



UNIVERSIDAD DE QUINTANA ROO

División de Ciencias Políticas y Humanidades

**Instituciones gubernamentales de defensa a los Derechos
Humanos: la inmigración indocumentada en Chiapas
(2014-2017)**

TESIS

Para obtener el grado de:

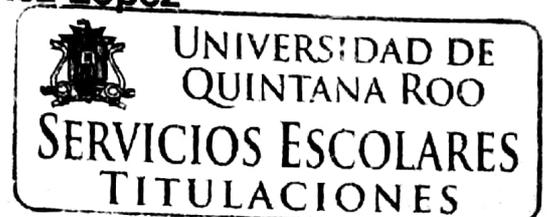
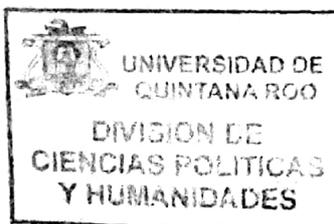
**LICENCIADO EN
RELACIONES INTERNACIONALES**

Presenta

Briann Ihovanny Gómez Ortiz

Directora:

Dra. Jazmín Benítez López



Chetumal, Quintana Roo, México, diciembre de 2017.



UNIVERSIDAD DE QUINTANA ROO

División de Ciencias Políticas y Humanidades

**Instituciones gubernamentales de defensa a los Derechos Humanos: la
inmigración indocumentada en Chiapas (2014-2017)**
Tesis elaborada bajo la supervisión del comité del programa de Licenciatura y
aprobada como requisito para obtener el grado de:

LICENCIADO EN RELACIONES INTERNACIONALES

COMITÉ DE TESIS

Presidenta:

Dra. Jazmín Benítez López

Secretaria:

Dra. Adela Vázquez Trejo

Vocal:

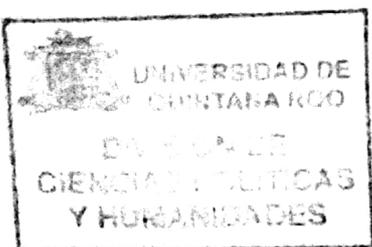
Dr. Leonardo H. Rioja Peregrina

Suplente:

Dra. Natalia Armijo Canto

Suplente:

Dr. Ricardo Domínguez Guadarrama (UAER-UNAM)



Chetumal, Quintana Roo, México, diciembre de 2017



UNIVERSIDAD DE
QUINTANA ROO
SERVICIOS ESCOLARES
TITULACIONES

AGRADECIMIENTOS

A mi madre; por el esfuerzo que dedicaste día con día para sacarme adelante. Por darme la oportunidad de recibir una educación universitaria a la que muchos más quisieran aspirar. Esto es un muy corto pero simbólico agradecimiento a la dedicación que mostraste desde el día uno, incluso antes de comenzar este viaje de cinco años, cuando me propusiste la Universidad de Quintana Roo como mi siguiente paso en la vida, pausando mis clases de preparatoria para tomar un autobús a una ciudad desconocida, sin familiares, conocidos ni contactos y fraccionar en más de una ocasión alguna quincena con tal de entregar en tiempo y forma la documentación necesaria para tener un lugar en esta universidad y continuar estudiando.

Gracias por permitirme volar del nido con la seguridad de regresar en cualquier momento y saber que las puertas en Chiapas estarían siempre abiertas y a la espera de mi retorno. Me mostraste e inculcaste el valor de la educación y, por materializar mi gusto por aprender y darme la oportunidad de aprovechar mi capacidad escolar y académica, yo te correspondo con esta pequeña consecución. Me avezaste al valor de la familia e hiciste lo imposible por tomar cada receso escolar como una ocasión de regresar a casa y visitar nuevamente mi hogar.

Embeleso en gran forma tu nivel de responsabilidad y compromiso en esta aventura, visible en el esfuerzo no solo de cada mes y cada quincena de estos cinco años para que no me faltara en ocasión alguna el dinero de mi sustento, de mi alquiler o de necesidades repentinas, sino por tus llamadas cada día para hacerme saber que esto se trató de un trabajo en equipo y sentir tu apoyo en cada momento de esta etapa, en la bonanza y en la desventura. Tu parte está hecha, la mía se materializa aquí. En todo este tiempo, todo ese esfuerzo no hizo más que acrecentar mi admiración por ti.

A mi familia; por el afecto y el apoyo durante esta aventura. Por recibirme con el calor de siempre en cada visita, por hacerme recordar que como el hogar no hay dos. A mi abuelita Rosvita, a Ramón, a mi abuelito Daniel, estimo tanto el que no hayan dejado a mi mamá cargar el peso de sustentar a alguien a distancia por sí sola. Por recibirme y esperarme, consentirme en cada visita, darme de comer todo lo que contempla la identidad de un chiapaneco. Gracias por recordarme que los tamales pueden tener, literalmente, cientos de ricas identidades y no limitarse a una masa torteada, colada u horneada.

A mi hermanito Alan, te agradezco por ser mi razón más fuerte para regresar a Chiapas, pasar tiempo juntos y verte crecer. Te prometo que compensar todo ese tiempo que estuve ausente debido a la universidad. A mi tío Marcos, por extender el espacio familiar hasta Yucatán y darme un hogar entre Chetumal y Coita, lo que me vuelve casi chetumaleño, de esos que ven glamuroso el visitar Mérida con frecuencia.

A Karla; ante todo, por la fuerza y la paciencia. No eres más que mi ejemplo más grande de que si se quiere, se puede y, cuando de verdad se desea algo con el corazón de por medio, el cielo es el límite. Esta vez, con seis meses más de longevidad que mi correría universitaria, paralelamente asumimos una andanza, llena de riesgos e incertidumbre que se ejercería a la distancia, pero se basaría en la fuerza del afecto. Con la decisión que prometimos juntos intentarlo, será con la te digo que la espera ha terminado y juntos vamos a continuar y a afrontar lo que venga.

Eres sin duda mi mano derecha, un motor y motivación. Eres mi hombro y mis oídos y, si alguien además de mi familia quiero que esté orgulloso de mí, eres tú. Tuviste la fuerza necesaria para cada vendaval a lo largo de este último lustro y si con alguien busco sentirme remunerado, es contigo, por todo lo que te hice esperar para seguir lo que antes de terminar la prepa quisimos construir.

No se trata de demostrarle al mundo que sí se puede, se trata de darle a tu corazón lo que quiere, de perseguir sueños y de hacer realidad lo que comienza como anhelos de juventud. Después de la universidad, la vida continúa con un empleo, responsabilidades, independencia, solvencia, etc. y para todo ello, quiero que seas mi compañera. No encuentro cómo empezar a recompensar tu dedicación. Solo se me ocurre amarte.

Meztli, Selene y Moisés, no hay palabras suficientes para exteriorizar la querencia que tengo por cada uno de ustedes. Muchas veces me he preguntado qué nos unió siendo tan opuestos y diferentes; pudo haber sido la foraneidad, el choque cultural o el disforme fundido con lo local, si en algo logramos coincidir, fue en considerar hosca y torva esta pequeña y joven ciudad.

