lo general ambos ordenamientos, con la intención de darle integralidad al fenómeno migratorio, considerando a México como país de tránsito, destino, salida y retorno de migrantes, tanto nacionales como extranjeros. Lo cual al momento no está incluido en dicha norma.

- D) DISEÑAR POLÍTICAS PÚBLICAS QUE ATIENDAN LOS FENÓMENOS INMIGRATORIO Y DE FRONTERAS CON UNA PROSPECTIVA A 20 O 50 AÑOS.** La finalidad es no ligarlos a la voluntad política e ideológica de una sola Administración. Su objetivo sería buscar tener fronteras más ordenadas y más seguras, y permitir el desarrollo económico en ambas regiones de nuestro país. Para lograr tales fines es necesario dotar a estos programas con recursos tecnológicos, humanos y de infraestructura.
- E) GENERAR EL SISTEMA INTEGRAL DE DESARROLLO MIGRATORIO (SIDEMI).** Requeriría no sólo construir una institución con nuevas capacidades tecnológicas y técnicas para hacer frente al fenómeno de fronteras e inmigración, sino sobre todo, desarrollar las capacidades humanas para operar y explotar dicha tecnología e información. Es la respuesta institucional a la necesidad de fortalecer el capital humano del INM, ya que define la implementación de un Servicio Profesional de Carrera Migratoria, el desarrollo de un Programa Rector de Profesionalización, así como el establecimiento de un régimen disciplinario, todos ellos permeados por valores, principios y la doctrina migratoria; generando sentido de pertenencia y fortalecimiento al espíritu de cuerpo.
- F) INSTRUMENTAR UN SISTEMA DE MONITOREO DE LA FRONTERA SUR.** Se propone 'digitalizar' el control de la frontera terrestre por medio de sensores y aviones no tripulados, con lo que se busca ordenar el tránsito de personas y bienes. Se debe buscar el apoyo tecnológico de EEUU, ya que gran parte de la migración irregular tiene como objetivo ingresar a nuestro vecino del norte.

5.4 CONCLUSIÓN PARCIAL

Las propuestas anteriores tienen como finalidad contribuir a la formulación de política pública eficaz y seria en materia migratoria y de fronteras, que consideren la Seguridad Nacional como un elemento transversal y que coadyuven a la protección de los Derechos Humanos de los inmigrantes. Del mismo modo, se clasifican de acuerdo a una temporalidad específica, considerando el tipo de recursos que requieren y la viabilidad de las mismas. Las propuestas a corto plazo se identifican como acciones sencillas pero de alto impacto mediático y de resultados positivos inmediatos. En el mediano plazo, las propuestas requieren de mayor inventiva y participación de distintas instancias para comunicar mejor las acciones que realizan, aceptar su tramo de responsabilidad y así fortalecer la integridad y seguridad de los extranjeros en tránsito. Mientras que en el largo plazo, se sugiere una reestructura institucional profunda y una planeación cuidadosa, que mejore la vigilancia fronteriza y a la vez permita a los inmigrantes ser un eje para el desarrollo, integrándolos mejor a la vida nacional. En suma, estas propuestas tienen como objetivo elevar el nivel de prioridad que en la actualidad se otorga al tema migratorio, para así potenciar sus beneficios y disminuir los aspectos negativos que se le asocian.

6. CONCLUSIONES

De acuerdo con lo analizado en la presente investigación si bien como parte de la estrategia migratoria de Estado en el sexenio 2006-2012 se realizaron numerosas acciones y se enunciaron importantes logros, tales como la capacitación de un mayor número de Oficiales de Protección a la Infancia (OPIS) y el impulso a la protección de los derechos humanos de los migrantes, independientemente de su calidad migratoria, así como la publicación de la Ley de Migración y su Reglamento, consideramos que la atención a la problemática fronteriza y al fenómeno inmigratorio fue insuficiente y no se realizó de manera integral, ni armonizando las líneas de acción del Plan Nacional de Desarrollo con las acciones y resultados presentados.

En gran medida, durante el sexenio del Ex Presidente Felipe Calderón los programas y el mismo PND quedaron como una guía de buenas intenciones o herramientas de retórica discursiva. La Frontera Sur inició su administración de la misma manera que la terminó, siendo una región desordenada e insegura en cuanto a flujos de mercancía y cruce de personas. Por su parte EEUU fortaleció técnica y normativamente (ejemplo Ley SB1070) la protección de la Frontera Norte, toda vez que endureció las políticas contra los inmigrantes irregulares. Lo anterior impactó negativamente en las dinámicas sociales de los municipios fronterizos mexicanos y orilló a los migrantes a intentar cruces por sitios cada vez más riesgosos.

Cabe destacar que aun cuando la desgracia ocurrida en San Fernando, Tamaulipas, con la muerte de 72 migrantes impulsó el tema migratorio dentro de la agenda pública, no fue suficiente para realizar cambios de fondo dentro del propio INM. Recordemos que México es un país con gran complejidad en el tema, ya que es expulsor, receptor, de tránsito y retorno de migrantes y por lo tanto, requiere priorizar la atención al fenómeno,

tanto presupuestal como programáticamente.

Una política de prohibición y construcción de barreras para el cruce de personas, como la de nuestro vecino del norte, no ha sido del todo efectiva. Si bien es importante enfatizar la seguridad fronteriza, no es lo único que se debe hacer. La Seguridad Nacional y la integración regional no son conceptos excluyentes uno del otro. La Seguridad Nacional de México, con relación al tema inmigratorio y fronterizo, puede resultar de la creación de políticas públicas enfocadas al desarrollo e integración de la migración centroamericana.

Finalmente concluyo señalando que, a fin de lograr una política migratoria de Estado, que a su vez se traduzca en política pública integral, eficiente y adecuada en la materia, además de implementar las “Propuestas de Mejora” anteriormente descritas, resulta necesario reflexionar profundamente no sólo sobre logros y acciones gubernamentales, sino sobre diversos temas que si bien se relacionan al fenómeno migratorio, tienen sus particularidades y requieren un cambio de paradigma para hacerles frente.

