

---

# INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE OCCIDENTE

Reconocimiento de Validez Oficial de Estudios de nivel superior según  
Acuerdo Secretarial 15018, publicado en el DIARIO OFICIAL DE LA  
FEDERACIÓN EL 29 DE NOVIEMBRE DE 1976

---

## DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS SOCIOPOLÍTICOS Y JURÍDICOS

MAESTRÍA EN POLÍTICA Y GESTIÓN PÚBLICA



**EL INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN EN LA SEGURIDAD  
NACIONAL DEL ESTADO MEXICANO.**

**Tesis Profesional**

PARA OBTENER EL GRADO DE  
MAESTRÍA EN POLÍTICA Y GESTIÓN PÚBLICA

PRESENTA

**EDUARDO TORRES MCDONALD**

Asesor Dr. Ignacio Medina Núñez.

Tlaquepaque, Jal., Marzo 2010

## **ÍNDICE**

**INTRODUCCIÓN**

**CAPÍTULO I: MIGRACIÓN MUNDIAL Y MIGRACIÓN MEXICANA**

**CAPÍTULO II: POLÍTICA MIGRATORIA**

**CAPÍTULO III: EVALUACIÓN DEL INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN**

**CONCLUSIONES**

**BIBLIOGRAFÍA**

## INTRODUCCIÓN

En los últimos años, México ha experimentado grandes cambios en todos los ámbitos pero principalmente en el ámbito político con la caída del régimen que había gobernado México desde el final de la revolución mexicana. No pasó mucho tiempo antes de que el régimen establecido después de la revolución se volviera corrupto en su forma de operar y en la forma de mantenerse en el poder. Es por ello que en las últimas décadas se venía cuestionando y enfrentando por nuevas fuerzas políticas, con éxitos moderados. Sin embargo, hasta el año 2000, con la elección de Vicente Fox Quesada, se dio la alternancia de partidos en la presidencia de la república, poniendo fin a la hegemonía priista.

Esta nueva era que inició en el año 2000, representó una oportunidad irrepetible para reformar la administración pública federal y la forma de hacer política que en general. La oportunidad era tanto para el Partido Acción Nacional como para todos los sectores de la sociedad mexicana. Ese era el momento para que la sociedad, los partidos y actores políticos impulsaran reformas políticas que promovieran la participación ciudadana, transparencia en los tres niveles de gobierno, una verdadera rendición de cuentas así como castigos cuando se incumpla la normatividad. Esto debió haber traído cambios en las estrategias, formas de gobernar y sobre todo en los incentivos que rigen la política y la administración pública, trayendo como consecuencia mejoras en todas las dependencias de gobierno, incluyendo al Instituto Nacional de Migración.

El régimen priista ha sido clasificado desde cualquier ángulo que se le vea como un régimen autoritario. Desde sus inicios con la lucha violenta por el poder entre los caudillos vencedores de la revolución mexicana, quedó claro que el poder que implicaba tener el gobierno, bien valía la pena el uso de la violencia injustificada aun a pesar de la estabilidad de la nación. Queda claro que, teniendo este contexto como inicio, el régimen priista privilegiaría la institucionalidad de la revolución y no la institucionalidad de la nación.

Siendo estos los fundamentos de ese gobierno, es obvio que en todos sus aspectos sería autoritario y pro revolucionario. El modelo priista desde sus inicios, veía la seguridad nacional desde otra perspectiva. Existen diversas opiniones acerca de lo que fué la seguridad nacional durante este período y también sobre cuáles fueron los ejes que guiaban este importante sector de la vida pública de cualquier nación. Sin embargo, es claro que más que asegurar la estabilidad del estado mexicano, el objetivo era asegurar la estabilidad del régimen. Es por ello que temas como el estricto cumplimiento de la ley, el combate frontal al crimen organizado, la limpieza al interior de las corporaciones y el respeto a los derechos humanos no fueron ejes rectores de la política de seguridad nacional. Bajo esta perspectiva, movimientos políticos y ciudadanos de oposición eran vistos como amenazas a la estabilidad del estado, cuando en realidad eran amenazas al régimen del PRI. En este contexto, la corrupción en las corporaciones de seguridad y el crimen organizado eran tolerados.

Esta lógica que prevalecía en todas las corporaciones de este sector, también se impuso en el servicio de migración. Si bien es cierto que no es bueno hacer generalizaciones tajantes en este tipo de situaciones, se puede

afirmar con toda certeza que los servicios migratorios también fueron perneados por la corrupción que prevalecía. La extorsión a migrantes, la aplicación de la ley a criterio personal y en casos más graves la colusión con bandas del crimen organizado son algunos ejemplos de corrupción que plagaron al servicio migratorio durante la era priista.

Esta situación es tan verídica que, aun en la actualidad, se siguen dando este tipo de anomalías; particularmente en los últimos años se han hecho públicos distintos casos de corrupción en el servicio de migración. Esto comprueba que la lógica y el modo de actuar que prevaleció en el régimen priista aun persisten en el Instituto Nacional de Migración y en buena medida, por esta circunstancia, se explican los problemas al interior de este instituto. Por lo tanto, el primer objetivo de este documento es estudiar a fondo la situación actual de esta corporación para lograr diagnósticos acertados y proponer acciones que ayuden a mejorar su situación.

El fin de la era priista en el año 2000 trajo ciertos cambios al ámbito político nacional pero también obligó a replantear las políticas de estado. La democracia vino a cambiar los ejes rectores de la seguridad nacional poniendo como único objetivo la preservación del estado mexicano y no la de un régimen político. En este contexto se explica la poca experiencia en el tema y el momento de transición y de formación que se está viviendo en este sector.

La Ley de Seguridad Nacional vigente en México, publicada en el Diario Oficial de la Federación, define la misma de la siguiente manera:

**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 conllevan 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;
- IV. El mantenimiento de la unidad de las partes integrantes de la federación señaladas en el artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- V. La defensa legítima del estado mexicano respecto de otros estados o sujetos de derecho internacional, y
- VI. La preservación de la democracia, fundada en el desarrollo económico, social y político del país y sus habitantes.

Así mismo, el artículo 5 de esta ley define las amenazas a la seguridad nacional. Particularmente la fracción I define como amenaza aquellos actos tendientes a consumir espionaje, sabotaje, terrorismo, rebelión, traición a la patria, genocidio, en contra de los Estados Unidos Mexicanos dentro del territorio nacional. Así también, la fracción II define como amenaza los actos de interferencia extranjera en asuntos nacionales que puedan implicar una afectación al estado mexicano. Ambas son amenazas que tienen que ver con el trabajo que se realiza al interior del Instituto Nacional de Migración, dando lugar a la expedición del decreto que reconoce al I.N.M. como instancia de seguridad nacional publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 18 de Mayo del 2005.

A raíz de los ataques terroristas del 11 de Septiembre, los servicios de migración en el mundo han tomado gran importancia. En el caso particular de México, esto es aun más evidente por su situación geográfica. Es por ello que en este período de formación que está viviendo este sector, el servicio migratorio en México debe de ser reivindicado dándole el carácter que le corresponde, sin excesos, pero sin inhibiciones, en el esfuerzo por darle seguridad y estabilidad a la nación mexicana. Es el objetivo secundario de este documento: hacer reflexiones que ayuden a potenciar y eficientar las responsabilidades a cargo del instituto.

Este proyecto se divide en tres capítulos que describen los principales aspectos del tema a tratar. El primer capítulo describe el fenómeno de la migración mundial remontándonos en el pasado para entender sus primeras manifestaciones. Después, se hace un breve resumen de lo que ha sido la migración en México, explicando su situación muy particular como país de origen, tránsito y destino de migrantes, anexando cifras que lo comprueban.

El segundo capítulo habla brevemente de lo que ha sido la política migratoria, diferenciándola de la migración en sí. Bajo este entendido, se inicia una reseña de lo que ha sido la política migratoria en México y de los servicios migratorios encargados de aplicarla. Se señalan fechas importantes en este sentido, hasta llegar a la fecha en la que por decreto presidencial se crea el Instituto Nacional de Migración. Posteriormente se describe la estructura interna del instituto y se describen los programas especiales del I.N.M. que han tenido éxito constante a través de los años, así como un programa pionero a nivel mundial.

En el tercer capítulo se hará una evaluación completa del trabajo desempeñado por el I.N.M. en los últimos 5 años. Se han tomado diversos casos de estudio que son hechos reales que se han vivido en el instituto, a partir de lo cual se pueden señalar las políticas internas susceptibles de ser mejoradas. Finalmente se hará mención de algunas críticas y observaciones hechas por investigadores y políticos respecto al funcionamiento de esta dependencia. La meta de este capítulo es identificar las áreas de deficiencia para así poder hacer sugerencias viables y efectivas que ayuden a mejorar la labor que presta el Instituto Nacional de Migración.

Finalmente, se presentará el apartado de conclusiones, donde se presentarán las recomendaciones personales del autor de este proyecto dirigidas a la mejora del I.N.M. Dichas recomendaciones serán sustentadas en los resultados que se obtengan de este trabajo, así como en la experiencia laboral que el autor tiene como miembro de esta dependencia. En este mismo capítulo se harán las observaciones y propuestas acerca del lugar que el servicio migratorio mexicano debe ocupar en el esquema de seguridad nacional del estado mexicano. Se termina este trabajo con el apartado de bibliografía.

## **CAPÍTULO I**

### **MIGRACIÓN MUNDIAL Y MIGRACIÓN MEXICANA**

La migración es un evento tan común y antiguo en el ser humano que se puede decir que es parte inherente de su naturaleza. Desde los inicios de la humanidad, miles de años antes del establecimiento de poblaciones permanentes, se tienen evidencias del movimiento de personas de un lugar a otro. Las primeras migraciones humanas se dieron por razones básicas, como la búsqueda de alimentos y lugares adecuados que garantizaran la sobrevivencia. Después con la aparición de la agricultura de riego hace aproximadamente 9,000 años se dieron desplazamientos humanos hacia tierras más productivas. Estos movimientos de personas no implicaban el cruce de fronteras artificiales; sin embargo, son movimientos migratorios antiguos. A estos movimientos se debe la presencia de la raza humana en los cinco continentes.