El tiempo le dio madurez a nuestra amistad hasta alcanzar el valor que hoy tiene. Las tareas, los proyectos escolares y los desvelos no hubiesen sido lo mismo sin ustedes y, más que por estima, lo digo por haberlo sentido. Los últimos semestres quebraron nuestros horarios y los hicieron desencajar en tiempos. El trabajo, las clases extra, las parejas, llegaron a distanciarnos poco pero suficiente para darme cuenta que mi vida en Chetumal se construyó al lado de ustedes.

Selene, la holocaustica hippie que todos queremos, tu vochito y tú formaron parte de mi ciclo quintanarroense. Mez, gracias por recibir mi casa como tu casa y acompañarme en comidas y veladas completas. Que el Wii y el café nos vuelvan a unir.

Moi, no solo te convertiste en mi amigo, desde el inicio de nuestra amistad sentí la confianza suficiente para compartir una casa y volverla un hogar bajo un esfuerzo conjunto. Gracias por ser una piedra angular de mi desarrollo individual en mi etapa independiente y enseñarme el valor de la convivencia, del compartir, de la amistad y la cooperación. No sé cómo logramos sobrevivir con la pésima administración que llevábamos, pero lo logramos, lo logramos muy bien. Tu dimisión fue un muy duro golpe. Espero que la vida te ponga buenas oportunidades para que crees tu propio camino de conquista.

A Cristina, por el tiempo, la compañía y el alojamiento. Muchos de los favores que decidiste tomar por mí, me permitieron estar cerca de mis seres queridos. Gracias por cuidar a Nico en todos mis viajes a Chiapas; por todo el cariño y la atención que le diste cuando no era ni de cerca tu responsabilidad. La acobijaste con el cariño de ser parte de tu familia y creaste un lazo afectivo que hoy ambos valoramos infinitamente. Te agradezco por dejar a un simple compañero de clase compartir un techo y una que otra aventura callejera. Si la universidad nos juntó, que la vida nos vuelva a hacer coincidir cuando el éxito sea nuestro factor en común.

A la Universidad de Quintana Roo, gracias por abrirle la puerta a un joven de 18 años lleno de sueños, por la oportunidad de recibir una educación de calidad y, con la voz en alto, por permitirme representar a esta casa de estudios en Italia y Canadá y con ello, cumplir el anhelo de viajar más allá de las fronteras nacionales. A cada uno de los profesores que me acompañaron en estos cinco años, por forjarme el carácter profesional que me tocará presentar bajo la bandera UQROO.

Finalmente, a cada uno de los lectores que forman parte de mi sínodo, aprecio cada observación hecha para lograr de un trabajo de mejor consecución y, a la directora de esta tesis, a la Dra. Jazmín Benítez, por su inconmensurable paciencia.

Gracias a todos por formar parte de los últimos cinco años.

Instituciones gubernamentales de defensa a los Derechos Humanos: la inmigración indocumentada en Chiapas (2014-2017)

ÍNDICE

<u>Resumen</u>	7
<u>Introducción</u>	8
<u>Capítulo I. Marco teórico: Neo-Institucionalismo</u>	11
1.1 El Neo-Institucionalismo como teoría de las Relaciones Internacionales	13
1.2 Los regímenes internacionales como corriente de las Relaciones Internacionales	20
1.3 Los derechos de los inmigrantes en territorio mexicano	25
<u>Capítulo II. Los Derechos Humanos en los planes y programas de gobierno (a nivel institucional y gubernamental)</u>	34
2.1 Derechos Humanos desde la Comisión Nacional de los Derechos Humanos e inclusión en Planes Nacionales	35
2.2 El Plan Frontera Sur, el Plan Especial de Migración y la importancia de los Derechos Humanos	51
2.3 Los Derechos Humanos bajo la política del Estado mexicano	57
<u>Capítulo III. Las Instituciones gubernamentales para la defensa de los Derechos Humanos en Chiapas: la realidad práctica</u>	66
3.1 Violaciones de Derechos Humanos a migrantes en Chiapas y la participación de instituciones	68
3.2 La participación internacional como respuesta a las vejaciones en Chiapas	77
3.3 La praxis de las instituciones bajo la óptica del Neo-Institucionalismo	83
<u>Conclusiones</u>	89
<u>Referencias</u>	92

RESUMEN

De jure, existe una serie de lineamientos establecidos para la defensa de todo extranjero dentro del país. Sin embargo, en la frontera sur de México se exhibe un fenómeno que no desfallece en presencia con el paso de los años: la violación de Derechos Humanos a los inmigrantes centroamericanos, que se presenta como el tema de esta tesis desde la acción institucional.

Aquí se expone que, la Ley de Migración refiere y protege a los migrantes sin importar su origen, nacionalidad, como tampoco lo hace su situación migratoria o su condición no documentada, mientras que en el caso de la Constitución Política de México protege desde su Artículo 1 el carácter universal de sus derechos. Sobre papel, la poca importancia que los Derechos Humanos tienen en el vigente Plan Nacional de Desarrollo y que rige toda la política pública, se refleja en otros planes como el de Seguridad Nacional.

La desvinculación del tema migratorio en Planes Nacionales recae así en programas de gobierno de niveles locales o regionales, como el Plan Frontera Sur, que en lugar de dar atención integral a inmigrantes víctimas de delitos y controlar el flujo migratorio, solo ha fortalecido la presencia de los cuerpos de seguridad en la zona, propiciando más casos de violaciones y delitos, además de un solapamiento de actividades que incluyen el Plan Integral de Desarrollo de la Zona Sur-Sureste, el Programa de Apoyo a la Zona Fronteriza, Plan de Modernización de las Aduanas, Programa de Migración para la Frontera Sur de México y el Programa Paso Seguro.

Sobre el énfasis del estudio de las instituciones, no tienen claro qué programa seguir, no se esclarece la atención que cada actividad debe recibir. A pesar de que el Programa Especial de Migración se presenta para defender los Derechos Humanos y la justicia a migrantes, la Fiscalía Especializada en Migrantes, el INM, la PGR, la SRE, la CNDH, los cuerpos de seguridad municipales y estatales y la propuesta de involucrar a nuevas instituciones, seguirán actuando de manera empírica en un fenómeno que promedia 70 víctimas diarias. No se descarta que una razón de los abusos institucionales se deba a la estrategia de utilizar la violencia para inhibir los intentos de volver a cruzar la frontera tras las deportaciones.