Algunos de estos temas son:

1. **El estudio de las fronteras desde una perspectiva integral.** Considerar a estas regiones con su devenir histórico, económico, sociocultural y político que trasciende los espacios territoriales de los Estados, es fundamental, ya que van más allá de las barreras artificiales que los gobiernos nacionales crean y que se rompen con la convivencia diaria de las personas que viven en ambos lados de la frontera y que cruzan de forma cotidiana. En este sentido, habrá que analizar de qué manera se les ha dado promoción en el desarrollo regional, a partir de qué programas y proyectos de carácter bilateral o trilateral, cuál ha sido la política de contención de los flujos migratorios irregulares, y la política de registro y facilitación de los regulares, así como las acciones encaminadas a proteger la seguridad pública y la seguridad

nacional.

2. **La heterogeneidad de las ciudades fronterizas al interior de nuestro país y la homogeneidad que tienen éstas con sus ciudades gemelas en el extranjero (como por ejemplo Tijuana-San Diego).** Estudiar cómo se han definido e implementado las políticas públicas binacionales específicas que impactan en el nivel municipal-condal, cuáles han sido los problemas comunes de estas ciudades y las soluciones que en conjunto le han dado, mediante la definición de prioridades y acciones compartidas, cómo ha sido el reforzamiento de las fronteras, el combate al crimen organizado y de qué manera se ha dado el desarrollo económico local, por citar los temas más importantes. No obstante, las acciones a implementar requerirán de un estudio particular de estas ciudades binacionales, a fin de que éstas estén encaminadas a resolver gubernamental y socialmente los problemas.
3. **La inmigración como fenómeno continuo y permanente.** Comprender lo que implica para el gobierno mexicano el reto de contener estos flujos, provenientes principalmente de Centroamérica, por una cuestión de Seguridad Nacional, en el entendido de que la detención y deportación de los migrantes es en beneficio de su propia seguridad, de la ciudadanía y del país, con el propósito de evitar tragedias como las ya comentadas, o que éstos se vuelvan parte de las redes del crimen organizado, y que serán flujos que no habrán de detenerse ni en el tiempo ni en el espacio, por cuestiones económicas, sociales, de seguridad y naturales que viven los países centroamericanos y el propio país, lo que asegura la continuidad y permanencia de la movilidad humana, para lo cual el gobierno deberá establecer qué conjunto de acciones son más adecuadas para incentivar los efectos positivos y mitigar los negativos.

4. **La inmigración implica para el gobierno mexicano el reto de saber quiénes y cuántos son los extranjeros.** Conocer quiénes son, de donde provienen los extranjeros que transitan por el territorio nacional y lo más importante donde viven en el país y si son residentes temporales o permanentes. Así, se vuelve necesario contar con un registro de éstos con datos biométricos, a fin de generar bases de datos confiables. Adicionalmente se podrán establecer programas de regularización que tengan como objetivo lograr una mayor inclusión de los extranjeros a la sociedad mexicana y en particular a las comunidades en donde desarrollan sus actividades cotidianamente. Actualmente los registros oficiales enuncian cerca de un millón de extranjeros con estancia regular en México, sin embargo, a cuántos se está dejando de contabilizar.
5. **Transformar la idea de que la Seguridad Nacional es contraria al respeto de los derechos humanos de los migrantes.** Cambiar el discurso asociado a la percepción colectiva de que la seguridad es igual a represión, sino además llevarlo a la práctica en la acción del gobierno. En el tema migratorio la influencia de la política inmigratoria estadounidense que ha reforzado su frontera sur, aumentado el número de las deportaciones y que atenta de manera sistemática contra la integridad física de los migrantes, por salvaguardar la Seguridad Nacional, ha sido un modelo que se ha pensado como base para replicarse en otros países como México y que evidentemente se asocia con acciones contrarias a los derechos humanos y que efectivamente muchas de ellas así lo han sido.
6. **La Seguridad Nacional asociada a la inmigración debe restringir la facilitación y contener los flujos migratorios.** Se debe encontrar una respuesta a qué es lo

mayormente conveniente a la seguridad del país, el facilitar ciertos flujos migratorios como aquellos considerados como importantes y necesarios para el desarrollo del país, es decir, el capital humano calificado que está dispuesto a emigrar a México y/o contener al mismo tiempo el flujo irregular de migrantes indocumentados no calificados, los cuales son alojados y deportados a sus países de origen si en su tránsito por el territorio nacional son detenidos.

REFERENCIAS

- Acosta Romero, M. (2001). *Derecho Administrativo Especial*. Porrúa. México.
- Aguayo, S. (1987). Chiapas: las amenazas a la seguridad nacional. *Centro Latinoamericano de Estudios Estratégicos*. México.
- Aguilar, I. (2004). Frontera norte de México: agenda de desarrollo e integración económica. *Reflexiones sobre el noreste de México-Texas, en Comercio Exterior*. Vol.54, Núm. 8, México.
- Armijo, N. (Ed.) (2011). Migración y seguridad: nuevo desafío en México. Casade. México.
- Armeding, G. (2005) Una mirada a la Declaración sobre Seguridad en las Américas. Obtenido el 10 de abril de 2013 en http://www.caei.com.ar/sites/default/files/14_3.pdf
- Banco Interamericano de Desarrollo & Servicio de Administración Tributaria (2009). Estudio para el fortalecimiento del control fronterizo: frontera sur.
- Banco Mundial (2011). Migration and Remittances Factbook. Obtenido el 04 de marzo de 2013 en <http://data.worldbank.org/data-catalog/migration-and-remittances>
- Berganza, I. & Purizaga, J. (2011). Migración y desarrollo. Diagnóstico de las migraciones en la zona norte de Perú. Regiones de Tumbes, Piura, Cajamarca y Lambayeque. *Fondo Editorial, Universidad Ruíz de Montoya*. Lima, Perú.
- Borisovna Biriukova, L. (2002). Vivir un espacio. *Movilidad geográfica de la población. Puebla: Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades de la BUAP*. México.
- Brown, H. (1992) Reflexiones acerca de la seguridad nacional. *Pegaso*. Argentina.
- Cámara de Diputados (2009). Seguridad nacional: un concepto ampliado y complejo. *Centro de Documentación, Información y Análisis*. México.