Con la formación de los países, los motivos de la migración se hacen más complejos. Aunque el sustento alimenticio sigue siendo una razón de la migración en nuestros tiempos, la migración moderna es un fenómeno tan dinámico que presenta diferentes causas. Entre éstas, podemos mencionar la superación económica, la persecución política, la violencia o guerra civil en el país de origen, la superación profesional, persecución racial e incluso la pretensión de evadir la acción de la justicia. Así como hay diferentes

motivaciones para la migración, también existen diferentes destinos de ésta. Por lo tanto se puede afirmar que la mayoría de los países del mundo se han visto afectados de alguna u otra forma y en algún momento de su historia por este fenómeno. Este proyecto solamente aborda la migración que implica un cruce de fronteras entre dos países, mejor conocida como migración internacional. Sin embargo, es importante mencionar que a partir de la revolución industrial y hasta el día de hoy se viene dando en casi todos los países una migración de las áreas rurales hacia las grandes ciudades.

La migración es un evento que indiscutiblemente marca la historia del país que la experimenta. Incluso hay países como Estados Unidos de América que no pueden explicar su pasado e incluso su presente sin abordar este tema. Estados Unidos de América no sólo fue fundado por colonos inmigrantes sino que a través de su historia ha sido enriquecido culturalmente y fortalecido económicamente por los inmigrantes de distintos países.

México no ha sido ajeno a este fenómeno. De hecho la fundación mítica de nuestro país tiene su origen en la migración del pueblo mexicana ordenada por el dios Huitzilopochtli, hacia un lugar indeterminado donde encontrarían un águila devorando una serpiente para ahí establecer su imperio. Muchos años después la migración de otro pueblo vuelve a ser factor determinante en la historia de México. Con la llegada de Cristóbal Colon a América a finales del siglo XV cambia la historia del continente americano y en especial la de los pueblos indígenas que habitaban nuestro país. Así pues se inicia la conquista y posteriormente la colonización de México. Este encuentro de dos mundos y de dos razas fue lo que le dio el carácter al México que conocemos

hoy, dado que de dicho encuentro se produjo el mestizaje y se creó una nueva población de mexicanos.

A principios del siglo XIX, México logra su independencia del reino español e inicia una nueva fase en su historia. La independencia propone el reto principal de la consolidación al exterior, y para lograrlo habría que consolidarse primeramente al interior. Hacia el final de sus días el virreinato contaba con cuatro millones de kilómetros cuadrados y con una población de más de seis millones de habitantes. Es por estas circunstancias que el gobierno del México independiente procuraba la inmigración de extranjeros, principalmente de europeos, hacia México. Esta misma situación se dio con estadounidenses en el norte, lo cual en parte explica la separación de Texas en 1836 del resto de México.

A pesar de este evento, durante el siglo XIX, México siguió recibiendo inmigrantes de diferentes nacionalidades, pero principalmente españoles, muchos de los cuales decidieron quedarse en México después de la independencia y otros que decidieron cruzar el Atlántico en busca de prosperidad en nuestro país. También llegaron franceses que se dedicaron al comercio de telas, alemanes que establecieron cervecerías e incluso irlandeses que pelearon como el Heroico Batallón de San Patricio durante la guerra contra Estados Unidos en 1848.

Del oriente llegaron japoneses y coreanos, así como chinos que se establecieron en el noroeste luego de serles negada la entrada a Estados Unidos. Del medio oriente llegaron inmigrantes sirios, turcos y libaneses; estos últimos formaron una de las comunidades más prominentes en México.

Hacia finales del siglo XIX, durante el régimen de Porfirio Díaz, se mantenían las políticas gubernamentales que promovían no solo la inmigración, sino la inversión extranjera. Fue tan amplia la apertura del régimen de Porfirio Díaz a la migración e inversión extranjera de europeos y estadounidenses principalmente, que durante este periodo la mayoría del capital invertido en sectores estratégicos como ferrocarriles, petróleo y minería estaba en manos de extranjeros.

Fue así como la revolución adoptó como una de sus metas la idea de limitar la inversión e intervención extranjera en México. Este sentimiento quedó plasmado en el artículo 33 de la constitución de 1917, el cual entre otras limitantes, prohíbe a los extranjeros involucrarse en los asuntos políticos del país. Incluso en nuestros tiempos sigue pesando esta idea: en las campañas electorales del 2006 el ex presidente español José Maria Aznar en una visita a México hizo declaraciones acerca del proceso electoral; no fueron pocos los que invocando el artículo 33 de la constitución las consideraron como intervencionistas y exigieron al gobierno que actuara conforme a derecho.

En 1926, se reformó la ley de inmigración hasta entonces vigente. Es en esta reforma donde se le da a la ley un sentido más amplio para velar por los intereses de la población y economía mexicana. En el año de 1947 se adopta la Ley General de Población. Esa ley tenía la virtud de conciliar los intereses nacionales con los principios humanitarios que han caracterizado la política migratoria mexicana, además de facilitar los flujos migratorios positivos para el país como es el caso de científicos, artistas, técnicos etc.

A finales del siglo XX, el mundo experimentó grandes avances en tecnología, especialmente en las comunicaciones, acompañados también por cambios políticos para favorecer el comercio internacional. Son estos factores los que al combinarse con otros dan paso a la globalización, la cual se puede definir como el acercamiento entre todos los países a través de las comunicaciones, el comercio y el intercambio cultural. Contexto único en la historia de la humanidad, México ha adaptado su política migratoria y ha afianzado los ejes tradicionales de la misma. Puesto que la migración es parte inherente de la globalización, académicos y expertos gubernamentales han formulado postulados sobre política migratoria basados en los valores y creencias de la sociedad así como en sus propias reflexiones.

A continuación se muestra un resumen de los nueve postulados sobre política migratoria mexicana que son considerados como los más importantes (Solís C. 1998: 61):

1. La migración es un fenómeno complejo, en el cual están involucrados factores económicos, sociales, culturales, históricos, tecnológicos e incluso psicológicos. Por lo tanto este fenómeno debe ser examinado con un enfoque integral y de largo plazo.

2. La política migratoria deberá tener presente la complejidad del fenómeno. Las medidas que privilegien el control y la represión resultarán al final ineficaces y pueden tener efectos negativos.

3. Ante el reto de la migración documentada e indocumentada los estados deben responder con diálogo y cooperación.

4. Los migrantes indocumentados no son delincuentes.

5. Los derechos humanos de todos los migrantes deben ser respetados y protegidos.

6. Las sociedades de destino y de origen de migrantes deberán reconocer las contribuciones que hacen los migrantes a ambas sociedades.

7. Los migrantes mexicanos son parte importante de la sociedad y es una lástima que tengan que buscar en el exterior las oportunidades que aquí no encuentran.

8. Los mexicanos que emigran sin documentos a Estados Unidos actúan en función de la demanda de mano de obra en ese país.

9. El gobierno de México está comprometido con las garantías individuales y no limita el derecho de los mexicanos a salir o entrar al país.

Es en estos postulados de la política migratoria de México donde se plantea la característica peculiar de México en torno a la migración. México es un país de origen, tránsito y destino de migrantes.

La migración de mexicanos a Estados Unidos, y todo lo que ésta representa, es un fenómeno tan antiguo que se puede decir que forma parte de la cultura de México. Es tan arraigada, que en algunas comunidades es toda una tradición, además las remesas que envían nuestros compatriotas son la principal fuente de ingresos.

La migración mexicana hacia E. U. se remonta hasta las primeras décadas de la vida independiente de México. En 1846 motivado por una ambición expansionista Estados Unidos inicia una guerra contra México. Luego de dos años de conflicto, en 1848, la debilitada nación mexicana acepta su derrota firmando el Tratado de Guadalupe-Hidalgo, en el cual se pierde más

de la mitad del territorio nacional que en la actualidad ocupan los estados de California, Nuevo México, Arizona, Nevada, Colorado y parte de Utah. En esta primera y muy particular migración, las familias mexicanas que vivían en estos territorios súbitamente y sin haberse movido un centímetro, se encontraban en territorio estadounidense. A dichas familias el gobierno de E.U. les daba dos opciones, la primera: adoptar la ciudadanía estadounidense y la segunda: regresar al acotado territorio mexicano. Después en 1870 con la construcción de ferrocarriles y el auge de las minas de oro en el oeste americano se dio una pequeña migración de mexicanos, mayormente de Sonora, en busca de empleo.

A principios del siglo XX, con la violencia de la revolución mexicana y el hambre que provocó, muchas familias mexicanas se vieron forzadas a refugiarse en E.U. donde trabajaron en la actividad agrícola, industria minera y bélica impulsada por la primera guerra mundial.

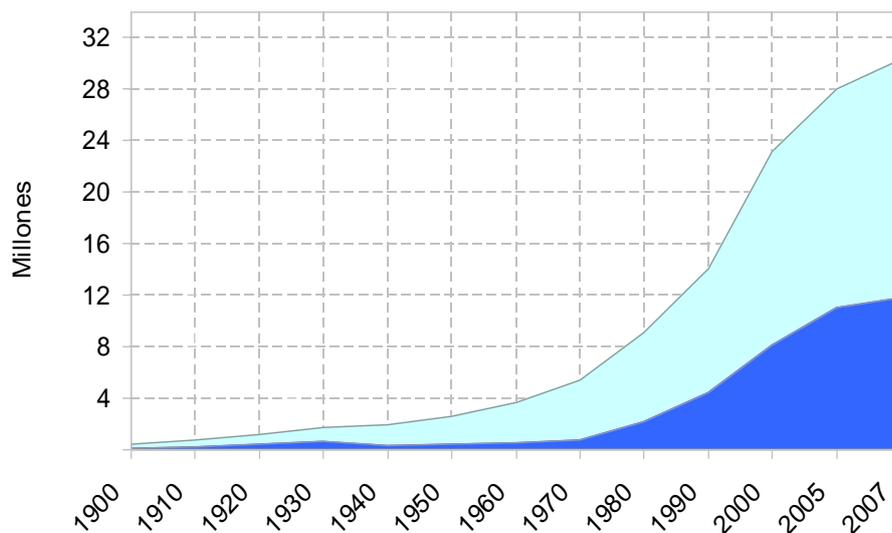
En 1942, da inicio el Programa Bracero, el cual es el primer intento formal de regular la migración de trabajadores mexicanos hacia Estados Unidos para cubrir la demanda de mano de obra principalmente del sector agrícola. De 1942 hasta 1964, año en que finalizó el programa, 4.6 millones de mexicanos trabajaron en Estados Unidos. A pesar de la conclusión de este programa, la demanda de mano de obra y la migración de trabajadores mexicanos continuaron en las siguientes décadas, impulsada principalmente por los problemas económicos de México. Ya en los años 80's la migración indocumentada en Estados Unidos había alcanzado altos niveles. En un intento por acotar y ordenar la migración, el congreso norteamericano aprueba en Octubre de 1986 la Ley Simpson – Rodino la cual destina más fondos a los

servicios migratorios pero principalmente ofrece una amnistía a trabajadores agrícolas y de otros sectores que pudieran comprobar cierta antigüedad de residencia. Fueron casi dos millones de mexicanos los que obtuvieron su residencia legal a través de esta ley.