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo analiza el papel de las instituciones gubernamentales y su funcionalidad en la aplicación y protección de los Derechos Humanos a inmigrantes en el estado de Chiapas, a partir DE LA aplicación del Programa Frontera Sur, un decreto instrumentado en agosto de 2014 que sigue la línea de trabajo del Programa para la Seguridad Nacional 2014-2018 y que a su vez forma parte del Plan Nacional de Desarrollo del sexenio de Enrique Peña Nieto, con el fin de reducir los casos de violación de derechos y agresión en la frontera sur de México y que, a priori, deja ver resultados inversos, con aumentos en el número de casos y quejas entre los inmigrantes, particularmente centroamericanos, en su paso por nuestro país. Por ello, dicho análisis sirve para conocer funcionalidades y debilidades de los órganos de gobierno encargados de velar por los Derechos Humanos, la importancia de estos derechos dentro de los planes gubernamentales y su ejecución, para finalmente evaluar la situación de integridad humana en la frontera sur.

México ha sido objeto de diversas recomendaciones por parte de organismos internacionales encargados de proteger los Derechos Humanos de los inmigrantes. Las visitas de consejeros de Naciones Unidas no dejan más que impresiones negativas de la poca atención y progreso que se tiene en el país en este aspecto y, el Programa Frontera Sur como respuesta gubernamental a la violación de derechos y demás abusos que instituciones gubernamentales realizan a miles de inmigrantes que transitan en el país en su esfuerzo por llegar a Estados Unidos, no ha sido la solución. Varios autores afirman que el acceso efectivo a la justicia para las víctimas de delitos y violaciones a los Derechos Humanos es algo sobre lo cual no existe evidencia, a pesar de la creación de nuevas fiscalías especializadas. Esto me ha provocado la inquietud para encontrar el origen de los malos resultados provenientes de un programa de gobierno que prometía ser la solución, instrumentado en el estado del que provengo, Chiapas.

Además, al involucrar a actores de diferentes países, así como el papel de las instituciones de gobierno, resulta un tema pertinente para las Relaciones Internacionales; se trata de un tema novedoso al abordar el problema desde una perspectiva poco estudiada, como lo es el desempeño de las instituciones, más allá de los estudios de razones para la emigración y sus efectos en las sociedades receptoras.

El objetivo general es descifrar la razón de los deslucidos resultados del Programa Frontera Sur en tema de protección de Derechos Humanos tras la identificación y presentación de datos concretos a través del estudio del propio lineamiento y sus ejecutores. Ubicar las fallas, las faltas y las omisiones para defender y proteger estos derechos de los migrantes. Para ello, se fracciona este objetivo general en varios objetivos específicos: 1. Describir las características del Neo-Institucionalismo como teoría de Relaciones Internacionales y su aplicación en temas de cooperación internacional y fortalecimiento de instituciones. 2. Conocer y estudiar la o las instituciones gubernamentales encargadas de proteger los Derechos Humanos, como el caso del Instituto Nacional de Migración, abordando temas como su fiabilidad, eficacia, capacitación de sus empleados, entre otras cuestiones. 3. Mostrar y analizar el Programa Frontera Sur para conocer qué temas, problemas y soluciones aporta como lineamiento gubernamental, con especial atención en la protección de Derechos Humanos; además de definir el concepto mismo de Derechos Humanos y 4. Comparar los programas y lineamientos de gobierno frente a la actuación práctica y presentar casos para ejemplificar las violaciones y lograr una evaluación

Así, para conocer a fondo la práctica institucional y el porqué la ejecución de determinados programas de gobierno no han mostrado ser muy eficaces, se responde de manera general la siguiente pregunta central: ¿Qué tan eficaz es el papel de las instituciones gubernamentales en la aplicación y protección los Derechos Humanos a inmigrantes centroamericanos en el estado de Chiapas desde la aplicación del Programa Frontera Sur? A su vez, este cuestionamiento principal se divide en tres partes que ayudan a abordar el problema de manera más específica, través de tres nuevas preguntas que definen los capítulos de esta tesis.

El primer capítulo es el cuerpo teórico y responde a la pregunta ¿Cuál es la aportación del Neo-Institucionalismo al análisis de la migración y de las instituciones gubernamentales mexicanas encargadas de proteger los Derechos Humanos de inmigrantes extranjeros en el país?, a través de 3 subcapítulos o apartados en los que se describe, primero, los antecedentes y las principales características del modelo Neo-Institucional en las Relaciones Internacionales; su aporte al los estudios a través de la corriente de los Regímenes Internacionales en el segundo apartado, para conocer la eficacia del trabajo cooperativo internacional a través de acuerdos conjuntos y, en el 3.1 se presenta lo que de acuerdo a las leyes nacionales se emiten como derechos para los inmigrantes en suelo mexicano, establecidos para la defensa de todo extranjero dentro del país.

El capítulo dos es guiado bajo el cuestionamiento ¿En qué consiste el Programa Frontera Sur y qué importancia le da a la defensa de los Derechos Humanos de inmigrantes centroamericanos?, donde el subcapítulo 2.1 analiza la importancia del concepto de Derechos Humanos de acuerdo a sus menciones dentro del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 y el Programa para la Seguridad Nacional, no sin antes definir los Derechos Humanos de acuerdo a la CNDH; el segundo apartado analiza el Programa Frontera Sur que se desprende directamente de los Planes anteriores para conocer qué afirma, qué omite, entre otras cuestiones. El último subcapítulo, el 2.3, en un análisis del papel de los Derechos Humanos en la política del Estado Mexicano, su importancia, su vindicación y su compromiso con la justicia, con base en el contenido presentado en los primeros dos apartados.

El capítulo tres responde a ¿Cuál ha sido el papel en Chiapas de las instituciones gubernamentales encargadas de aplicar el Plan Frontera Sur?. Con base en información de prensa, en el subcapítulo 3.1 se describe y presentan la realidad práctica en donde cunden los casos de violación de Derechos Humanos a inmigrantes en el estado, lo que también ha propiciado la injerencia y participación de instituciones privadas para ofrecer no solo ayuda humanitaria, sino cifras y estadísticas extraoficiales. El segundo apartado aborda la participación internacional como respuesta a las vejaciones en Chiapas, así como los esfuerzos federales por llegar a acuerdos con los gobiernos centroamericanos para atender el flujo migratorio, además de algunas consideraciones y, para finalizar, el subcapítulo 3.3 es un análisis de toda esta problemática a partir de la visión teórica neo-institucionalista.

Como conclusiones, los inmigrantes son percibidos como una amenaza contra la sociedad mexicana, a pesar de ello, sí existen todas las regulaciones en materia de justicia y derechos, además de que cuentan con el respaldo de planes gubernamentales para su trato justo, por lo que los delitos cometidos en su contra por parte de las instituciones se dan en un marco ilegítimo. Esta era la hipótesis que se sostenía, ahora es demostrada.

CAPÍTULO I. MARCO TEÓRICO: NEO-INSTITUCIONALISMO

Como sostiene Basabe Serrano, “[...] el resurgimiento del interés por el estudio de las instituciones ha abierto un nuevo campo de análisis, discusión e interpretación de la realidad social [...]” (2007: 173) y, en el afán de poder estudiar la problemática institucional mexicana para la defensa de los Derechos Humanos, el presente trabajo considera la nueva teoría Institucionalista como una herramienta clave.