- Cámara de Diputados (s/a). Definición en Migración, Frontera y Población. *Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública*. Obtenida el 31 de mayo de 2013 en www.diputados.gob.mx/cesop/
- Comisión Nacional de Derechos Humanos (2011). Informe especial sobre secuestro de migrantes en México. Obtenida el 22 de marzo de 2013 en: http://www.cndh.org.mx/sites/all/fuentes/documentos/informes/especiales/2011_sec_migrantes_0.pdf
- Casillas, R. (2011). Usos identitarios y culturales de la transmigración en México en *Migración y Desarrollo*. Vol. 9. Núm 17. México.
- Centro de Investigación y Seguridad Nacional (2012). Distinción entre Seguridad Nacional y Defensa Nacional. Consultado el 10 de febrero de 2013, en: http://www.cisen.gob.mx/espanol/seg_NalDef.htm
- Centro de Investigación y Seguridad Nacional (2012). Sistema de Seguridad Nacional. Consultado el 18 de agosto de 2013, en: http://www.cisen.gob.mx/espanol/seg_nal_indice.htm
- Centro de Investigación y Seguridad Nacional (2012). Amenazas y riesgos. Consultado el 22 de agosto de 2013, en: http://www.cisen.gob.mx/espanol/seg_amenazas_riesgos.htm
- Chambers, I. (1994). Migración, cultura, identidad. Amorrortu. Argentina.
- Desarrollo Integral de la Familia Nacional (2012). Informe de rendición de cuentas 2006-2012. México. Obtenida el 25 de agosto de 2013 en: <http://sn.dif.gob.mx/transparencia/rendicion-de-cuentas/>

- EFE (2011). Masacres en México: recuento de la violencia. *CNN México*. Consultado el 25 de marzo de 2013: <http://mexico.cnn.com/nacional/2011/11/24/los-cuerpos-de-72-migrantes>.
- Emmerich, G.E. (2003). México-Estados Unidos: Frontera eficiente, pero no abierta. *Frontera Norte*. Vol. 15 Número 29. México.
- Fábregas, A. (2005) El Concepto de frontera: Una formulación, en Alain Basil Rodríguez (coordinador), *Fronteras des-bordadas. Ensayos sobre la frontera sur de México*, Casa Juan Pablos-Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas, México.
- Giménez, G. (2007). La frontera norte como representación de referente cultural en México. *Territorio y Frontera*. Año 2. Núm. 3. México.
- González-Murphy, L.V. & Koslowski, R. (2011). Entendiendo el cambio a las leyes de inmigración de México. 14-21. Obtenido el 15 de mayo de 2013 de: <http://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/KOSLOWSKI%20SPANISH1.pdf>
- Grayson, G. (2002). La olvidada frontera sur de México: ¿Practica México lo que sermonea en el extranjero? Obtenido el 22 de febrero de 2013 de: <http://www.cis.org/MexicoSouthernBorder-Policy>
- Herrera-Lasso, L. y González, G. (1990). Balance y perspectivas en el uso del concepto de la seguridad nacional en el caso de México. *Siglo XXI*. México.
- Herrera-Lasso, L. & Tello Peón, J. (2006). México ante el mundo: tiempo de definiciones. *Fondo de Cultura Económica*. México.
- Instituto Nacional de las Mujeres (2007). La migración México-Estados Unidos: un enfoque de género. Obtenido el 22 de septiembre de 2012 en http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/100918.pdf

- Instituto Nacional de las Mujeres (2012). Informe de rendición de cuentas 2006-2012. México. Obtenida el 14 de marzo de 2013 en: <http://sip.inmujeres.gob.mx/index.php/sala-de-prensa/boletin-inmujeres/2-uncategorised/82-transparencia-rendicion>
- Instituto Nacional de Migración (2012). Informe de rendición de cuentas 2006-2012. México. Obtenida el 22 de febrero de 2013 en: http://www.inm.gob.mx/static/transparencia/rendicion_de_cuentas/IRC_INAMI_2-101012.pdf
- Kauffer, E. (2005). De la frontera política a las fronteras étnicas: refugiados guatemaltecos en México. *Frontera Norte*. Vol.17. Núm. 34. Colegio de la Frontera Norte, México.
- Kauffer, E. (2010), Migraciones y agua entre la frontera México, Guatemala, y Belice: aproximaciones en torno a una relación multiforme. *Liminar*. Estudios Sociales y Humanísticos. Vol. VIII, Núm. 2. Universidad de Ciencias y Arte de Chiapas, San Cristóbal de las Casas, México.
- Laborde, A. (2011) El fenómeno migratorio de los mexicanos en Estados Unidos a través de tres etapas históricas de México: 1810, 1910 y 2010. Obtenido el 22 de septiembre de 2012 de: http://rimd.reduaz.mx/ponencias_flacso/PonenciaAdolfoLaborde.pdf
- Ley de Migración (2011). México. Obtenida el 11 de junio de 2012. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LMigra.pdf>
- Ley de Seguridad Nacional (2005). México. Obtenida el 16 de junio de 2013. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LSegNac.pdf>
- Littuma, A. (1967) Doctrina de seguridad nacional. Venezuela.

Littuma, A. (1980) Seguridad Nacional, Derecho y Democracia. Caracas. Venezuela.

Moreno Manuel, M. (1987) La seguridad nacional desde la perspectiva de la constitución. UNAM. México.

Organización Internacional para las Migraciones (2006). Derecho Internacional sobre Migración No. 7: Glosario sobre Migración. Obtenido el 3 de junio de 2012 en: <http://www.oim.org.co/Portals/0/Documentos/spangloss.pdf>

Orozco, J. (2002). Seguridad Nacional. *Enciclopedia Jurídica Latinoamericana*. 7. México.