El fenómeno migratorio se siguió dando a finales de los años 80`s y toda la década de los 90`s impulsado por los mismos factores, a pesar de la implementación de la Ley Simpson-Rodino. A principios del siglo XXI el número de indocumentados mexicanos era de nuevo tan notorio que demandaba la atención de ambos gobiernos. La elección democrática del primer presidente de oposición en México y la elección de un presidente norteamericano con la voluntad de reconocer la importancia de México como socio estratégico, proporcionaban el escenario idóneo para lograr un nuevo acuerdo migratorio. Sin embargo los ataques terroristas del 11 de Septiembre del 2001 cambiaron dramáticamente esta situación así como la historia del mundo. Luego de estos ataques la prioridad del gobierno norteamericano eran las alianzas militares y no las comerciales, con esto se esfumó la posibilidad de un acuerdo migratorio por lo menos en el corto plazo. Aunque en los últimos años ha habido iniciativas de ley en el congreso para regularizar la migración, no se han dado avances significativos.

De acuerdo a la siguiente gráfica, que refleja los datos más actualizados de la CONAPO, son poco más de 30 millones de personas residentes en Estados Unidos de origen mexicano. De los cuales casi 12 millones son nacidos en México y de estos aproximadamente 7,030,000 son indocumentados, de acuerdo con una estimación del Departamento de Seguridad Interna con fecha de corte de Enero del 2008.

Gráfica III.5.1. Población de origen mexicano residente en Estados Unidos, 1900-2007



Primera y segunda generación: 18.4 millones.  
Nacidos en México: 11.8 millones

*Fuente: De 1900 a 1990: elaboración con base en Corona Vázquez Rodolfo, Estimación de la población de origen mexicano que reside en Estados Unidos, El Colegio de la Frontera Norte, noviembre, 1992. Cifra de 2000, 2005 y -2007: U. S. Census Bureau , Current Population Survey (CPS), marzo de 2000, 2005 y 2007.*

Estos son números tan altos que su influencia en ambos lados de la frontera es y será considerable, no sólo en lo económico sino también en lo político, especialmente en los próximos años dado que ya es posible el voto de los mexicanos en el extranjero.

Es importante mencionar que los mexicanos indocumentados tienen la preocupación permanente de ser deportados y al mismo tiempo un interés por el desarrollo político y económico de México. Debido a la falta de una reforma migratoria integral, este es un riesgo constante para nuestros paisanos. De acuerdo a los datos del Instituto Nacional Migración., en el 2008 fueron 559,453 los mexicanos deportados bajo el programa de repatriación humanitaria.

Durante buena parte del siglo XX, varios países de Centro América se vieron envueltos en un periodo de dictaduras militares, guerras civiles, guerrillas y represión social. La segunda mitad del siglo XX fue para Guatemala un periodo particularmente violento. En este periodo Guatemala pasó por dictaduras militares, golpes de estado, guerrillas izquierdistas, asesinatos de alto impacto y masacres. A pesar de que en 1966 hubo elecciones limpias, la democracia nunca pudo establecerse y la violencia continuó hasta que a finales de 1996 se firmaron los acuerdos de paz. Como era de esperarse, las décadas de violencia e inestabilidad política provocaron el desplazamiento de miles de personas. La mayoría de estos refugiados se dirigieron a México. Aunque el gobierno de México tuvo una política de rechazo a los refugiados al principio, pronto cambió de actitud y los aceptando dando continuidad a la tradición de asilo en México. A principios de los años 80's comenzaron a llegar los primeros refugiados guatemaltecos y para el año de 1984 eran aproximadamente 46,000 refugiados ubicados en 36 campamentos.

La historia del El Salvador durante buena parte del siglo XX es una historia de violencia y guerra civil. Sin embargo el periodo entre 1980 y 1992 es el más sangriento en la historia de ese país. Con el apoyo de estados

Unidos, el gobierno salvadoreño enfrentó distintos movimientos guerrilleros de izquierda a costa del atropello de los derechos humanos, como violaciones y desapariciones y de ejecuciones extra judiciales como lo implica la formación de “escuadrones de la muerte” y grupos paramilitares de extrema derecha.

El 19 de Julio de 1979, soldados del Frente Sandinista de Liberación Nacional entraron a Managua, capital de Nicaragua, poniendo fin a la dictadura de Anastasio Somoza Debayle después de varios años de lucha. Inmediatamente Estados Unidos da apoyo material y logístico a varios grupos armados conocidos como “contras” en su lucha contra el gobierno de izquierda. Este periodo de guerra civil duraría hasta 1990.

Honduras, a diferencia de otros países de Centro América, no vivió niveles altos de violencia. Aunque sí tuvo un periodo de gobiernos militares de 1963 a 1980 y también luchó contra El Salvador en Julio de 1969 cuando fue invadida por este país en la llamada “Guerra del Fútbol”. Sin embargo, en Octubre de 1998, ocurrió un evento natural que dejaría al país destrozado. En ese mes el huracán “Mitch” dejó como saldo la muerte de 5,000 personas y 1.5 millones de damnificados; así mismo hubo daños materiales por casi 3 mil millones de dólares.

En este contexto de violencia, desastres naturales y pobreza gran parte de la población de Centroamérica se ha visto forzada a emigrar hacia Estados Unidos. Debido a su situación geográfica y a que la mayoría de estos migrantes viajan por tierra, México se convierte en un país de transito obligado. Aunque el destino de estos migrantes es E.U.A., México está obligado a ejercer sus leyes y por lo tanto son asegurados cuando no cuentan con la documentación debida., respetando siempre los derechos humanos de estos

migrantes. De acuerdo con datos del I.N.M. en el 2008 se aseguraron 39, 330 indocumentados extranjeros. De éstos, 40% eran de nacionalidad hondureña, el 29.7% guatemalteca, el 10.8% salvadoreña y 6.6% cubana. No es de extrañar que casi el 90% de los aseguramientos sean de nacionalidades que ven a México como país de tránsito hacia E.U.A.

Al igual que en el pasado, en la actualidad México sigue siendo un país de destino para migrantes. Sus atractivos turísticos, su situación geográfica, la importancia de su economía, su cultura y sistema académico son algunas de las razones que tienen los extranjeros para visitar o vivir en México. De acuerdo a la información del Instituto Nacional de Migración, en el 2008 se registraron 21, 587, 644 entradas de extranjeros al país, bajo todas las categorías migratorias posibles. Estas categorías son: Turista, Visitante Local Marítimo, Visitante Local Terrestre, Visitante de Negocios, Visitante, Transmigrante, Visitante Agrícola, Consejero, Diplomático Extranjero, Estudiante, Visitante Provisional, Ministro de Culto, Visitante Distinguido, Corresponsal, Asilado Político, Refugiado, Inmigrado e Inmigrante. La cantidad de extranjeros que hacen de México su destino permanente refleja la relevancia de nuestro país y el sentido humanitario de su política migratoria. En el 2008, se expidieron 2,416 declaratorias de inmigrado, el porcentaje más alto a ciudadanos estadounidenses. Así mismo, continuando con la tradición de asilo que ha caracterizado a México, durante el 2008 entraron al país 110 extranjeros bajo la característica de refugiado.

Una migración tan dinámica como la de México, con muchos puntos de internación aéreos, marítimos y terrestres, implica también retos a la seguridad del país y a la propia seguridad de los migrantes. La presencia de grupos de

criminales organizados extranjeros es un reto para los servicios de migración de cualquier nación, además de ser un riesgo para la seguridad. En el caso concreto de México, una amenaza de este tipo son los pandilleros procedentes de Centroamérica, conocidos como "Maras". El riesgo de que grupos de criminales extranjeros entren a nuestro país obliga al I.N.M. a mantenerse siempre en alerta. De igual manera las bandas de traficantes de indocumentados que operan en México son un problema de seguridad pública, pero también una amenaza para los migrantes, quienes son víctimas de robo, violación y maltrato a manos de los traficantes.

A principios de este siglo ocurren en Estados Unidos los atentados terroristas del 11 de Septiembre. Este hecho obliga a replantear las medidas de seguridad migratorias de todo el mundo. A pesar de que estos hechos ocurrieron fuera del territorio y a pesar de que México por su cultura, tradición diplomática e historia no comulga con algunos aspectos fundamentales de las políticas estadounidenses, nuestro país se vio afectado por estos hechos. Esta situación, hasta cierto punto contradictoria, se explica por la dependencia que la economía mexicana tiene con la estadounidense y por la situación geográfica.

Ante estas circunstancias México puede ser ubicado como objetivo del terrorismo. Por un lado algunas organizaciones terroristas pueden realizar ataques en contra de empresas estadounidenses establecidas en México o bien a turistas ciudadanos de ese país que se encuentren en México. También existe la posibilidad de realizar ataques a instalaciones petroleras mexicanas, las cuales surten de este estratégico recurso a Estados Unidos. La posibilidad de este hecho se explica por el incremento en la seguridad de las instalaciones

petroleras mexicanas después del 11 de Septiembre. Por otro lado la vecindad con Estados Unidos convierte al territorio mexicano en el trampolín ideal para terroristas que deseen ingresar a E.U.A. de manera ilegal. De igual forma nuestro territorio puede ser usado para establecer células permanentes de terroristas.

En todos los ejemplos anteriores el objetivo final es atacar a Estados Unidos y sus intereses, sin embargo los intereses económicos y la seguridad de nuestro país se verían seriamente afectados. Es por esto que replantear las medidas de seguridad migratoria y fronteriza a partir de unos ataques terroristas que ocurrieron a miles de kilómetros del territorio nacional obedece a la protección de intereses mexicanos.