Para poder comprender lo que en la literatura especializada se denomina Neo-Institucionalismo, Basabe Serrano se encarga de definir este enfoque como “[...] los incentivos que [las estructuras institucionales] ofrecen y los escenarios dentro de los que se establecen las interacciones entre actores sociales y políticos [...]” (2007: 173). Para Meyer y Rowan “[...] las instituciones inevitablemente conllevan obligaciones normativas, pero a menudo ingresan en la vida social principalmente como hechos que los actores deben tener en cuenta [...]” (1999: 80), es por eso que tanto en las Relaciones Internacionales como en la sociedad, el peso que éstas deben cargar, debe ser de las mismas dimensiones que su capacidad y su responsabilidad con el medio.

En autores como Meyer y Rowan, se percibe la esperanza de éxito y vida del papel institucional cuando, con base en los lineamientos de acción de instituciones en cuanto a su papel civil, sostienen que “[...]las organizaciones que existen en un ambiente altamente institucionalizado por lo regular tendrán más probabilidades de sobrevivir” (1999: 103). De acuerdo a esto, las instituciones serán un mecanismo para la reducción de conflictos sociales, pero además “[...]espacios no sólo de interacción de los actores sino también como reguladoras de estrategias individuales y catalizadoras de acuerdos a través de la formación de equilibrios inducidos [...]” (Di Maggio y Powell, 1991: 74).

Es pertinente esclarecer algunos puntos previos sobre este enfoque antes de abordarlo por completo. Por ejemplo, debemos mencionar la creciente cantidad de adeptos que encuentra y que ocasiona que la producción académica esté en constante variación, sea por la generación de nuevas alternativas teóricas, el refinamiento de las ya existentes o la incorporación de nuevas temáticas al trabajo neo-institucional. También, la argumentación del enfoque parte de la

exposición previa de algunas de las ideas centrales halladas en las escuelas *sistémica* y de la *elección racional*, por lo que muchos sustentos podrán sonar como variaciones y agregados a viejas posturas y, si a esto sumamos la juventud de los estudios centrados en los arreglos institucionales y las tensiones percibidas entre propuestas teóricas, hallazgos empíricos y estrategias metodológicas, algunos podrían considerar que no se puede hablar aún de una escuela neo-institucionalista plenamente constituida (Basabe Serrano, 2007: 174).

A pesar de lo anterior, este trabajo considera a las instituciones un eje analítico esencial para la comprensión de las realidades sociales, económicas y políticas y, por ello, será objetivo de este capítulo el presentar los principales supuestos y características de este enfoque teórico en las Relaciones Internacionales. Como base y primer apartado de esta tesis, el capítulo buscará responder a la pregunta central de ¿cuál es la aportación del Neo-Institucionalismo al análisis de la migración y de las instituciones gubernamentales mexicanas encargadas de proteger los Derechos Humanos de inmigrantes extranjeros en el país?

Para responder a dicha pregunta, se ha decidido abordarla desde su fraccionamiento en tres preguntas subsecuentes, que serán los apartados de este capítulo. Primero, bajo el cuestionamiento ¿de qué se trata el Neo-institucionalismo como enfoque teórico de las Relaciones Internacionales?, se presentarán las principales características, posturas, críticas y antecedentes, con un pequeño apartado sobre la teoría institucional clásica y posteriormente uno que abordará el resurgimiento y los cambios hacia el actual y nuevo institucionalismo.

El apartado número dos tiene como objetivo presentar la corriente de los Regímenes Internacionales, que se desprende del nuevo institucionalismo y que aborda con acertados supuestos el tema de la cooperación internacional entre instituciones, por lo que la pregunta que dirige este apartado, ¿cuál es la participación del nuevo institucionalismo en temas migratorios?, puede conducirnos a explicaciones alternativas sobre la estabilidad institucional de México.

Finalmente, en el tercer apartado y a diferencia de los dos primeros en los que se presentan un perfil teórico descriptivo de Relaciones Internacionales, se presentarán fracciones de la vigente Ley de Migración. El extracto se hará bajo el cuestionamiento de ¿cuáles son los derechos de los inmigrantes no documentados en territorio mexicano?, que presenten las herramientas para comparar el actuar de las autoridades designadas con los casos de abusos a Derechos Humanos aquí estudiado. Se desarrolla, así, la idea que el trabajo bajo la cooperación de organizaciones transnacionales, tiene más ventajas competitivas que las labores individuales

en cuanto al encuentro de sociedades con problemas que conciernen a naciones diferentes, así como de las carencias y fortalezas que la respuesta gubernamental pueda ofrecer a través de instituciones a tales fricciones.

1.1 El Neo-Institucionalismo como teoría de las Relaciones Internacionales

Para hablar de los principios establecidos dentro de la corriente neo-institucionalista, es necesario hacer un breve repaso a lo que en un primer momento se consideró la *corriente clásica institucional*. Por ello, a continuación se presentan dos apartados en los que se abordan las principales características del institucionalismo clásico a manera de antecedentes y, posteriormente, los lineamientos del actual enfoque neo-institucional.

a) Institucionalismo tradicional

Es a finales del siglo XIX que la corriente institucionalista se estructura como marco autónomo de pensamiento. Sobre el primer acercamiento institucional, se expone, que

[...] si bien en sus orígenes este enfoque pudo haberse afianzado en disciplinas como el Derecho y la Ciencia Política -que pretendía su autonomía para esa misma época-, las principales ideas del institucionalismo se expandieron con rapidez al resto de campos y áreas de las Ciencias Sociales. (Basabe Serrano 2007: p.178)

Así también podemos agregar que ya en el siglo XX, autores como Carl Friederich, James Bryce, Herman Finer, Samuel Finer, Gwendolyn Carter, entre otros, constituirán los referentes más citados en los trabajos sobre este enfoque en su etapa clásica (Peters, 1999).

De acuerdo a la contextualización que precede Basabe Serrano (2007: 178) afirma que

[...] el institucionalismo tradicional puede ser caracterizado como una escuela en la que, desde lo teórico, se imprime un marcado énfasis hacia lo normativo; mientras que, en lo metodológico, procura situarse en la posición del "observador"; quien intenta describir y comprender en términos concretos el mundo que lo rodea y sus distintos fenómenos sociales. Así, para el institucionalismo

clásico [...] la finalidad del investigador será palpar la vigencia de la norma en la cotidianeidad de los ciudadanos pues la correspondencia entre el "ser" y el "deber ser" determinará el grado de 'buen gobierno' en el que se desenvuelve la sociedad.

Como consecuencia de lo mencionado, en este enfoque se presenta una relación directa entre el valor, descrito a través de la ley y el hecho observable en la realidad. Entonces, el desempeño óptimo será aquel que pueda generar coherencia entre lo normativo y lo fáctico. Por otra parte, al ser los actores asumidos como entidades determinadas por el contexto institucional en el que se desenvuelven, sus capacidades de negociación y acuerdo se ven eclipsadas al momento de plantear su análisis, sea político y/o social.