Plan Nacional de Desarrollo 2006-2012. México. Obtenida el 15 de junio de 2013. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/pnd.htm>

Policía Federal (2012). Informe de rendición de cuentas 2006-2012. México. Obtenida el 30 de julio de 2013 en: <http://www.ssp.gob.mx/portalWebApp/ShowBinary?nodeId=/BEA%20Repository/1172114//archivo>

Procuraduría General de la República (2012). Informe de rendición de cuentas 2006-2012. México. Obtenida el 28 de julio de 2013 en: <http://www.pgr.gob.mx/Temas%20Relevantes/Documentos/Transparencia/INFORMERENDICIONCUENTASPGR2006-2012.pdf>

Programa para la Seguridad Nacional 2009-2012. México. Obtenida el 15 de junio de 2013. http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5106082&fecha=20/08/2009

Pew Hispanic Center (2013). Una Nación de Inmigrantes. Obtenido el 5 de mayo de 2013 en: <http://www.pewhispanic.org/2013/01/29/a-nation-of-immigrants/>

Quero, F. (1989). Introducción a la teoría de la seguridad nacional. *Colegio Militar*. España.

- Rebolledo, J. (2008). Fronteras Porosas: El caso de México y Estados Unidos. *Revista Enfoques*. Vol. VI, Número 08. Universidad Central de Chile. Chile.
- Reglamento de la Ley de Migración (2012). México. Obtenido el 5 de mayo de 2013 en:
http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5270615&fecha=28/09/2012
- Reyes, A. y otros. (1990). El Pensamiento militar latinoamericano (Vol. 1). *Universidad de Guadalajara*. México.
- Rodríguez, E. (2010). La inmigración en México a inicios del siglo XXI. *Centro de Estudios Migratorios (SEGOB-INM)*. México. Obtenido el 21 de septiembre de 2012 en:
http://www.politicamigratoria.gob.mx/work/models/SEGOB/CEM/PDF/investigaciones/Produccion/La_inmigracion_Mexico_inicios_siglo_XXI_ERNESTO_RORODRIGU_CHAVEZ_2010.pdf
- Rodríguez, E., & Berumen, S. & Ramos, L.F. (2011). *Migración centroamericana de tránsito irregular por México. Estimaciones y características generales*. Instituto Nacional de Migración. Obtenida el 16 de julio de 2012 en:
http://www.inm.gob.mx/static/Centro_de_Estudios/Investigacion/Avances_Investigaciones/Inves/APUNTES_N1_Jul2011.pdf
- Rodríguez, E., & Cobo, S. (2012). *Extranjeros residentes en México. Una aproximación cuantitativa con base en los registros del INM*. México: Instituto Nacional de Migración. Obtenida el 16 de mayo de 2013 en:
http://www.politicamigratoria.gob.mx/work/models/SEGOB/CEM/PDF/Estadisticas/Poblacion_Extranjera/ExtranjerosResMex.pdf

- Rojas, F. (2000). Repensando la seguridad en América Latina: nuevas demandas conceptuales. Obtenido el 21 de julio de 2013 en: <http://www.fasoc.cl/files/articulo/ART41110797b21bb.pdf>
- Ruíz, A. (2002) Migración oaxaqueña, una aproximación a la realidad. *Oaxaca: Coordinación Estatal de Atención al Migrante Oaxaqueño*. México.
- Ruíz, O. (2001). Los riesgos de cruzar. La Migración centroamericana en la frontera México-Guatemala. *Frontera Norte*. Vol.13. Número 25. Colegio de la Frontera Norte, México.
- Ruíz, O. (2003). La Migración Centroamericana en la Frontera Sur: un Perfil del Riesgo en la Migración Indocumentada Internacional. *UC San Diego: Centro de estudios México-Americanos*. Obtenida el 31 de mayo de 2012 en: <http://escholarship.org/uc/item/9wh8s0bk>
- Santos Caamal, M. (1996). La esencia de la seguridad nacional. *Centro de Estudios Superiores Navales*. México.
- Secretaría de Gobernación (2012). Sexto Informe de Labores. Obtenida el 15 de febrero de 2013 en: [http://www.gobernacion.gob.mx/work/models/SEGOB/Resource/620/2/images/Secretaria_de_Gobernacion_\(SIL_2012\).pdf](http://www.gobernacion.gob.mx/work/models/SEGOB/Resource/620/2/images/Secretaria_de_Gobernacion_(SIL_2012).pdf)
- Secretaría de Relaciones Exteriores (2012). Informe de rendición de cuentas 2006-2012. México. Obtenida el 28 de julio de 2013 en: <http://www.sre.gob.mx/index.php/transparencia/rendicion-de-cuentas>
- Secretaría de Salud (2012). Informe de rendición de cuentas 2006-2012. México. Obtenida el 28 de julio de 2013 en:

http://salud_2013.salud.gob.mx/contenidos/transparencia/rendicion_de_cuentas/pdf/irc_ss_3.pdf

Ullman, R. (1983). *Redefining Security*. International security. Vol. 8. *Número 1. The MIT Press*, Estados Unidos de América.

Valdés Castellanos, Guillermo (2009). *La Inteligencia para la Seguridad Nacional en el Siglo XXI. CISEN, 20 años de historia. Testimonios*. Obtenida el 3 de noviembre de 2012 en:
http://www.cisen.gob.mx/pdfs/actualidad/La_Inteligencia_seguridad_nacional_Valdes.pdf

Vega, G. C., & Ricardo, G. C. (2000). *Seguridad nacional: concepto, organización y método. Secretaría de la Defensa Nacional*. México.