## **CAPÍTULO II**

### **POLÍTICA MIGRATORIA**

#### **Surgimiento del Instituto Nacional de Migración**

La política migratoria es casi tan antigua como la migración en si. Desde la formación de los primeros asentamientos humanos estables e independientes se da la necesidad de tomar medidas referentes a la población propia y la externa. Medidas básicas y primitivas como la construcción de muros, puentes y otra clase de infraestructura pueden ser considerados como las primeras políticas migratorias. Tan cierto es que aun en nuestros días la construcción de muros es parte fundamental de la política migratoria de algunos países. Con la aparición de culturas más desarrolladas y estructuradas como el imperio Romano fueron apareciendo nuevas formas de lidiar con la población extranjera residente en el territorio propio o conquistado en este caso. El imperio Romano tenía una política de asimilación hacia los pueblos conquistados. Una situación similar se sigue dando en la actualidad con las leyes de amnistía que anteponen como requisito la asimilación de la cultura del país que otorga la amnistía. Por lo tanto los conceptos de la política migratoria no han cambiado fundamentalmente a través de la historia e

implícita o explícitamente todos los pueblos han tenido una postura sobre la migración.

Cabe señalar que desde nuestra independencia ha estado presente el concepto de la migración como asunto de orden interno y no como instrumento de política exterior. Cuando así ha convenido a los intereses nacionales, se ha alentado la migración que se estima beneficiosa para el país. Asimismo se han limitado los flujos migratorios que se considera que afectan los intereses nacionales. Esto indica que México nunca ha sido pasivo ante este fenómeno y aunque en teoría siempre se ha mantenido una política de respeto total a los derechos de los migrantes, nunca ha habido una política de apertura migratoria indiscriminada. La migración en México también ha sido vista en función de la seguridad interna, puesto que los requisitos mínimos para establecerse en nuestro país siempre han sido un modo honesto de vivir y no representar riesgo alguno para la salud pública. Estos conceptos han guiado las acciones de las personas y las entidades que han tenido a cargo la tarea de administrar los flujos migratorios.

Durante el virreinato, como era de esperarse, las decisiones de política migratoria del México colonial se tomaban en España y éstas obedecían exclusivamente a los intereses del reino. A partir de nuestra independencia, las decisiones en este sentido eran tomadas en el Despacho de Relaciones Exteriores e Interiores para después pasar a ser competencia del Ministerio del Interior. Es en 1891 cuando esta responsabilidad es trasladada a la Secretaría de Gobernación y desde entonces hasta la fecha, excepto por un período de cuatro meses en 1917, han estado a cargo de esta secretaría.

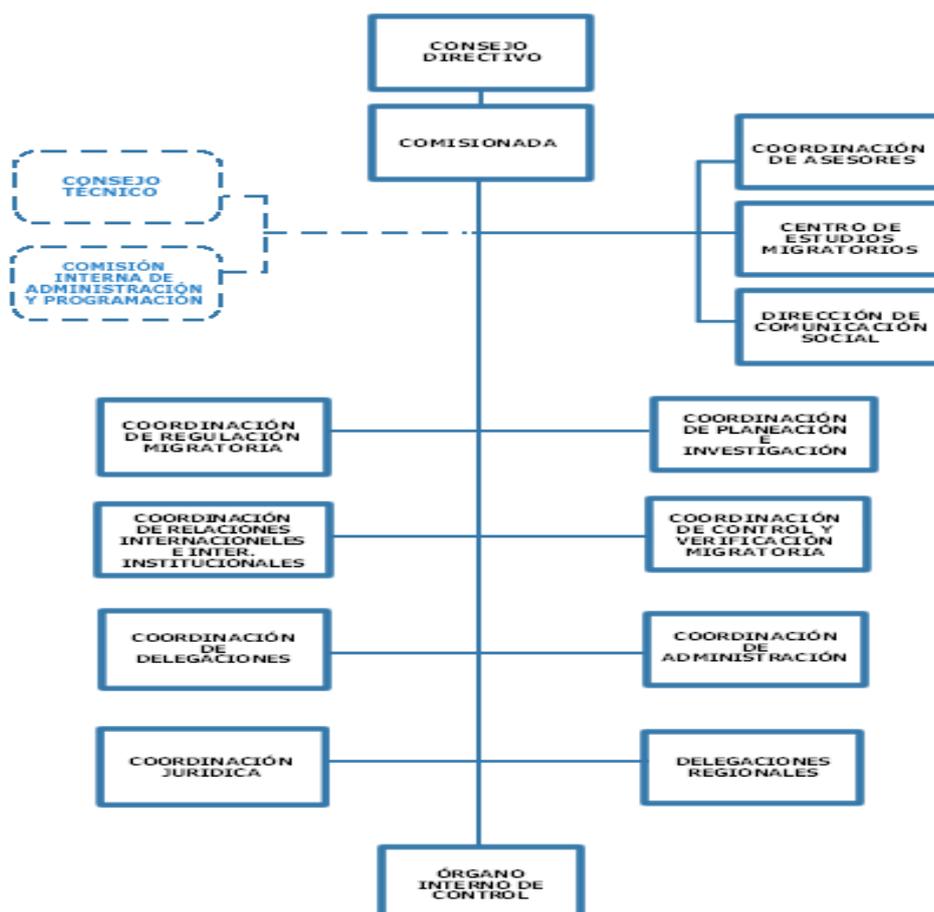
La historia de los servicios de migración mexicanos nos lleva hasta el año de 1926, en el cual se aprobó una ley de migración que trajo algunos cambios. Con esta ley se implementó el uso de tarjetas de identificación para extranjeros y se crearon los consejos locales de migración como auxiliares de la Dirección General de Migración creada también con esta ley. El fenómeno migratorio y los asuntos de población se fueron haciendo más complejos en el México post revolucionario. En 1929 se realizó una convención de delegados de Migración donde se manifestaron estos nuevos retos. Fue hasta 1936 cuando se aprueba la primera Ley General de Población, en la cual se reorganiza el servicio de migración y se unifican además los ámbitos de demografía, turismo, identificación personal y migración.

En 1947, se hicieron reformas a esta ley en las cuales se le da importancia a la repatriación de ciudadanos mexicanos además de que se implementa por primera vez el registro nacional de extranjeros. En 1974, se vuelven a hacer modificaciones a esta ley en un intento por mejorar la estructura de los servicios migratorios, creando delegaciones regionales de migración a cargo de la Dirección General de Población perteneciente a la Secretaría de Gobernación. Posteriormente esta dirección obtendría el rango de Subsecretaria de Población y Servicios Migratorios.

Con el paso de los años, el fenómeno de la migración se fue haciendo más dinámico además de que la participación de México en el ámbito internacional se hizo más amplia. Estas circunstancias demandaron más independencia del organismo encargado de aplicar la política migratoria mexicana. Es así como el 19 de Octubre de 1993 por decreto del entonces presidente Carlos Salinas de Gortari se crea el Instituto Nacional de Migración

con el carácter de órgano autónomo desconcentrado dependiente de la Subsecretaría de Población, Migración y Asuntos Religiosos (Actualmente).

A continuación se presenta un diagrama de la estructura del I.N.M.:



El Instituto Nacional de Migración está bajo la supervisión del Consejo Directivo y del Consejo Técnico; este último sólo tiene funciones consultivas. El Consejo Directivo se integra por el Secretario de Gobernación, el Subsecretario de Población, Migración y Asuntos Religiosos, un Subsecretario de Hacienda y Crédito Público, un Subsecretario de la Función Pública, el Oficial Mayor de la Secretaría de Gobernación, el Contralor Interno de la Secretaría de Gobernación y el Comisionado del Instituto, los dos últimos con derecho a voz pero no a voto. Entre las atribuciones del Consejo Directivo está

la aprobación o modificación del programa de presupuesto anual, la aprobación de manuales de organización, procedimientos y servicios del Instituto y la evaluación y aprobación de los informes que rinde el comisionado.

Las responsabilidades principales del comisionado son dirigir los servicios migratorios, las estaciones migratorias, la unidad de verificación y vigilancia, coordinar esfuerzos entre las autoridades federales, estatales y municipales que participan en este ámbito, vigilar y difundir los derechos humanos del migrante e informar al Secretario de Gobernación sobre el desempeño del Instituto. Como complemento al trabajo del I.N.M. hay cuatro áreas conformadas por el Centro de Estudios Migratorios, el equipo de asesores, el área de Comunicación Social y el área de Programas Especiales tales como el programa Paisano, y el Programa de Protección a Migrantes. Después están las áreas sustantivas que son Regulación y Control y Verificación Migratoria. La primera está encargada de resolver las solicitudes de los diferentes trámites de las calidades migratorias de No Inmigrante, Inmigrante e Inmigrado y la segunda está encargada de aplicar las sanciones y medidas correspondientes a los extranjeros y nacionales que violen las leyes en materia migratoria.

Las áreas normativas del Instituto son el área Jurídica, área de Planeación e Investigación, área de Relaciones Internacionales e Interinstitucionales y la Coordinación de Delegaciones. El área Jurídica lleva los asuntos legales que le competen al Instituto, el área de Planeación e Investigación se encarga de proponer, instrumentar y evaluar programas y medidas de modernización, el área de Relaciones Internacionales e Interinstitucionales, propone y estudia disposiciones y convenios

internacionales en el ámbito migratorio, además de coordinar el trabajo conjunto con otras dependencias gubernamentales y asociaciones civiles. Finalmente, la coordinación de delegaciones regionales se encarga de analizar la problemática y coadyuvar en el trabajo que desarrollan las delegaciones regionales.

El área de apoyo está conformada por la coordinación de administración, la cual se encarga de administrar y aplicar el presupuesto del Instituto, así como de auxiliar en lo administrativo al resto de las áreas. Las delegaciones regionales en los estados son las encargadas de representar al Instituto en su área de competencia además de coordinar el trabajo entre las demás dependencias involucradas en sus respectivas entidades. Finalmente está el órgano interno de control, el cual se encarga de realizar auditorías, inspecciones e investigaciones a las diferentes áreas del Instituto.

Desde su creación el Instituto Nacional de Migración ha conducido la política migratoria de México y al mismo tiempo coadyuvado, en su ámbito de competencia, a la seguridad nacional del país. Como ya se explicó en la introducción, en los regímenes anteriores, los derechos humanos y la limpieza operativa no fueron considerados como prioridad en las corporaciones de seguridad pública y seguridad nacional. En el caso del sector migratorio también se dieron abusos y abandonos en este sentido. Sin embargo en la última década del siglo pasado se empezó a ver un intento por reivindicar los derechos del migrante. Durante varios años los mexicanos que regresaban a México desde Estados Unidos para pasar vacaciones, principalmente en Diciembre, tenían que pasar por una verdadera odisea. No solo debían de soportar el viaje, que en caso de viaje terrestre es por si solo un desafío, sino

que también debían de enfrentarse a la extorsión de los malos servidores públicos, a delincuentes, estafadores y por si fuera poco a la falta de infraestructura de comunicaciones. Representaba tanto en lo económico, social y en la integración familiar el regreso de nuestros paisanos, que a finales de los años 80`s lideres sociales, empresariales y políticos en ambos lados de la frontera se unieron para pedir al gobierno mexicano que se hiciera algo para eliminar el maltrato que recibían a su regreso a México.