Es por esto, que los supuestos implícitos en la corriente tradicional sean:

- i) los individuos se hallan constreñidos y dirigidos por los arreglos institucionales previamente instaurados; y
- ii) los marcos regulatorios constituyen la exteriorización de lo que la sociedad asume como eficaz y justo para su común convivencia.

(Di Maggio y Powell, 1991: 46-47)

Las principales tensiones generadas dentro de la corriente institucionalista tradicional se dieron con base en la noción de *buen gobierno* y su relación con la normatividad que fundamenta esta idea. Estas tensiones bifurcarían los acercamientos al institucionalismo tradicional, principalmente en las concepciones atribuidas en Estados Unidos e Inglaterra y, por el otro lado lo concebido en la Europa continental. Sobre este segundo caso, el énfasis del institucionalismo se marcó sobre la noción de lo legítimo, de lo prescrito por la ley desde la esfera estatal. En todo caso, se puede argumentar que

[...] el institucionalismo tradicional tiene una orientación *legalista*, a través de la que *la ley* y su injerencia en el desempeño de la actividad gubernamental son consideradas primordialmente. Por ello, para esta escuela de pensamiento ocuparse de las instituciones políticas era ocuparse de la legislación y de su estructura formal, aunque sin dejar de considerar a la norma como producto, tanto de la acción humana como de la realidad empírica. (Peters, 1999: 21).

El carácter normativo del institucionalismo tradicional no es el único pilar de este enfoque, puesto que existe también una fuerte orientación estructuralista, en la que se considera a las instituciones como determinantes en el desempeño de los actores, ya que el estudio de éstas podría predecir comportamientos de los individuos que forman parte del escenario político. Al respecto, Basabe lo describe así:

Dado que el institucionalismo tradicional observa y compara todo el sistema social y no instituciones en particular, se auto describe como *holístico*. Reafirma dicha caracterización el hecho de que para esta escuela el fenómeno político se observa entrelazado con variables socio-económicas y no de forma autónoma. Por ello, los principios rectores de tal corriente se centran en la inclusión y la complejidad de los diferentes segmentos de la sociedad, desechando la autonomía e independencia de los actores respecto a las estructuras y esferas políticas y sociales. (2007: 180)

Finalmente, una tercera característica de la teoría institucionalista clásica es su historicismo, por considerar una influencia mutua y de largo plazo entre sociedad y política. Esta característica no estuvo exenta de críticas, principalmente por apearse tanto al aspecto jurídico-normativo de las estructuras sociales que dejaba a un lado los rasgos informales de la política como la forma que asumían las específicas interacciones suscitadas entre los actores. En este sentido, los detractores de este enfoque argumentaban la poca realista y limitada capacidad de demostración empírica de apearse con exceso al formalismo y a la letra de la ley.

Algunas críticas son mencionadas al respecto:

[...] los ataques contra el institucionalismo se orientaban hacia su pretensión de constituirse en un constructo teórico de amplia y difusa capacidad explicativa de la realidad. Dado que el factor causal para mensurar al "buen gobierno" estaba provisto por la relación directamente proporcional entre diseño institucional y acción humana, una de las críticas fuertes consistió en señalar que el enfoque era aplicable solamente a sociedades desarrolladas y con instituciones políticas plenamente consolidadas. De esta forma, a la vez que se evidenciaban las limitaciones del carácter holístico del institucionalismo se ponía en el centro del debate el estudio de aquellos sistemas políticos en los que el divorcio entre lo prescrito y lo observado es evidente (Peters, 1999: 23).

Por disidencias en el abordaje de la realidad que se pretendía estudiar y su poca exactitud para los resultados, así como un irregular objeto de estudio como lo eran las diferentes sociedades y su nivel de desarrollo, el nuevo institucionalismo ganó más detractores que estudiosos, hasta su resurgimiento en la década de 1980.

b) El nuevo institucionalismo

Afirman Sharman y Weaver que “[...] la disciplina de las RRII tiene una amplia oferta de teorías, con discusiones en una gran amplitud de temas y, a pesar de ello, no ha abordado en profundidad el estudio de la ayuda internacional [...], representando este tema menos del 5% del total de

producción académica dentro de la disciplina” (como se citó en Pauselli, 2013: 74-75). Sin embargo, el institucionalismo tiene distintos significados en diferentes disciplinas. Entre los académicos con empatía por este enfoque se difiere también en el relativo énfasis que dan a las características micro y macro, en sus ponderaciones de los aspectos cognoscitivo y normativo de las instituciones y en la importancia que atribuyen a los intereses y a las redes de relaciones en la creación y difusión de las instituciones (Di Maggio y Powell, 1991).

Para poder abordar las características más importantes de la teoría del Nuevo Institucionalismo en Relaciones Internacionales, es imperativo conocer la historia de lo que fue concebido como el resurgimiento del interés por el estudio de las instituciones que Basabe menciona en su trabajo sobre el Institucionalismo en América Latina y se citó con anterioridad. Por ello, a manera de preámbulo se presenta a continuación un esbozo introductorio, no sin antes establecer, como reseña García Jurado, que “[...] esta teoría se sustenta en cinco interrogantes generales: ¿Qué es una institución, cómo se forma, cómo se da el cambio institucional, cómo es una buena institución y cómo interactúan la institución y el individuo? [...]” (2005: 219). Así, tenemos que

Las Ciencias Sociales de mediados del siglo XX, y particularmente la Ciencia Política, se enfrentaron al inevitable giro teórico propiciado desde la visión de la economía neo clásica. De alguna manera, la pálida *performance* generada por la ciencia política en cuanto a su precisión para explicar y predecir la realidad social llevó a que a partir de la época se desencadene un período de "economización" que no puede ser atribuido solamente a esta disciplina sino que inundó la mayoría de disciplinas relacionadas. [...] Buena parte de los avances propiciados en los estudios políticos de mediados del siglo pasado provienen de economistas. Nombres como los de Buchanan, Tullock, Brennan, Arrow, Downs, entre otros, son un referente de lo afirmado (Basabe Serrano, 2007: 183).

El nuevo institucionalismo tiene sus bases en teorías como la de la escuela conductista y la de elección racional y sobre esto, debemos saber que la principal tarea de estas escuelas fue la construcción de una teoría rigurosa cercana a las ciencias exactas y naturales en la que “[...]la implementación de instrumentos metodológicos formales y el establecimiento de modelos matemáticos para la explicación y predicción de los eventos humanos es prioritario” (Basabe, 2007: 184).

En esencia, la visión conductista nos remite a un modelo sistémico de análisis de demandas sociales - inputs- y resultados políticos -outputs- bajo el que la vida de la *polis* se explica en función de determinadas características individuales -sobre todo psicológicas- que, validas de estructuras diferenciadas, permiten el desarrollo de las sociedades (Peters, 1999: 28).