Zavala, S. Z. (2009). *Guía en la redacción en estilo APA. Biblioteca Universidad Metropolitana. 6ta Edición*. Obtenida el 3 de mayo de 2013 en:
<http://www.cibem.org/paginas/img/apa6.pdf>

Anexo I

En el derecho mexicano se emplea la expresión “seguridad nacional”, “seguridad de la nación” y otras menciones equivalentes en más de treinta leyes federales distintas de la Ley de la Seguridad Nacional, las cuales se encuentran en:

Código Penal Federal (artículos 123 a 145); Ley Aduanera (artículos 56, fracción I, 135-B, Fracción II, 145, fracción II y 176, fracción II); 3. Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (artículo 41, fracción IV); 4. Ley de Aeropuertos (artículos 11, fracción VIII, 53, fracción II, 62, párrafo tercero, 71, párrafo tercero y 77, párrafo primero); 5. Ley de Aguas Nacionales (artículos 7, fracción I, 9, fracciones VII y XI, 12 bis 6, fracción VI, 14bis 5, fracciones I y IX, 19 bis, párrafo primero y 84 bis, fracción V); 6. Ley de Aviación Civil (artículos 37, párrafo segundo y 83, párrafo primero); 7. Ley de Comercio Exterior (artículo 15, fracción VI y 16, fracción VI); Ley de Instituciones de Crédito (artículo 177 bis, párrafo segundo); 9. Ley de Inversión Extranjera (artículo 30); 10. Ley de la Policía Federal (artículo 48); Ley de la Propiedad Industrial (artículo 77, párrafo primero); 12. Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro (artículo 62, párrafo primero); 13. Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas (artículo 42, fracción IV); 14. Ley de Sociedades de Inversión (artículo 55, párrafo cuarto); 15. Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal (artículo 8); 16. Ley Federal de Derechos Humanos (artículos 152, fracción II, 233, fracción IV, 239 párrafo quinto y 292, párrafo segundo); 17. Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (artículo 40); 18. Ley Federal de Procedimiento Administrativo (artículo 33); 19. Ley Federal de Telecomunicaciones (artículos 2, párrafo primero, 23, fracción II, 55, 64, fracción II y 66, párrafo primero); 20. Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (artículos 3, fracción XII, 13, fracción I y 31); 21. Ley

Federal para el Control de Sustancias Químicas Susceptibles de Desvío para la Fabricación de Armas Químicas (artículos 1º, párrafo tercero, 2, fracciones VIII, IX, 3, párrafo tercero, 4 y 14); 22. Ley General de Bienes Nacionales (artículos 17, fracción V, 19, párrafo primero, 74, párrafo sexto y 102); 23. Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros (artículo 108, fracción VIII bis); 24. Ley General de Pesca y Acuicultura Sustentables (artículo 17, fracción I); 25. Ley General de Población (artículo 126); 26. Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (artículo 159 bis 4, fracción I); 27. Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (artículo 146, párrafo primero); 28. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (artículos XXIX, 30, fracciones XV y XX); 29. Ley Orgánica de la Armada de México (artículo 7, fracción III); 30. Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (artículo 50 bis); y 31. Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario (artículo 56, párrafo primero).

Anexo II

Listado de dependencias y unidades administrativas cuyo reconocimiento como Instancias de Seguridad Nacional ha sido publicado en el Diario Oficial de la Federación:

De la Secretaría de Gobernación:

- Instituto Nacional de Migración. (DOF 18 de mayo de 2005)
- Coordinación General de Protección Civil, incluyendo a sus áreas adscritas. (DOF 23 de enero de 2009)
- Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal. (DOF 13 de octubre de 2008)

De la Secretaría de Comunicaciones y Transportes:

- Oficina del Secretario del Despacho (Gabinete de Apoyo, integrado por Secretaría Particular, Coordinación de Asesores, Coordinación de Comunicación Social y servicios de apoyo);
- Unidad de Asuntos Jurídicos;
- Dirección General de Aeronáutica Civil;
- Dirección General de Autotransporte Federal;
- Dirección General de Transporte Ferroviario y Multimodal;
- Dirección General de Puertos, y
- Servicios a la Navegación en el Espacio Aéreo Mexicano. (DOF 17 septiembre de 2007);
- Subsecretaría de Transporte;
- Subsecretaría de Comunicaciones;
- Unidad de la Red Privada del Gobierno Federal, y
- Coordinación General de Puertos y Marina Mercante. (DOF 27 de mayo de 2008)

De la Secretaría de Hacienda y Crédito Público:

- Oficina del Secretario del Despacho;
 - Subsecretaría de Hacienda y Crédito Público (Unidad de Planeación Económica de la Hacienda Pública y Unidad de Crédito Público);
 - Unidad de Inteligencia Financiera, y
 - Procuraduría Fiscal de la Federación (Subprocuradurías Fiscal Federal de Legislación y Consulta; de Amparos; de Asuntos Financieros y de Investigaciones).
- (DOF 8 de diciembre de 2006)

De la Secretaría de la Función Pública:

- Dirección General de Información e Integración. (DOF 27 de noviembre de 2006)

De la Secretaría de Relaciones Exteriores:

- Dirección General de Delegaciones;
- Dirección General de Protección a los Mexicanos en el Exterior;
- Dirección General de Servicios Consulares, y
- Dirección General de Asuntos Jurídicos. (DOF 27 de mayo de 2008)

De la Secretaría de Marina

- Se declaró a toda la dependencia como Instancia de Seguridad Nacional. (DOF 25 de febrero del 2011)

Anexo III

ACUERDO por el que se reconoce al Instituto Nacional de Migración como Instancia de Seguridad Nacional.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.-
Secretaría de Gobernación.

SANTIAGO CREEL MIRANDA, Secretario de Gobernación, en su carácter de Secretario Ejecutivo del Consejo de Seguridad Nacional con fundamento en lo dispuesto por los artículos 13, 14, 25, 27 y 30 de la Ley de Seguridad Nacional; 9, 17 y 27 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 3 y 7 de la Ley General de Población; 36 fracción V, 55, 56 y 57 del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, y

CONSIDERANDO

Que el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 considera que la seguridad nacional tiene como metas principales velar por la protección y preservación del interés colectivo, evitando en lo posible o minimizando cualquier riesgo o amenaza a la integridad física de la población y de las instituciones... y propone concebir la seguridad nacional desde una visión amplia destinada a prever y hacer frente a situaciones que amenacen la paz, la vigencia del orden jurídico, el bienestar y la integridad física de la población y que pongan en riesgo la permanencia de las instituciones o vulneren la integridad del territorio ;