En respuesta a tales demandas el gobierno federal expidió el “Acuerdo por el que se instrumentan acciones de mejoramiento de los servicios públicos federales en las fronteras, puertos marítimos y aeropuertos internacionales del país”, el 6 de Abril de 1989. Además de la protección de nuestros paisanos, este programa también buscaba la simplificación administrativa, la promoción de exportaciones, del turismo y la recepción de quejas y denuncias. El primer operativo paisano se realizo en Diciembre de 1989, solo funcionaba en periodos vacacionales y contaba con la participación de 8 secretarias, la P.G.R. y Aeropuertos y Servicios Auxiliares. El programa tuvo resultados positivos desde su primera implementación y poco tiempo después se formalizo como programa estratégico del I.N.M. Hoy en día este programa es permanente, cuenta con la participación de 21 entidades de gobierno, es operado por una Comisión Intersectorial, tiene un Comité Técnico, una Coordinación Nacional y dos representaciones en Estados Unidos, una en Chicago Illinois y otra en Los Ángeles California.

Para darse una idea de la magnitud de este programa basta con ver las cifras del Operativo de Invierno del Programa Paisano 2008. Se atendieron a más de un millón de paisanos en 125 módulos y 415 puntos de observación

ubicados en aeropuertos, puentes internacionales, centrales de autobuses, casetas de peaje y presidencias municipales. A través de la Coordinación Nacional del Programa se captaron y se les dio seguimiento a 80 quejas, se atendieron más de 15 mil llamadas y se distribuyeron un millón de ejemplares de la guía paisano 2008. También participaron 1,052 observadores de la sociedad civil y 700 funcionarios públicos de diversas dependencias.

Otro novedoso esfuerzo por cambiar la imagen y la misión del I.N.M., para darle un sentido más humanitario fue la creación de los Grupos Beta. En su intento por alcanzar la frontera con Estados Unidos, muchos migrantes mexicanos y extranjeros, principalmente de Centro América, pierden la vida o resultan seriamente lesionados. La frontera norte presenta un reto especialmente duro dado que en verano se registran temperaturas extremadamente altas y en invierno temperaturas muy bajas. La frontera norte también tiene zonas con una geografía muy accidentada y de difícil acceso. Además en sus zonas desérticas es fácil desorientarse y perder el rumbo. Los migrantes no solo se deben de enfrentar a la naturaleza, también están expuestos a asaltantes y traficantes de indocumentados sin escrúpulos. Para dar respuesta a esta situación se crean los Grupos Beta que son grupos de búsqueda, rescate y auxilio.

El lema de los Grupos Beta es:

“Vocación, Humanismo y Lealtad “



Su misión es:

“La protección y defensa de los derechos humanos de los migrantes así como de su integridad física y patrimonial con independencia de su nacionalidad y de su condición de documentado o indocumentado”.

El primer Grupo Beta fue fundado en Tijuana, Baja California y tuvo excelentes resultados. Después en 1994 se formó el Grupo Beta Nogales y en 1995 los Grupos Beta Tecate y Matamoros. Hoy en día son 16 grupos a lo largo de la frontera norte y sur y están integrados por personal reclutado de los tres niveles de gobierno, bajo el mando del Instituto Nacional de Migración. De acuerdo con la información de la página de Internet del I.N.M., los resultados en atención de migrantes en el 2008 fueron los siguientes:

CONCEPTO	ENE - DIC DE 2008 <sup>1/</sup>
<b>1 ATENCIÓN A MIGRANTES</b>	
1.1 Migrantes Rescatados	3,177
1.2 Migrantes Lesionados o Heridos	586
1.3 Migrantes Extraviados Localizados	122
1.4 Asistencia Social a Migrantes	143,515
1.5 Asistencia y Gestoría Jurídica a Migrantes	163
1.6 Migrantes Protegidos de Conductas Delictivas	35
1.7 Migrantes Orientados	204,159
1.8 Cartillas del Migrante Entregadas	135,392

1.9 Trípticos Guía Preventiva Entregados	115,312
1.10 Señalamientos Preventivos Reparados	1,883
1.11 Migrantes Repatriados Atendidos	81,615
1.12 Migrantes Mutilados	27

**Fuente: Instituto Nacional de Migración.**

Un aspecto sensible de la migración es la de menores, dado que su desarrollo mental y físico no ha terminado son mas vulnerables a los riesgos que ésta representa. Sin embargo un fenómeno que es verdaderamente lamentable es la migración de menores no acompañados. En el largo trayecto a la frontera con Estados Unidos, los menores no acompañados se ven expuestos a todo tipo de riesgos que van desde el abuso infantil al abuso sexual y el secuestro. Además un viaje tan largo, que casi siempre es en condiciones precarias, implica un esfuerzo físico muy grande para un menor aun en etapa de desarrollo.

De acuerdo a datos del Instituto Nacional de Migración en el año 2007 se atendieron 35,546 menores de edad mexicanos deportados por el servicio de migración de Estados Unidos. Cabe señalar que de ellos, 17,553 viajaban completamente solos. Asimismo en ese mismo año se aseguraron 7,064 menores de edad extranjeros, en su mayoría de Centro América, de los cuales 5,938 viajaban sin compañía. Ante esta situación y con el propósito de fortalecer el sentido humanitario en el Instituto, en Marzo del 2008 se pone en marcha el programa de Oficiales de Protección a la Infancia (OPI's) con la

misión de atender las necesidades especiales de los menores migrantes, mexicanos o extranjeros.

Los oficiales que integran éste grupo son seleccionados por tener un perfil adecuado para esta labor. En su capacitación intervienen el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, la Organización Internacional para las Migraciones, la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). Este programa de capacitación fue diseñado para dar una atención integral a los menores. Los Oficiales de Protección a la Infancia están capacitados en: alfabetización emocional, comunicación con infantes y adolescentes migrantes, atención en crisis, derechos de los niños y maltrato y violencia infantil. Hasta finales del 2008 se habían capacitado 180 elementos del I.N.M. como Oficiales de Protección a la Infancia, es importante señalar que México es de los primeros países que cuenta con oficiales de migración capacitados para atender a éste sector.

### **CAPÍTULO III**

#### **EVALUACIÓN DEL INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN**

Como ya se explicó con anterioridad, el servicio migratorio mexicano ha experimentado muchos cambios, desde sus inicios hasta la fecha. Sin duda, estos cambios han servido para mejorar el servicio que esta institución presta a los usuarios y al estado mexicano. Sin embargo, estas mejoras no han servido para erradicar algunas de las grandes deficiencias presentes en el instituto como en buena parte de la administración pública federal. En este capítulo, se analizarán algunas de estas deficiencias así como algunos casos muy sonados que las han revelado. Además, se incluirán evaluaciones y opiniones de especialistas en el ramo sobre el funcionamiento del Instituto Nacional de Migración.

La historia política de México, especialmente antes, durante y después de la revolución ayuda en gran medida a explicar la situación actual de la administración pública federal. La dictadura de Porfirio Díaz, la lucha posterior entre caudillos revolucionarios y la institucionalización de la revolución, son el precedente de una administración pública deficiente. Los fraudes electorales, la falta de democracia y en general la ilegitimidad en la forma de acceder al poder se han traducido en gobiernos que propiciaron corrupción e ineficiencias. Estas prácticas en la forma de gobernar son tan antiguas y profundas que, aun

después de la alternancia en el año 2000, siguen estando presentes en las administraciones públicas panistas, a pesar los esfuerzos que se han hecho por erradicarlas.

Desafortunadamente, el Instituto Nacional de Migración no se ha mantenido exento totalmente de estas costumbres. Si bien es cierto que un funcionario público electo o designado debe de rodearse de personas de su entera confianza, en México se ha distorsionado esta atribución. Tanto en el I.N.M. como en el resto de la administración pública se da la práctica conocida como “amiguismo”, de tal forma que ingresan a puestos públicos clave personas que no tienen el mínimo perfil o capacidades adecuadas al sector en el cual están ingresando. En los servicios migratorios, esto es especialmente nocivo puesto que el Instituto Nacional de Migración forma parte del sector de seguridad nacional. Esta práctica se presenta indistintamente en los puestos altos y medios como en el nivel operativo.

Es esta misma costumbre, en parte, lo que no ha permitido que se profesionalice el servicio público dentro del I.N.M. Esto es más común en las entidades federativas en el caso de los mandos medios, quienes por lo general son despedidos a la llegada de un nuevo delegado regional. Esto en función de que sus espacios sean ocupados por personas de confianza del nuevo directivo. Si bien un funcionario público de alto nivel debe de tener confianza plena en sus funcionarios más cercanos, esta confianza se debe basar en el profesionalismo, la preparación académica y espíritu de servicio a la nación y no en una relación personal o política con dichos funcionarios.

Una debilidad muy particular del Instituto Nacional de Migración es el hecho de que no asume debidamente su posición como órgano de seguridad

nacional. Esta situación se ve claramente reflejada en algunos de los aeropuertos del país donde el Instituto Nacional de Migración tiene presencia y donde es la segunda autoridad después de los servicios de sanidad, facultado para inspeccionar la entrada y salida de personas de acuerdo con el artículo 16 de la Ley General de Población.

Si bien es cierto que anteriormente se llegaron a dar abusos de autoridad por parte del personal migratorio, en la actualidad estos son mucho menos frecuentes, irónicamente ahora la autoridad migratoria se ha visto disminuida. El establecimiento de facultades para hacer revisiones migratorias entre el I.N.M. y la Policía Federal establecido por el artículo 151 de la LGP, la presión de las aerolíneas y las actitudes de algunos elementos del instituto han generado que la imagen y autoridad de migración en determinados aeropuertos haya sido mermada.

Otra observación, en este sentido, es el hecho de que el instituto no ha asumido un papel más activo para evitar el delito de tráfico de personas, el cual tiene un alto impacto para la sociedad y para otras instancias de gobierno especialmente en las zonas fronterizas. Los artículos 1, 2, 3, 4, 10 y 15 de la Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas así como el artículo 138 de la Ley General de Población facultan y obligan a la autoridad migratoria a atender este delito.