Los conductistas consideraban a las instituciones *epifenómicas*, la simple suma de las propiedades al nivel individual, pero su omisión del contexto social y de la permanencia de las instituciones sociales trajo un costo muy alto, especialmente en un mundo en que las instituciones sociales, políticas y económicas se habían expandido y se habían vuelto considerablemente más complejas y con más recursos, y tenían ya un rol más importante para la vida colectiva (March y Olsen, 1976: 89-90). Se podría decir, en comparativa, que si para el institucionalismo tradicional la vida política se sustentaba en las leyes y los aparatos estructurales de reducción de conflictividad, en el conductismo el énfasis se centró en las demandas, insumos dirigidas desde la esfera socio-económica, hacia el sistema político.

En cuanto a la escuela del elector racional como base de nuestro enfoque, vemos un sesgo en el estudio de los actores políticos y la observación hacia ellos de manera separada, pues son estudiados “[...] como maximizadores racionales de utilidad, indiferentes a la capacidad modeladora de las instituciones; y, por tanto, determinados por lógicas puramente individualistas de comportamiento” (Basabe, 2007: 185) y a diferencia del institucionalismo clásico, se caracteriza por su posición anti-normativa, por lo que el estudio de los actores se basará en lo que verdaderamente hacen, dando una mejor explicación de la política real, haciendo posible de esta manera, una teoría en la ciencia política. Se dice entonces, que la teoría de la elección racional orienta el estudio de la realidad a partir de la recurrencia al *individualismo metodológico* (Peters, 1999). Así,

La corriente del nuevo institucionalismo surge a inicios de la década de los ochenta del siglo pasado, entre otras causalidades, como una respuesta a las falencias que se habían detectado en la teoría de la elección racional. Fundamentalmente, los nuevos institucionalistas señalan que los arreglos institucionales tienen capacidad de incidencia en el comportamiento de los actores, por lo que sus preferencias pueden ser variadas y modeladas en el tiempo. (Basabe, 2007: 188)

El papel del nuevo institucionalismo en cuanto a su tradición basada en la elección racional y el enfoque individualista, se ve ampliada tras las críticas hacia su limitante analítica y finalmente “[...]se centra tanto en la adaptación de las preferencias individuales a las estructuras institucionales como en la capacidad de estas últimas para generar resultados sociales diversos a los objetivos de maximización de bienestar propuestos por los actores [...]” (Di Maggio y Powell, 1991: 49).

El renacimiento de este enfoque también busca alejarse de la marcada subordinación que el acercamiento clásico tenía sobre el contexto económico y sus circunstancias, así como la

temática social. En la redefinición del lugar ocupado por estas vertientes, autores como March y Olsen sostienen que se buscarán

[...] ser redefinidas en el nuevo institucionalismo al prescribirse que sociedad, Estado y diseños normativos tiene una mutua dependencia, generando interacciones que se afectan tanto por la actuación de los actores como por las limitaciones impuestas por las reglas y dispositivos constitucionales a las que éstos se ven sometidos. (1984: 741)

Por lo anterior mencionado, podemos decir que el nuevo enfoque institucional busca, como una sinergia actores-entorno, dejar de lado el reduccionismo de las sus bases, tanto de la escuela de la elección racional como del conductismo al momento de analizar el comportamiento colectivo. En la visión del nuevo enfoque, se dirá que las decisiones y preferencias individuales de las personas variarán en su contenido dependiendo del contexto institucional en el que se actúe (Peters, 1999). En esta lógica, se afirma que “[...] actuar dentro de una estructura institucional implica asumir compromisos diferentes a los estrictamente personales, dado que se desconoce lo que será beneficioso para el actor en el futuro; así, el proceso de toma de decisiones es observado como prospectivo.” (Peters, 1999: 34)

En el nuevo institucionalismo, “[...]el individuo —con minúscula, esto es, en su singularidad fáctica— es sustituido por las Instituciones —con mayúscula, porque alude a la instancia de la Ley cuyas repetición y desvinculación de situaciones únicas e irrepetibles hacen posible el orden social” (Pereyra, 2009: 118), siendo ellas, el eslabón fundamental del lazo social. Para Di Maggio y Powell, “[...] la teoría positiva de las instituciones se ocupa de la toma de decisiones política, especialmente, de los modos en que las estructuras políticas o instituciones modelan tales decisiones” (1991: 38).

En cuanto al referente histórico, March y Olsen (1984), opinan que el nuevo enfoque otorga menos funcionalidad al factor histórico, dando por sentado que los procesos políticos son más difíciles y complejos de analizar de lo que se considera bajo los supuestos conductuales. Ahora, dejando atrás el preámbulo comparativo de la teoría clásica y la nueva aproximación institucional, también podemos agregar algunas concepciones a manera de marco conceptual:

Latu sensu, una institución constituye un rasgo estructural y/o la forma de gobierno de un tejido social (Peters, 1999: 36), por lo que puede ser formal, como las legislaturas (Me Cubbins y Sullivan, 1987; Shepsle y Weingast, 1995; Tsebelis y Money, 1997) y los ejecutivos (Laver y Schofield, 1990); o informal, como una red de organizaciones interactuantes (Knoke y Laumman, 1987; Rhodes, 1988, 1997). (como se citó en Basabe, 2007: 191)

Por ello, una institución trasciende a los individuos; implica interacciones pautadas entre grupos y permite así alcanzar niveles *sub óptimos* de estabilidad. De allí, que las instituciones restrinjan en cierto modo el comportamiento de sus miembros y den lugar a cristalizaciones y equilibrios inducidos (Shepsle, 2007).

Además del ya mencionado rasgo estructural y, sobre la línea marcada de interacciones individuos-organizaciones, North es un autor que parte, sobre el tema, de “[...] un supuesto conductual compatible con una concepción adecuada de las instituciones como estructuras que permiten la vigencia de la libertad” (como se citó en Pereyra, 2009). Cuando regresamos al énfasis hecho al nuevo enfoque aquí aludido que hilamos con la idea que cita Pereyra, se sostiene que “[...]el nuevo institucionalismo visualiza un mundo con instituciones libres que es el reverso de un mundo de individuos incompletos que disponen de una racionalidad limitada [...]” (Pereyra, 2009: 118). Lo que supone que las limitaciones de las personas en sociedad deberán ser cubiertas por dichas instituciones, ya que éstas “[...]constituyen un marco propicio para inducir al equilibrio y, a la par, para propiciar escenarios dentro de los que las estrategias de los actores se desarrollen con cierto nivel de compromisos y certeza [...]” (Shepsle, 1998: 16). La valía de las instituciones y de su estudio está dada entonces porque a través de ellas se pueden alcanzar *equilibrios inducidos estructuralmente*, sostiene Shepsle (2007), es decir, un conjunto de acuerdos a través de los que determinadas preferencias se ven cristalizadas en dispositivos normativos.