Que la Ley de Seguridad Nacional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de enero de 2005, crea el Consejo de Seguridad Nacional como una Instancia para la coordinación de acciones orientadas a preservar la Seguridad Nacional y establecer y articular la política en la materia;

Que la Ley de Seguridad Nacional contempla como amenazas a la seguridad nacional, entre otras, los actos tendentes a consumir espionaje, sabotaje o terrorismo, de interferencia

extranjera en los asuntos nacionales que puedan implicar una afectación al Estado Mexicano, los tendentes a consumir el tráfico ilegal de materiales nucleares, de armas químicas, biológicas y convencionales de destrucción masiva, así como los tendentes a obstaculizar o bloquear actividades de inteligencia o contrainteligencia;

Que en términos de la Ley de Seguridad Nacional se entiende por Instancias las instituciones y autoridades que en función de sus atribuciones participan directa o indirectamente en la Seguridad Nacional;

Que el Instituto Nacional de Migración es un órgano técnico desconcentrado de la Secretaría de Gobernación que tiene por objeto la planeación, ejecución, control, supervisión y evaluación de los servicios migratorios, así como el ejercicio de la coordinación con las diversas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en materia migratoria;

Que las atribuciones del Instituto Nacional de Migración tienen relación directa con la Seguridad Nacional, ya que de acuerdo con la Ley General de Población y el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, dicho Instituto tiene la facultad y responsabilidad de proteger y tutelar la seguridad nacional a través de la restricción de la emigración de nacionales cuando el interés nacional así lo exija; organizar y coordinar los distintos servicios migratorios; vigilar la entrada y salida de los nacionales y extranjeros, y revisar la documentación de los mismos; negar a los extranjeros la entrada al país o el cambio de calidad o característica migratoria cuando lo exija el equilibrio demográfico nacional o se estime lesivo para los intereses económicos de los nacionales; suspender o prohibir la admisión de extranjeros cuando así lo determine el interés nacional; expulsar a los extranjeros en casos de que se atente en contra de la soberanía o la seguridad nacional; así como señalar el periodo durante el cual el extranjero no deberá reingresar al país; tramitar y

resolver sobre la internación, legal estancia y salida del país de los extranjeros, así como la cancelación, cuando el caso lo amerite de las calidades migratorias otorgadas; instruir lo necesario para el cumplimiento de arraigos judiciales ordenados respecto a nacionales o extranjeros; investigar si los extranjeros cumplen con las obligaciones migratorias establecidas, y en caso de violación a las disposiciones sobre la materia, presentarlos ante las autoridades competentes; así como operar y controlar los archivos de la documentación migratoria;

Que para una adecuada realización de sus actividades y, con el fin de que éstas se encaminen dentro del contexto de la seguridad nacional, es necesario que exista una colaboración con el Centro de Investigación y Seguridad Nacional para que éste se constituya como la institución rectora de la Red Nacional de Investigación y por lo tanto funja como órgano de coordinación, definición y articulación de las acciones tendentes a la constitución y operación de la Red Nacional de Investigación;

Que con fecha seis de abril del año dos mil cinco el Consejo de Seguridad Nacional acordó que el Instituto Nacional de Migración por las atribuciones y funciones que realiza, participa en la Seguridad Nacional, por lo que se le reconoce como Instancia de Seguridad Nacional, y se instruye al Secretario Ejecutivo del Consejo, emitir el acuerdo de reconocimiento correspondiente y proveer lo necesario a fin de incorporar las bases de datos y sistemas del Instituto Nacional de Migración que resulten pertinentes a la Red Nacional de Investigación, y

Que el Secretario Ejecutivo del Consejo de Seguridad Nacional tiene la obligación de promover en todo tiempo la efectiva coordinación y funcionamiento del Consejo, he tenido a bien expedir el siguiente:

ACUERDO

ARTICULO PRIMERO.- El Consejo Nacional de Seguridad Nacional ha reconocido al Instituto Nacional de Migración como Instancia de Seguridad Nacional, por lo que sus bases de datos y sistemas de información que resulten pertinentes, deberán integrar la Red Nacional de Información prevista en la Ley de Seguridad Nacional.

ARTICULO SEGUNDO.- El Instituto Nacional de Migración, como instancia de seguridad, deberá:

- I. Colaborar en la determinación y ejecución de las políticas nacionales, acciones y programas en materia de Seguridad Nacional;
- II. Participar en la formulación de las políticas generales en materia de Seguridad Nacional, con estricto apego a su ámbito de competencia;
- III. Coadyuvar en la formulación del Programa para la Seguridad Nacional y la definición de la Agenda Nacional de Riesgos;
- IV. Proporcionar la información que posea y apoyar el desarrollo de las actividades de inteligencia y contrainteligencia que las instancias integrantes del Consejo de Seguridad Nacional realicen para investigar las siguientes amenazas a la Seguridad Nacional:
 - a. Actos tendentes a consumir espionaje, sabotaje, terrorismo, rebelión, traición a la patria y demás delitos, en contra de los Estados Unidos Mexicanos dentro del territorio nacional;
 - b. Actos de interferencia extranjera en los asuntos nacionales que puedan implicar una afectación al Estado Mexicano;
 - c. Actos que impidan a las autoridades actuar contra la delincuencia organizada;
 - d. Actos tendentes a quebrantar la unidad de las partes integrantes de la Federación, señaladas en el artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

- e. Actos tendentes a obstaculizar o bloquear operaciones militares o navales contra la delincuencia organizada;
 - f. Actos en contra de la seguridad de la aviación;
 - g. Actos que atenten en contra del personal diplomático;
 - h. Todo acto tendente a consumir el tráfico ilegal de materiales nucleares, de armas químicas, biológicas y convencionales de destrucción masiva;
 - i. Actos ilícitos en contra de la navegación marítima;
 - j. Todo acto de financiamiento de acciones y organizaciones terroristas;
 - k. Actos tendentes a obstaculizar o bloquear actividades de inteligencia o contrainteligencia, y
 - l. Actos tendentes a destruir o inhabilitar la infraestructura de carácter estratégico o indispensable para la provisión de bienes o servicios públicos.
- V. Apoyar con información y, cuando así se le requiera, participar en la realización de acciones y medidas de prevención, disuasión y, en su caso, contención de las amenazas concretas a la Seguridad Nacional que acuerde el Consejo de Seguridad Nacional, o bien, aquellas que determine el Presidente de la República;
- VI. Contar con la infraestructura y mecanismos que se requieran para que la transmisión y flujo de información salvaguarde las condiciones de reserva y confidencialidad que demandan los temas de seguridad nacional, y
- VII. Las demás que se definan en el seno del Consejo de Seguridad Nacional.