De acuerdo con un informe presentado por la Comisión Nacional de Derechos Humanos entre el mes de Septiembre del 2008 y Febrero del 2009 en México fueron secuestrados 9,758 migrantes indocumentados, la gran mayoría provenientes de Centroamérica. También se dio a conocer que estos secuestros produjeron ganancias de aproximadamente 25 millones de dólares

para grupos de delincuentes organizados como los Zetas y las Maras. En este sentido, los elementos del I.N.M. no cuentan ni con el equipo ni con el entrenamiento adecuado para enfrentar este delito, una prueba mas de la pasividad que la CNDH le señala públicamente a los servicios migratorios en su reporte de el 15 de Junio citado en párrafos anteriores.

A principios de Septiembre la comisionada del I.N.M., Cecilia Romero, anunció la creación de un organismo encabezado por el instituto con la ayuda de los tres niveles de gobierno para combatir el secuestro a migrantes en el territorio nacional. También se anunció que se facilitaría la estadía legal a los migrantes que denuncien a sus secuestradores para que lleven sus denuncias hasta las últimas consecuencias. Aunque ésta es una medida positiva, el rezago histórico en el combate a este delito será un reto superable con mucho esfuerzo.

Lo mismo que al exterior, hacia el interior del Instituto Nacional de Migración, hay carencias materiales y profesionales que demeritan su imagen y desempeño. En este sentido, existe un déficit en la capacitación del personal de los servicios migratorios en el tema de la seguridad nacional. Superar este déficit traería como consecuencia una mayor integración del instituto con las demás instancias que conforman el sector de seguridad. Asimismo se deben elevar los estándares de interacción laboral acorde a la importancia de los asuntos que se atienden en la institución. Más allá de un mero orgullo profesional, esto es esencial para lograr que el empleado entienda la importancia y los objetivos del Instituto Nacional de Migración.

Aunado a lo anterior también debe ordenarse lo relativo a la imagen de la corporación reflejada en el uso de uniformes. Es necesario ordenar el uso

de las insignias que se portan con el uniforme oficial, de tal manera que sea fácil identificar la identidad y el rango de la persona que atiende al usuario, evitando así confusiones. Para llevar a cabo esto se requiere el convencimiento de todo el personal y la intervención de los mandos medios.

Para mejorar la imagen del Instituto en lo relativo al personal es necesario mejorar la presentación del uniforme oficial, para que refleje con sobriedad la identidad del instituto. El oficial de migración es un representante del estado mexicano, en muchos de los casos es la primera impresión que los extranjeros tienen de los ciudadanos mexicanos, por lo tanto este tema tiene cierta relevancia. La imagen de una institución no es algo que sólo tenga efectos al exterior, también influye en el desempeño y el ambiente al interior de ésta.

En los últimos años, se han dado algunos casos que han puesto de manifiesto las debilidades en los procesos operativos al interior del Instituto Nacional de Migración así como la falta de control de confianza sobre el personal. Estos son casos deben de servir como una alerta.

El 11 de Junio del 2008 ocurrió un hecho que sorprendió a la nación y que además tuvo consecuencias al interior del I.N.M. Durante el traslado de 33 inmigrantes indocumentados cubanos y cuatro hondureños de Cancún, Quintana Roo a la estación migratoria de Tapachula, Chiapas, un comando armado interceptó y sometió a los 7 agentes del I.N.M., rescatando a los 37 asegurados. El hecho, por sí solo, causó conmoción; sin embargo, la sorpresa fue aumentando mientras se fueron aclarando los hechos. Lo más sorprendente fue el hecho de que el autobús no contaba con protección por parte de ninguna autoridad policíaca de ningún nivel de gobierno. Esto es

totalmente inusual dado que de acuerdo con el artículo 73 de la Ley General de Población las autoridades policíacas de los tres niveles de gobierno deben de prestar su apoyo a las autoridades migratorias cuando les sea solicitado. Como consecuencia de estos hechos nueve empleados del Instituto y los dos choferes del autobús fueron arraigados para luego pasar a ser investigados. Además, el delegado regional en Quintana Roo y el subdelegado local en Chetumal fueron cesados de sus cargos. Para el resto del Instituto, de estos acontecimientos se derivó la aplicación de exámenes de control de confianza en todos los niveles, operativos y administrativos. Estos exámenes consistieron en estudios socioeconómicos, antidoping y exámenes de valores. A raíz de esto también fueron cesados varios empleados a nivel nacional.

Recientemente se dio a conocer otro caso de corrupción al interior del I.N.M. Actuando en base a una denuncia presentada por el propio instituto, agentes federales adscritos a la SIEDO ejecutaron una orden de aprehensión en contra de dos empleados del I.N.M. adscritos al aeropuerto Internacional de la Ciudad de México. Según las indagaciones, uno de estos elementos traficaba con indocumentados dándole entrada al país haciendo registros de ingreso ficticios. Mientras que el otro, quien era supervisor de área de entradas, omitía hacer los reportes debidos. Este caso adquiere relevancia, dado que un año antes, como ya se mencionó, se habían realizado exámenes de control de confianza a todo el personal. Sin duda, la selección y evaluación del personal son uno de los puntos mas críticos del instituto, estos métodos deben de ser evaluados constantemente para evitar casos como éstos.

A principios del año 2007, ocurrió en México un hecho que dio la vuelta al mundo por su espectacularidad. En la bóveda secreta de una casa de la

colonia Lomas de Chapultepec en el Distrito Federal, autoridades federales decomisaron más de 205 millones de dólares en efectivo. El hecho por si solo no tuviera nada que ver con los servicios migratorios, de no ser porque la casa pertenecía a un inmigrante de origen chino, Zhenli Ye Gon. Desde su llegada a México, en 1991, hasta su naturalización en el 2002, el Instituto Nacional de Migración entró en contacto con el Sr. Gon en repetidas ocasiones. Después de su llegada, la Sra. Tomoiyi Marx Yu quien era prometida del Sr. Gon, lo presento ante el I.N.M. como su dependiente económico. Después, en Agosto de 1995 contrajeron matrimonio, habiendo solicitado autorización de las autoridades migratorias. A finales de ese mismo año, recibió su documento migratorio FM3 con la característica de no inmigrante autorizado a realizar actividades lucrativas, en este caso para una empresa con domicilio en China. En ese momento, se involucró en la importación de pseudoefedrina para supuesto uso farmacéutico. En 1997, obtuvo su documento migratorio FM2, iniciando así el camino hacia su naturalización como ciudadano mexicano, la cual logró el 11 de Noviembre del 2002.

Este caso obliga, inevitablemente, a reflexionar sobre la función de los servicios migratorios en México. Lejos de traer beneficios al país, las actividades del Sr. Gon contribuyeron al crecimiento del narcotráfico y las adicciones, y por ende también a la violencia que estas actividades generan. Sobra decir que se convirtió en millonario de la noche a la mañana a raíz de sus actividades. La interrogante que surge de inmediato es: ¿Pudo haber hecho algo el Instituto Nacional de Migración para detectar este caso? Existe un listado de nacionalidades restringidas, emitido por la Secretaria de Gobernación. De acuerdo al cual se le imponen mas requisitos para la

internación al país a los ciudadanos que tengan esas nacionalidades, China se encuentra en ese listado. Si bien es cierto que no es justo suponer la conducta de una persona solo por su nacionalidad, esta si puede servir como antecedente del tipo de entorno social del cual proviene un individuo. Sin lugar a dudas en estos casos existe una línea divisoria muy fina entre los estereotipos nacionales y el derecho de un estado a procurar su seguridad y soberanía. A raíz de este caso quedó claro que se deben de realizar verificaciones migratorias más estrictas, sobre todo en los casos en que las personas se dediquen a actividades sensibles. También se debe de mejorar la coordinación entre el I.N.M. y demás corporaciones de seguridad pública y sobre todo de inteligencia. Como punto final, es válido plantearse si es suficiente el marco jurídico existente para que los servicios migratorios mexicanos realicen su trabajo cabalmente y para que tengan el mayor impacto positivo posible.

El fenómeno de la migración y las políticas migratorias de estado son temas ampliamente discutidos y estudiados a nivel mundial. En México particularmente se estudia la migración debido a los alcances y trascendencia que tiene en nuestro país.

A continuación se incluye la opinión de dos académicos que han realizado trabajos en este campo de estudio, se toca el tema muy particular del Instituto Nacional de Migración así como el tema más general de la política migratoria del estado mexicano.

En su artículo “Efectos del ajuste en el flujo migratorio centroamericano y sus perspectivas” Vladimiro Valdés aborda el tema de la corrupción e impunidad al interior del Instituto Nacional de Migración. De acuerdo con

Valdés la corrupción e impunidad en las zonas fronterizas particularmente en el sur del país, son un fenómeno común, el cual es generado y amparado por un “Dictamen Jurídico” de ilegalidad de los migrantes centroamericanos en este caso. “Este binomio de corrupción/impunidad surge de la decisión política de aplicar la ley con pretensiones de solución, para enfrentar un problema que no es de índole legal, sino laboral” (Valdés, p.16).

Mantener e ignorar esta situación tiene ciertos efectos funcionales, entre éstos, está el de servir como compensación directa a los salarios bajos del personal del I.N.M. y de otras corporaciones que intervienen en el control de la migración (Valdés, p.16). Asimismo Valdés critica lo que considera una carencia de formación en el tema de derechos humanos de las dependencias involucradas en aplicar y coadyuvar en la política migratoria. Además, también señala la carencia de recursos humanos y materiales para dar una cobertura adecuada a esta función, lo cual explica la intervención en materia migratoria de corporaciones que tienen legalmente otros fines tales como el ejército y la marina.

En su artículo “Migración e Integración México – E.U.: Clivajes de una relación asimétrica”, Raúl Delgado Wise aborda y critica lo que ha sido la política migratoria del estado mexicano, en particular en los últimos años. De acuerdo a este artículo, aproximadamente desde 1974 hasta hace algunos años, el estado mexicano guardó una actitud pasiva en lo referente a este tema, en otras palabras no había una política en materia migratoria.

Con la negociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte se presenta una oportunidad para dialogar y ordenar la migración de ciudadanos mexicanos particularmente, hacia los Estados Unidos. Tal como lo

afirma Delgado, esta oportunidad se desaprovechó, “Sin embargo, que el gobierno mexicano haya aceptado excluir el tema migratorio de la agenda de negociaciones y adherir críticamente al principio de libre flujo de capitales y mercancías ratifica su falta de compromiso con la población migrante y la franca subordinación a los intereses de E.U.” (Delgado, p.22). La observación hecha por este académico es importante porque esta era la oportunidad para haber abordado y reconocido este fenómeno de manera integral, incluyendo la migración centroamericana. Todo esto con la premisa de que el gobierno de E.U. reconociera la fuerte demanda de mano de obra de su economía. Como consecuencia, este reconocimiento hubiera aliviado el problema migratorio de centro americanos atravesando México con destino a Estados Unidos, haciendo menos riesgoso su tránsito.