Si bien las instituciones tienen incidencia sobre las acciones de los individuos, una señal de cambio entre la postura tradicional y la actual se presenta de manera que

[...]en este enfoque no se asume una irrestricta adaptación de los actores a los constreñimientos de la norma. [...] La posibilidad de observar con mayor claridad tanto a los individuos como a las interacciones que éstos puede generar con normas, entorno y otros factores, constituyen el aporte principal y la riqueza ofrecida desde la perspectiva (Basabe, 2007: 195).

Por tanto, un acercamiento entre la racionalidad maximizadora de los individuos y el estudio de las influencias ejercidas en las instituciones permitiría establecer de mejor forma cómo funcionan y qué producen los sistemas políticos modernos (Morgenstern, 2002). En este sentido, la propuesta desde el Nuevo Institucionalismo en Ciencia Política podría ser argumentada como arreglos institucionales de diverso orden que, a la vez que demarcan el escenario dentro del que los actores políticos establecerán sus estrategias, incide en las decisiones que los propios actores asumen respecto a la consecución de sus objetivos diseñados particularmente. Por ello, la

corriente neo institucional propone una racionalidad limitada en los individuos, permitiendo de esta forma balancear y otorgar el peso que corresponde a cada factor explicativo de los distintos fenómenos políticos entre los componentes institucionales en general y personales en lo individual.

Con este panorama ahora ampliado en cuestiones como qué es una institución y cómo se ha dado el cambio institucional, cómo es una buena institución y cómo interactúan la institución y el individuo para ser estudiados, el siguiente apartado abordará el enfoque neo-institucional como herramienta para el estudio de temas migratorios.

1.2 Los Regímenes Internacionales como corriente en las Relaciones Internacionales

Tal como la escuela conductista, en el Neo-institucionalismo los estudios de política comparada parten de una aproximación estructural-funcionalista, en la que el sistema político y las sociedades en general, se definen tanto por el conjunto de funciones que debe desempeñar como por los mecanismos a través de los que las demandas se procesan.

De esta forma, la comparación se verifica al establecer cuáles son las estructuras que procesan los requerimientos del "entorno" y la eficiencia con que se genera dicha gestión. Así, la funcionalidad y el "buen gobierno" se enmarcan en

- i) el reclutamiento de preferencias y su articulación alrededor de intereses específicos,
- ii) la elaboración de reglas y su posterior aplicación,
- iii) la adjudicación de resultados o valores entre las distintas agregaciones de preferencias: y, finalmente,
- iv) los mecanismos de comunicación política necesarios para ejecutar dicha secuencia

(Almond y Coleman, Almond y Powell, citado en Basabe, 2007: 184).

Como hemos visto, el objetivo entonces del nuevo institucionalismo, será analizar el comportamiento social con base en un equilibrio entre el actuar de organismos que agrupen intereses sociales como el de los individuos involucrados. En la región latinoamericana, por

ejemplo, es de conocimiento público la poca efectividad de las instituciones, por corrupción, por falta de preparación y su ineffectividad es una queja permanente de los ciudadanos. Las percepciones en cuanto a su papel como defensores de intereses sociales están muy por debajo de lo que se espera.

Por ello, un recurso considerado en este contexto es el que del nuevo institucionalismo se desprende la corriente de los Regímenes Internacionales, que se consideraría como el producto de la aplicación del enfoque neo-institucional en las Relaciones Internacionales. Esta corriente de los regímenes puede ser vista como un experimento en la conciliación y complementariedad de las tradiciones realista e idealista de Relaciones Internacionales, en razón de que “[...] reconoce que la actuación de los estados responde a sus intereses, como el realismo, pero a la vez señala que el estado sí puede ser influido por normas internacionales, como señala el idealismo [...]” (Haggard y Simmons, 1987: 492).

Para Keohane, la corriente de regímenes internacionales no se aleja del realismo cuando se analizan los regímenes como producto de los acuerdos voluntarios entre los estados, ya que las restricciones adoptadas no dejan de lado el papel desempeñado por el poder. “La teoría de regímenes realiza un análisis sistémico haciendo hincapié en las normas, su proceso de aceptación y los efectos que generan” (1982: 330). Más aún, para otros estudiosos como Krasner, señalan que para que un régimen internacional tenga éxito, requiere de un estado poderoso que refuerce sus principios y normas (2002: 141).

En cuanto a la definición de los regímenes internacionales, Hasenclever, Mayer y Rittberger afirman que se trata de “[...]el conjunto de principios, normas, reglas y procedimientos para la toma de decisiones que rige el comportamiento de los Estados en un área de la política internacional” (1999: 499), además de que constituyen una clase primordial de instituciones internacionales.

Los regímenes son órdenes internacionales parciales, creados *ex profeso* y de alcance regional o mundial, cuyo propósito es sustraer ciertas áreas de la política internacional del ámbito de las prácticas unilaterales. A crear expectativas comunes sobre las conductas que resultan apropiadas y elevar el grado de transparencia en un ámbito determinado de la política, los regímenes internacionales propician que los Estados (y otros actores) cooperen con el fin de obtener ganancias comunes, expresadas, por ejemplo, en un mayor bienestar social o en mayor seguridad (Hasenclever, Mayer y Rittberger, 1999: 499).

Para otros autores, como Di Maggio y Powell, estos regímenes se han ocupado de las condiciones en las cuales se da la cooperación internacional, a la vez que han examinado las instituciones que promueven la cooperación. Sobre esto afirman que

Los regímenes internacionales son acuerdos multilaterales que resultan de, y a la vez facilitan, la conducta cooperativa por medio de la cual los Estados regulan sus relaciones entre sí dentro del campo de un tema en particular. [...]. Los regímenes son instituciones ya que se basan en, dan homogeneidad a, y reproducen las expectativas normales, y al hacerlo estabilizan el orden internacional (Di Maggio y Powell, 1991: 40).

Por su parte, autores como Puchala y Hopkins, hacen énfasis en cinco características de los regímenes:

- i) un régimen es un fenómeno de actitud, el comportamiento se da por la adhesión a los principios, normas y reglas, que reflejan los códigos legales;
- ii) un régimen internacional incluye principios sobre los procedimientos apropiados para la toma de decisiones, donde las normas sirven para proteger y preservar el dominio en la toma de decisiones;
- iii) la descripción de un régimen debe incluir una caracterización de los grandes principios que defiende, así como las normas que prescriben o proscriben ciertas conductas desviadas. Es especialmente útil para estimar las jerarquías entre los principios y las perspectivas para la aplicación de la norma, contemplando los potenciales cambios;
- iv) cada régimen tiene un conjunto de élites, que son los actores principales dentro de él. Los gobiernos de los estados-nación son los miembros principales oficiales de la mayoría de los regímenes internacionales, aunque las organizaciones internacionales, transnacionales y subnacionales, pueden tener un rol legítimo para su actuación, también puede participar la sociedad civil; y,
- v) un régimen existe en cada tema de las relaciones internacionales, dondequiera que haya regulación en la conducta, algunos tipos de principios, normas o reglas que existen para dar cuenta de ello. Los principios del régimen internacional vienen a coincidir con los valores, objetivos y procedimientos de decisión de los participantes principales o de los participantes en general, en consecuencia los regímenes son subjetivos porque existen de conformidad con la comprensión, expectativas o convicciones de los participantes (Puchala y Hopkins, 1982: 246- 247).