ARTICULO TERCERO.- A fin de instrumentar la Red Nacional de Información de Seguridad Nacional, el Instituto Nacional de Migración compartirá sus bases de datos y sistemas de información pertinentes y otorgará la cooperación técnica necesaria para que el

Centro de Investigación y Seguridad Nacional tenga la posibilidad técnica de acceder directamente a dichos sistemas.

ARTICULO CUARTO.- La información que se obtenga del Instituto Nacional de Migración a partir del acceso, uso y manejo de las bases de datos a que se refiere el presente Acuerdo, sólo podrá ser recabada, compilada, procesada y diseminada con fines de Seguridad Nacional, en términos de lo dispuesto en el artículo 30 de la Ley de la materia y se sujetará a los principios de reserva contenidos en el mismo ordenamiento.

TRANSITORIO

UNICO.- El presente Acuerdo entrará en vigor al día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Dado en la Ciudad de México, Distrito Federal, a nueve de mayo de dos mil cinco.- El Secretario de Gobernación, Santiago Creel Miranda.- Rúbrica.

Anexo IV

Artículo 12.- Para la coordinación de acciones orientadas a preservar la Seguridad Nacional se establece el Consejo de Seguridad Nacional, que estará integrado por:

- I.** El Titular del Ejecutivo Federal, quien lo presidirá;
- II.** El Secretario de Gobernación, quien fungirá como Secretario Ejecutivo;
- III.** El Secretario de la Defensa Nacional;
- IV.** El Secretario de Marina;
- V.** El Secretario de Seguridad Pública;
- VI.** El Secretario de Hacienda y Crédito Público;
- VII.** El Secretario de la Función Pública;
- VIII.** El Secretario de Relaciones Exteriores;
- IX.** El Secretario de Comunicaciones y Transportes;
- X.** El Procurador General de la República, y
- XI.** El Director General del Centro de Investigación y Seguridad Nacional.

Los integrantes del Consejo no podrán nombrar suplente. En caso de ausencia del Presidente, el Secretario Ejecutivo presidirá la reunión.

El Consejo contará con un Secretario Técnico, que será nombrado por el Presidente de la República, dependerá directamente de él, contará con un equipo técnico especializado y un presupuesto asignado en el Presupuesto de Egresos de la Federación. Éste no será integrante del Consejo.

Artículo 13.- El Consejo de Seguridad Nacional es una instancia deliberativa cuya finalidad es establecer y articular la política en la materia. Por tanto conocerá los asuntos siguientes:

- I.** La integración y coordinación de los esfuerzos orientados a preservar la Seguridad Nacional;
- II.** Los lineamientos que permitan el establecimiento de políticas generales para la Seguridad Nacional;
- III.** El Programa para la Seguridad Nacional y la definición anual de la Agenda Nacional de Riesgos;
- IV.** La evaluación periódica de los resultados del Programa y el seguimiento de la Agenda Nacional de Riesgos;
- V.** Los programas de cooperación internacional;
- VI.** Las medidas necesarias para la Seguridad Nacional, dentro del marco de atribuciones previsto en la presente Ley y en otros ordenamientos aplicables;
- VII.** Los lineamientos para regular el uso de aparatos útiles en la intervención de comunicaciones privadas;
- VIII.** Los lineamientos para que el Centro preste auxilio y colaboración en materia de Seguridad Pública, procuración de justicia y en cualquier otro ramo de la Administración Pública que acuerde el Consejo;
- IX.** Los procesos de clasificación y desclasificación de información en materia de Seguridad Nacional, y
- X.** Los demás que establezcan otras disposiciones o el Presidente de la República.

Artículo 14.- El Secretario Ejecutivo tendrá la obligación de promover en todo tiempo la efectiva coordinación y funcionamiento del Consejo, y estará facultado para celebrar los convenios y bases de colaboración que acuerde éste.

Artículo 15.- El Secretario Técnico del Consejo tendrá a su cargo las siguientes funciones:

- I.** Elaborar y certificar los acuerdos que se tomen en el Consejo, llevando su archivo y el de los instrumentos jurídicos que se generen en el seno del mismo;
- II.** Realizar las acciones necesarias para la debida ejecución y seguimientos de los acuerdos del Consejo;
- III.** Proponer al Consejo políticas, lineamientos y acciones en materia de Seguridad Nacional;
- IV.** Proponer el contenido del Programa para la Seguridad Nacional;
- V.** Presentar al Consejo la Agenda Nacional de Riesgos;
- VI.** Elaborar los informes de actividades que ordene el Consejo;
- VII.** Entregar en tiempo a la Comisión Bicamaral la documentación e informes a las que se refiere el artículo 57 de la presente Ley;
- VIII.** Administrar y sistematizar los instrumentos y redes de información que se generen en el seno del Consejo;
- IX.** Promover la ejecución de las acciones conjuntas que se acuerden en el Consejo, de conformidad con las bases y reglas que emita el mismo y con respeto a las atribuciones de las instancias vinculadas;
- X.** Realizar estudios especializados en materias relacionadas con la Seguridad Nacional por acuerdo del Consejo;
- XI.** Realizar el inventario de la infraestructura estratégica del país;
- XII.** Solicitar información necesaria a las dependencias federales para seguridad nacional que requiera explícitamente el Consejo, y
- XIII.** Las demás que señalen las leyes y reglamentos, o que sean necesarias para cumplir las anteriores.

Artículo 16.- El Consejo se reunirá a convocatoria de su Presidente con la periodicidad que éste determine. En todo caso deberá reunirse, cuando menos, bimestralmente.