Las relaciones entre México y Estados Unidos siempre se han caracterizado por una asimetría de poder, siendo E.U. la nación en ventaja (Aguayo, Bagley, Bustamante, p.343). La debilidad económica de nuestro país, las crisis económicas y sobre todo la dependencia en las exportaciones crean esta asimetría entre las dos naciones.

Sin duda alguna actualmente el problema de seguridad más delicado de competencia del Instituto Nacional de Migración es la presencia en nuestro país de las llamadas “Maras”. Esta palabra en si es usada para referirse a un grupo de personas, en el lenguaje coloquial de El Salvador. Sin embargo es mucho mas usada para hablar de las pandillas sanguinarias de ascendencia étnica centroamericana principalmente. Por mucho las maras más importantes son la “Barrio 18” o B18 y la Mara Salvatrucha 13 o MS13. Tanto la B18 como la MS13 tienen sus orígenes en los Ángeles, California, hace cuarenta y veinte

años respectivamente (Lara, p.11). Ambas pandillas se caracterizan por ser extremadamente violentas en su forma de operar, además de ser enemigos férreos entre si. Casi desde sus inicios, se han dedicado a la venta de droga, el robo, extorsión y a la venta de protección.

Sin embargo, la historia de las maras da un giro importante y de consecuencias para toda la región comprendida por Centroamérica y México. A finales de los años 80`s la administración federal de E.U. inició un programa de deportación masiva de jóvenes con record criminal, principalmente de Centroamérica y de México. Esto fue el inicio de la expansión territorial de las maras que a la postre alcanzaría también a nuestro país. Muy pronto estos repatriados comenzaron a sobrevivir de la misma forma que lo hacían en Estados Unidos, delinquiendo, generando así un problema mas a los de por si convulsionados países centroamericanos. Con el paso del tiempo, los jóvenes nativos fueron adoptando este estilo de vida pandilleril exportado desde E.U., influenciados por su extravagancia, por algunos medios de comunicación masiva y sobre todo por el ambiente inestable que vivían en todos los sentidos.

El problema de las maras en Centroamérica creció a tal grado que se convirtió en el mayor problema de seguridad pública post guerras civiles, e incluso en la mayor amenaza a la estabilidad de estas naciones. Las maras comenzaron a diversificar sus actividades, involucrándose en el tráfico de drogas, de personas, en la extorsión y en el cobro de cuotas a migrantes centro americanos.

Además, en Enero de 2002 el recién electo presidente de Honduras, el derechista Ricardo Maduro, implementó la estrategia "Mano Dura" que incluía la Ley Antimaras para tratar de solucionar este problema. El siguiente año en

El Salvador también se echaron a andar planes idénticos de “Mano Dura” para combatir a las maras de ese país.

La expansión de sus actividades criminales así como los distintos planes de “Mano Dura” en la región fueron las principales causas de la migración de las maras a México. Cabe señalar que éstas también se internan a México a través de la frontera norte dado que muchos mareros son deportados a México mientras que otros huyen a las zonas fronterizas del norte de México para esconderse de la justicia estadounidense.

De acuerdo a un informe del Centro de Investigación y Seguridad Nacional dado a conocer en Agosto del 2005 todos los días ingresan a México de 25 a 30 mareros centroamericanos, asimismo ese informe estimaba que existían 5,000 mareros en México hasta esa misma fecha (Lara, p. 249 y 256). La mayoría de estos pandilleros que operan en nuestro país se dedican a la venta de droga y extorsión de migrantes. Sin embargo como ya se mencionó con anterioridad también se dedican al secuestro de migrantes y al servicio de carteles de droga como sicarios, ambos delitos de gran impacto.

Claramente este es un problema muy ligado a la migración y a la globalización. En este contexto, en los últimos años ha ocurrido una especie de exportación proveniente de Centroamérica de esta organización delictiva, y hasta cierto punto de su subcultura. Esto representa un reto tanto para Instituto Nacional de Migración como para los demás cuerpos de seguridad que intervienen directamente en este tema.

La mera estadía indocumentada de mareros extranjeros de cualquiera de las dos grandes organizaciones, ya sea la B18 o la MS13 es motivo suficiente para que todas las corporaciones, pero en particular el I.N.M., actúen

de manera inmediata. El hecho de que cometan delitos y que actúen como delincuencia organizada representa un serio peligro a la seguridad nacional del estado mexicano. Especialmente en las zonas fronterizas y en las aledañas a las rutas de migrantes centroamericanos las maras son un grave problema de seguridad. El estilo particularmente sanguinario de actuar, debido en parte al pasado y presente violento de los países de donde proceden, los distingue de la mayoría de los pandilleros mexicanos. Por ello son un reto muy grande y relativamente nuevo.

Existen opiniones que descartan a las maras como amenaza a la seguridad nacional, argumentando que la cobertura mediática distorsiona el verdadero tamaño del problema. Aplicando estrictamente la definición de una amenaza a la seguridad nacional, probablemente no sean la más grande que México enfrente actualmente. De acuerdo con Jorge A. Bustamante: “Si se acepta que la razón de ser del ejército es la de proteger la soberanía nacional, la orden de su movilización destinada a resolver un problema es una indicación empírica de que el Estado ha decidido que está frente a un problema de seguridad nacional” (Aguayo, Bagley, Bustamante, p. 442). Desde hace mucho tiempo, pero particularmente en años recientes, el estado mexicano ha movilizó su ejército, fuerza aérea y armada para combatir el narcotráfico. Al estar comprobado que las maras tienen fuertes nexos con el narcotráfico, son un problema de seguridad nacional.

Además de ser una herramienta, en todos los sentidos, para el narcotráfico y otras organizaciones delictivas, las maras constituyen una amenaza a la seguridad pública de muchos municipios del país. En las condiciones actuales de pobreza, falta de oportunidades de trabajo y

marginación, los jóvenes mexicanos pueden ver a las maras como una forma de ganarse la vida. Ante esto y debido a su situación geográfica, el potencial de expansión de estas pandillas en nuestro país es enorme (Lara p.254)

Aunque el I.N.M. reconozca el problema e incluso se hayan impartido cursos sobre el tema a su personal, hay mucho por hacer en este sentido. Tal como sucede con el delito de tráfico de personas, los recursos humanos del instituto no cuentan con el entrenamiento, con el equipo adecuado ni con la cobertura necesaria para lidiar debidamente con el problema. En este tema en particular es donde el Instituto Nacional de Migración puede hacer una buena contribución a la seguridad nacional de México.

Otro de los asuntos de seguridad nacional que atañen directamente al instituto es el terrorismo. Desde los ataques terroristas del 11 de Septiembre del 2001 este asunto ha tomado importancia en las agendas de seguridad de todos los países del mundo, por razones obvias en México cobra aun más importancia. El I.N.M. ha hecho su parte llevando una buena coordinación con corporaciones internacionales. Una de las herramientas más útiles es el Sistema Integral de Operación Migratoria, mejor conocido como S.I.O.M. A través de este sistema de computo se lleva un registro de las personas que entran a territorio nacional, además el sistema detecta a personas que tengan una alerta migratoria por haber cometido algún ilícito.

Debido a la naturaleza misma del terrorismo actual, jamás se debe de bajar la guardia. Por lo tanto se hace evidente la necesidad de que todo el personal del instituto tenga conciencia plena de la gran importancia de su labor. De ahí que la contribución más grande que el I.N.M. puede hacer a la

seguridad nacional de México en materia de contención del terrorismo es la profesionalización de sus integrantes.

## CONCLUSIONES

A través del capítulo anterior se han visto las distintas debilidades, deficiencias y retos que en la actualidad afronta y en el futuro afrontará el Instituto Nacional de Migración. A continuación se presentan algunas sugerencias que pueden ayudar a mejorar el desempeño de este órgano de gobierno.

### 1. Mejorar los procesos de selección de personal.

La principal causa de imagen de cualquier organización son sus recursos humanos. Mejorar los procesos de selección de personal es la sugerencia más obvia y a la vez más “trillada” que se puede hacer. Dado que los procesos y las herramientas usadas en la selección de personal son relativamente buenos, en este caso sin embargo, esta sugerencia solo puede significar **despolitizar los procesos de selección principalmente en el nivel operativo.**

En el caso de los mandos medios y superiores, contratar personas que tengan el perfil y vocación adecuados al sector, aun si la decisión tiene tintes políticos.

### 2. Implementar mejores cursos de inducción que enfatizan la importancia del trabajo que el instituto realiza.

Para mejorar el desempeño en cualquier organización, es elemental que sus miembros estén plenamente convencidos de que su trabajo es importante y de tiene un impacto positivo. En el caso del I.N.M. esto se puede lograr

creando una academia formal, adecuada a la demanda de personal, donde se proporcione formación profesional y estandarizada a todo el personal seleccionado, debiendo graduarse antes de entrar en funciones plenas como elemento del instituto. Es por demás mencionar que estos estudios impartidos deberán estar a la altura de los impartidos en cualquier otra corporación del sector. Una formación estandarizada sin duda garantizará el orden y la aplicación estricta de la normatividad que regula tanto la vida interna como las funciones del Instituto Nacional de Migración.

### 3. Devolverle al I.N.M. toda la responsabilidad de la política migratoria.

Sin duda alguna la cooperación y coadyuvancia entre instituciones de gobierno es benéfica. Sin embargo cuando se comparten responsabilidades, se crean en muchos de los casos ambigüedades, y en ocasiones se pierde claridad en las responsabilidades. En el caso de la política migratoria en México, eventualmente se presenta este problema. Para evitar situaciones como esta, se sugiere deslindar a la Policía Federal de sus responsabilidades en la aplicación de la ley migratoria, acotando su intervención a casos específicos, dejando todas las facultades inherentes a la razón de su encargo al Instituto Nacional de Migración.

### 4. Crear grupos especiales que atiendan amenazas que le competen al I.N.M.

Actualmente la amenaza principal a la seguridad del estado mexicano en el ámbito de competencia del instituto son las maras las cuales tienen ramificaciones en varios países de la región. Así como acertadamente se crearon los grupos de oficiales OPI's, es necesario crear un grupo de oficiales que atienda el problema de las maras en México. Ocupándose de asegurar, deportar y en su caso monitorear a los miembros de estas pandillas, en

estrecha colaboración con las autoridades policíacas en los tres niveles de gobierno.

Se pueden hacer muchas sugerencias para mejorar el desempeño del Instituto Nacional de Migración, sin embargo no hay soluciones mágicas ni tampoco un hilo conductor permanente. Los servicios migratorios son parte importante del quehacer y desarrollo de las naciones, especialmente en México dada su situación geográfica y su calidad de origen, tránsito y destino de migrantes, razón por la que en México se enfrentan retos muy particulares y diversos entre sí como:

**Funciones de registro civil.-** al llevar el control y registro nacional de extranjeros, extender permisos a extranjeros para contraer matrimonio.

**Carácter humanitario.-** Canalizando a migrantes para atención médica, atención a grupos vulnerables como menores migrantes no acompañados.

**Labores de rescate y auxilio a migrantes.-** en áreas desoladas del territorio nacional se realizan labores de rescate.

**Labores de carácter policíaco.-** En forma frecuente se aseguran en los aeropuertos personas que pretenden ingresar al país pero que tienen alertas emitidas por agencias policiales nacionales e internacionales por delitos cometidos. Recibir de las autoridades competentes a extranjeros que terminan de cumplir una sentencia en cárceles mexicanas para su inmediata deportación.

**Atención al turismo.-** A los connacionales residentes en estados unidos que regresan a México en los periodos vacacionales a través del programa "Paisano".

La ética de trabajo por parte de los empleados de todos los niveles puede tener un impacto muy positivo en los servicios que presta el instituto, pero ni esto ni la adopción de sugerencias pertinentes, serian una solución definitiva o de largo plazo a la problemática. Porque los incentivos que convienen a los políticos que gobiernan vulneran y entorpecen el desarrollo de las instituciones del estado.

Se ha señalado la diversa gama de responsabilidades que tienen los servicios migratorios mexicanos. Negar o minimizar su importancia, seria negar o minimizar la realidad de México. Una conclusión clara de este trabajo es el hecho de que pueden contribuir mas de lo que lo hacen actualmente. Pueden contribuir a la seguridad nacional, al bienestar de los migrantes, al control de la población, a la imagen y a la competitividad del país en turismo y negocios respectivamente. Como muchas otras cosas en México, los servicios migratorios tienen gran potencial, en este caso para ser una corporación de clase mundial.

Sin embargo, el estado mexicano no les da plenamente esa importancia. Poner a los servicios migratorios al la altura de cualquier otra corporación de seguridad nacional no implica "implícitamente" violaciones a los derechos humanos de los migrantes, implica hacerlos mas profesionales, reforzando además la transparencia y los sistemas de control para evitar dichas irregularidades. El no abordar de frente el fenómeno de la migración, por parte de las autoridades mexicanas, el no aprobar legislación y programas especiales que regulen el fenómeno del transito, es la verdadera violación a los derechos humanos dado que los condena al clandestinaje poniendo en riesgo

la vida de los migrantes y enriqueciendo a todos los involucrados en el tráfico de personas.

Este trabajo no propone modificaciones drásticas a la política migratoria de México, ni a la estructura interna del I.N.M. o al papel del Instituto dentro del sector de la seguridad nacional. Tampoco es la intención de este proyecto replantear las competencias de las instituciones de inteligencia, de seguridad pública, de defensa nacional, de procuración de justicia o de seguridad fronteriza, todas ellas involucradas en la seguridad nacional del estado mexicano. Propone asumir responsabilidades.

El lugar del Instituto en el esquema operativo de la seguridad nacional esta dentro de la seguridad fronteriza, contribuyendo inherentemente en el sector de la inteligencia en coadyubancia con el CISEN. Este proyecto acepta explícitamente que el I.N.M. no es la columna vertebral ni la punta de lanza de la seguridad nacional del estado mexicano sino un organismo coadyubante a la misma en su ámbito de competencia. Se llega a la conclusión de que la mayor contribución que el I.N.M. puede hacer a la seguridad nacional del estado mexicano es su ordenamiento interno, profesionalizándose, corrigiendo sus deficiencias y asumiendo cabalmente su papel como órgano de seguridad nacional, sin excesos pero sin inhibiciones dado que el desatenderlo puede traer afectaciones serias.

Sin embargo esta propuesta va mas allá del I.N.M. dado que su intención es la reivindicación de los servicios migratorios del estado mexicano, independientemente de la corporación que los ejerza. Por lo tanto también se concibe la posibilidad de que se transfiera esta responsabilidad a cualquier otra

corporación aunque esto implique la desaparición del instituto, si es que esta es la mejor forma mejorar los servicios migratorios mexicanos.

La política migratoria presenta absurdos al igual que otros sectores del debate nacional, por ejemplo la reforma energética. La mayoría de los actores políticos se opusieron a una participación importante de capitales privados en este sector. Sin embargo en México la justicia, un bien público por excelencia que debería haber, tiene décadas que se subasta y negocia a diario.

Otro caso similar es el del sector educativo. En México se gasta una cantidad enorme de dinero en la educación, sin embargo el nivel de preparación que tienen los estudiantes mexicanos es muy bajo en función con lo que se gasta en el sector. La única explicación es que el gasto en educación se rige por intereses distintos al desarrollo de los estudiantes.

Todos estos casos ejemplifican la verdadera causa de los problemas de los servicios migratorios así como de muchas otras entidades de gobierno y sectores del estado. El verdadero problema radica en la forma que funciona el sistema político mexicano y en los incentivos por los cuales se rige. La falta de voluntad política para dialogar hasta concretar acuerdos que se respeten y perduren, la falta de un proyecto de nación claro, aceptado y discutido por todos los actores, la ambición por ganar o no perder capital político por muy mínimo que sea y el miedo a abordar problemas importantes, posponiendo así las decisiones, son los incentivos que tienen hundido a buena parte del sector público mexicano.

Sumado a esto, la falta de transparencia, de balances, de contrapesos además de la apatía de la gran mayoría de los ciudadanos hacia la política y los asuntos públicos perpetúan estos incentivos negativos.

Queda claro entonces que la solución para mejorar la función pública, y el caso particular del I.N.M., a largo plazo, está fuera de las mismas instituciones. La solución del I.N.M, y del resto del gobierno federal, no radica en la llegada de un partido político al poder ejecutivo o en la llegada de un funcionario ideal al instituto ni en la implementación de novedosos esquemas organizacionales traídos del extranjero. La única solución permanente es que cambien las reglas escritas y no escritas que rigen la política y la administración pública en México. Sin duda esto implica un cambio de gran dimensión, implica verdadera voluntad política de todos los actores para alcanzar una reforma de estado.

Con la llegada del PAN a la presidencia de la república en el 2000, el pueblo mexicano asumió que esa reforma de estado se daría automáticamente por el simple hecho de la alternancia. Sin embargo el verdadero éxito de la alternancia radicaba en lograr una reforma integral del estado mexicano, superar esta prueba significaba la madurez política de todos los actores.

La historia política del 2000 a la fecha tiene muchas lecciones que enseñar. Se han hecho varios intentos por hacer reformas trascendentes en distintos sectores, desgraciadamente sin éxitos significativos. Queda claro que las reglas del juego político no han cambiado lo suficiente con la alternancia, y no hay indicios de que vayan a cambiar en el futuro cercano.

## BIBLIOGRAFÍA

1. Bailey, John y Godson, Roy (2000). *Crimen organizado y gobernabilidad democrática. México y la franja fronteriza*. Editorial Grijalbo S.A. de C.V. México.
2. Bustamante, Jorge A. (1990). "México-Estados Unidos: Migración Indocumentada y Seguridad Nacional", en Sergio Aguayo Quezada y Bruce Michael Bagley (Compiladores). *En Busca de la Seguridad Perdida. Aproximaciones a la Seguridad Nacional Mexicana*. Siglo XXI Editores, S.A. de C.V. México.
3. Delgado Wise, Raúl; Mañán, García Oscar (2004). "Migración e integración México-E.U.: Clivajes de una relación asimétrica". Ponencia en la III Conferencia Internacional de la Red de Estudios sobre el Desarrollo Celso Furtado. Río de Janeiro, Brasil, 4 de Mayo de 2004. [www.redcelsofurtado.edu.mx/archivosPDF/riodelgado.pdf](http://www.redcelsofurtado.edu.mx/archivosPDF/riodelgado.pdf)
4. Instituto Nacional de Migración (2006). *Manual de Procedimientos en Materia de Control y Verificación Migratoria*. Coordinación de Control y verificación Migratoria del Instituto Nacional de Migración. México.
5. Lara Klahr, Marco (2006). *Hoy te toca la muerte. El imperio de las maras visto desde dentro*. Editorial Planeta Mexicana S.A de C.V. México.
6. Sánchez, Augusto (2000). "Seguridad Pública y Seguridad Nacional" en *Diálogo y Debate de Cultura Política, Seguridad Pública* Num. 12. Centro de Estudios para la Reforma del Estado, A.C. México.
7. Solís Cámara, Fernando J.C. (1998). *México: Una Política Migratoria con Sentido Humanitario*. Secretaría de Gobernación. México.
8. Valdés, Vladimiro (2005). "Efectos del Ajuste en el Flujo Migratorio Centroamericano y sus Perspectivas" en Rigoberto Gallardo y Rafael Moreno Villa (Coordinadores). Publicado en *México Tras el Ajuste Estructural*. Volumen I. Ediciones de la UIA León e ITESO. México.

## Hemerografía

1. Aponte, David. “Zhenli llegó al país con un arreglo matrimonial”, en El Universal, Lunes 13 de Agosto de 2007.
2. Benítez Manaus, Raúl. “La crisis de seguridad en México”, en Nueva Sociedad, número 220, Marzo-Abril de 2009.
3. “Crearé INM organismo para proteger a migrantes”, en ASIC/La Jornada, Viernes 11 de Septiembre de 2009.
4. Franco, Luciano. “Grupo armado arrebató 33 cubanos a Migración”, en La Crónica de Hoy, Viernes 13 de Junio, 2008.
5. Instituto Nacional de Migración, Revista, Dirección de Comunicación Social del Instituto Nacional de Migración, Año 7 num.1, Enero-Febrero de 2009.
6. Mejía, José Gerardo. “Caen dos funcionarios de Migración en el AICM”, en El Universal, Miércoles 17 de Junio de 2009.

## Páginas De Internet

Instituto Nacional de Migración  
[www.inami.gob.mx](http://www.inami.gob.mx)