Artículo 17.- Las reuniones del Consejo serán de carácter reservado. Para un mejor conocimiento por parte de sus miembros de los asuntos que se sometan a su competencia, podrán asistir a ellas los servidores públicos que determine el Presidente del Consejo.

Las actas y documentos que se generen en las sesiones del Consejo son reservados, y su divulgación se considerará como causa de responsabilidad, conforme lo establezcan las leyes.

Previa autorización del Presidente del Consejo, también se podrán realizar consultas a expertos, instituciones académicas y de investigación en las materias relacionadas con la Seguridad Nacional.

Anexo V

Funciones de la Unidad de Política Migratoria

- I. Proponer al Subsecretario de Población, Migración y Asuntos Religiosos en coordinación con las instancias competentes, la política migratoria del país tomando en consideración los principios establecidos por la Ley de Migración, y en un marco de respeto a los derechos humanos, de contribución al desarrollo nacional, así como de preservación de la soberanía y de la seguridad nacional;
- II. Elaborar y proponer al Subsecretario de Población, Migración y Asuntos Religiosos directrices y disposiciones administrativas de carácter general con el objeto de atender las necesidades migratorias del país;
- III. Recoger las demandas y posicionamientos de los Poderes de la Unión, de los gobiernos de las entidades federativas, y de la sociedad civil organizada para la formulación de la política migratoria en términos de las disposiciones jurídicas aplicables; así como coordinar los mecanismos y los grupos de trabajo que sean necesarios para tal efecto;
- IV. Asesorar a los servidores públicos de la Secretaría que lo requieran en materia y asuntos de política migratoria, así como participar en las comisiones, comités u otros cuerpos colegiados que se constituyan para la formulación y toma de decisiones sobre política migratoria;
- V. Coordinar la elaboración, seguimiento y evaluación de los programas en materia de migración que, en su caso, se desprendan del Plan Nacional de Desarrollo, así como los programas de migración y fronteras, en los términos de lo establecido en el Reglamento de la Ley de Migración;

- VI. Promover y elaborar, previa consulta con las autoridades competentes, directrices, estrategias, programas y acciones públicas orientadas a la protección, asistencia e integración de migrantes al retorno a territorio nacional y la reinserción social de los emigrantes mexicanos y sus familias, así como en materia de regulación, control y verificación migratoria;
- VII. Proponer al Subsecretario de Población, Migración y Asuntos Religiosos y en coordinación con las autoridades competentes, las cuotas, requisitos y procedimientos para la emisión de visas y la autorización de condiciones de estancia en términos de la Ley de Migración y demás disposiciones jurídicas aplicables;
- VIII. Participar, previo acuerdo con el Subsecretario de Población, Migración y Asuntos Religiosos, en el ámbito de competencia de la Secretaría y en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores, en la negociación de acuerdos interinstitucionales u otros instrumentos de carácter internacional que tengan contenido de política migratoria;
- IX. Participar en foros o mesas de trabajo relacionados con temas de política migratoria, con autoridades de gobiernos extranjeros; con organismos internacionales; con organismos y asociaciones académicas y civiles, nacionales e internacionales, y en mecanismos multilaterales y bilaterales;
- X. Proponer la celebración de acuerdos interinstitucionales u otros instrumentos de carácter internacional; así como convenios de colaboración, concertación o cooperación en materia migratoria;
- XI. Proponer, en coordinación con las autoridades competentes, soluciones a los problemas que enfrentan tanto los extranjeros en territorio nacional, como los migrantes mexicanos dentro y fuera del país;

- XII. Coordinar la planeación necesaria para configurar estrategias, proyectos y acciones de política migratoria;
- XIII. Coordinar la evaluación y monitoreo del cumplimiento de la política migratoria que establezca el Secretario;
- XIV. Participar en la definición de los contenidos de estudios y publicaciones en materia migratoria elaborados por las unidades administrativas y órganos administrativos desconcentrados de la Secretaría y, en su caso, de las entidades paraestatales sectorizadas;
- XV. Participar en la elaboración e integración del programa operativo anual, anteproyecto de presupuesto anual, y manuales del Instituto Nacional de Migración;
- XVI. Someter al Subsecretario de Población, Migración y Asuntos Religiosos, previa opinión de las dependencias competentes en términos de la Ley de Migración y demás disposiciones jurídicas aplicables, los acuerdos para fijar, suprimir y cerrar temporalmente los lugares destinados al tránsito internacional de personas por tierra, mar y aire; para suspender o prohibir el ingreso de personas extranjeras al territorio nacional; así como para determinar los municipios o entidades federativas que conforman las regiones fronterizas o aquéllas que reciban trabajadores temporales;
- XVII. Realizar por sí o a través de terceros, estudios, investigaciones, encuestas, estadísticas, indicadores y publicaciones sobre movilidad y migración internacional en México, orientados a sustentar la política migratoria;
- XVIII. Resolver, en coordinación con las instancias competentes cuando así proceda, consultas relacionadas con la aplicación de la política migratoria;
- XIX. Solicitar a las unidades administrativas y órganos administrativos desconcentrados de la Secretaría, la información necesaria para la generación de estadísticas sobre la

movilidad y migración internacional en México, así como participar en el diseño y mejora de los subsistemas de captura de información para dichos fines;

- XX. Supervisar que los procedimientos de captura, recopilación y, en su caso, procesamiento de información migratoria con fines estadísticos que realizan las unidades administrativas y órganos administrativos desconcentrados de la Secretaría, se ajusten a los criterios y disposiciones en la materia;
- XXI. Integrar, generar y publicar la estadística oficial sobre la movilidad y migración internacional en México, a partir de los registros administrativos migratorios, así como proponer al Subsecretario de Población, Migración y Asuntos Religiosos los lineamientos para tal efecto;
- XXII. Proponer, coordinar, promover y participar en cursos, seminarios o eventos en materia de movilidad y migración internacional, y
- XXIII. Sistematizar y difundir información relevante sobre el fenómeno migratorio, las políticas, programas y acciones públicas en la materia.