A propósito de las áreas de la política internacional en donde los regímenes internacionales tienen presencia, los ámbitos son variados. Regímenes de seguridad, económicos, ambientales, o bien, regímenes de Derechos Humanos. Además, sustentan esta teoría con nuevas interrogantes sobre los regímenes como: ¿pueden pronosticar con certeza el comportamiento de los Estados o es más bien el interés nacional, en sentido estricto, lo que explica que los actores ignoren los mandatos de los regímenes cuando éstos se vuelven inconvenientes? o ¿qué tan

resistentes o vigorosos son los regímenes frente a los retos o factores exógenos que se presentan dentro de un área o fuera de ella? (Hasenclever *et al*, 1999).

A su vez, es necesario distinguir de acuerdo con Keohane, los regímenes internacionales de las organizaciones internacionales, las cuales son “[...]entidades establecidas y diseñadas por los estados con reglas explícitas y asignaciones específicas [...]” (1982: 17). En consecuencia, una organización internacional puede ser parte de un régimen internacional, pero no constituye propiamente un régimen.

Se pensaba que las naciones-Estado eran las únicas con el papel para darle a los regímenes mayor fuerza y utilidad y que, no obstante, tenían poderosos incentivos para concertar acuerdos a fin de aumentar al máximo su bienestar en el largo plazo, pero los regímenes internacionales no pueden entenderse si no se toma en cuenta a los actores no estatales. Además, si no se obtuviera ningún beneficio por los acuerdos internacionales o si se pudiera sostener la cooperación sin costo alguno, los regímenes internacionales no surgirían. Este es un argumento que sostiene la importancia del buen mantenimiento de las instituciones como nuevos actores y regímenes y que más allá de pensar en un desmantelamiento por falta de resultados, la lista de cambios necesarios comenzaría por un replanteamiento de objetivos específicos y medios de acción que demuestren la utilidad que pueden alcanzar estas organizaciones bajo regímenes y acuerdos internacionales.

Como se dijo con anterioridad, la corriente de los Regímenes Internacionales puede no separarse de principios establecidos en el realismo político, así como el nuevo institucionalismo recibe críticas por no hacer lo propio del conductismo y la elección racional. Esto se debe a que la corriente de los Regímenes tiene diferentes aproximaciones dentro de las Relaciones Internacionales, una estructuralista-realista, una neoliberal basada en la teoría de juegos y el funcionalismo y, finalmente, una cognitivista (Cahueñas Muñoz, 2013: 7-13).

En el primero de los casos, se busca analizar las dinámicas del régimen a partir de un poder hegemónico y no se pretenden identificar las herramientas que permitan analizar el rol de un actor no estatal, por lo que esta teoría no resulta la más conveniente para nuestro caso. En la aproximación neoliberal, la teoría de juegos se ha utilizado principalmente para explicar la evolución de la cooperación en condiciones anárquicas, en donde se no se cuenta con una autoridad supranacional para garantizar el cumplimiento de las obligaciones internacionales, pero se debe distinguir los regímenes de la cooperación; ya que la cooperación es claramente posible

en ausencia de los regímenes (Haggard y Simmons, 1987: 502-505); esto resultaría contradictorio a la idea que se aquí se busca proponer. La teoría de juegos es muy útil para analizar las condiciones que permiten la cooperación y la estabilidad, pero es muy limitada para comprender cómo surgen los regímenes, cómo se institucionalizan, y, cómo se construyen las normas y reglas que lo componen (Snidal, como se citó en Cahueñas Muñoz, 2013: 10).

Dentro de la escuela cognitivista del pensamiento, existen dos corrientes en el análisis de los regímenes que hay que conocer. Los cognitivistas débiles que centran su atención en el papel que desempeñan las ideas, expresadas como proposiciones causales, sobre la formación y el cambio de los regímenes, y los cognitivistas duros, que se preocupan más por el conocimiento social (esto es, el conocimiento de las normas y el entendimiento de sí mismos y de los demás) que por los conocimientos de causa-efecto. Mientras que los cognitivistas débiles destacan el sustento intelectual de las instituciones internacionales, los cognitivistas duros —a quienes también se denomina *reflectivistas* y *constructivistas*— enfatizan el carácter social de las relaciones internacionales, aunque ambos se interesan por las ideas y el conocimiento que tienen los actores (Hasenclever *et al*, 1999).

Hablamos de dos formas de abordar los regímenes internacionales, por la fortaleza de sus bases individuales y por su capacidad de ejecutar y actuar frente a otras. La de mayor peso y trascendencia, sin embargo, será el cognitvismo débil ya que ha estudiado “[...]el papel que desempeñan las *comunidades epistémicas* en la coordinación de las políticas internacionales, y, en general, en las condiciones y mecanismos del aprendizaje gubernamental” (Hasenclever *et al*, 1999: 508). En particular, los regímenes contribuyen a que los Estados cooperen en beneficio mutuo, y un cognitvismo débil analiza la conformación de regímenes e instituciones.

Cita Muñoz que de manera independiente a los estados, “[...]las comunidades epistémicas tienen la capacidad de presentar propuestas que generen efectos en las relaciones internacionales, lo cual es muy importante para cambiar el comportamiento con respecto a problemas globales como la pobreza, las nuevas formas de esclavitud, los Derechos Humanos y otros asuntos humanitarios (Karns y Mingst, como se citó en Cahueñas Muñoz, 2013: 14). La teoría de los Regímenes Internacionales, desde una visión constructivista, presta atención a las prácticas de las comunidades epistémicas. Define Haas estas comunidades como “[...]una red de profesionales con reconocida experiencia y competencia en un campo determinado y un reconocido

conocimiento de temas relevantes para la elaboración de política en ese terreno o área temática” (1992: 3).

En consecuencia, una comunidad epistémica tienen la capacidad de ejercer influencia por medio de la distribución de ideas, por lo que pueden incidir en las formas de comportamiento y en las agendas de los Estados (Haas, 1992: 3). Las organizaciones internacionales no gubernamentales (OING), pueden ser consideradas como parte de las comunidades epistémicas, teniendo presente que en la historia institucional de la gobernanza global liberal, las OING ocupan un lugar central, de acuerdo a Cahueñas Muñoz (2013).

Una vez que tenemos presente que las teorías realista y neoliberal son estado-céntricas y que dan la categoría de actores racionales únicos a los estados como mencionan Haggard y Simmons (1987) y que este trabajo tiene como eje el papel de las instituciones nacionales e internacionales, actores no estatales, el enfoque cognitivista nos brinda mejores herramientas, donde la cooperación no puede ser completamente explicada sin hacer referencia a los valores, participación y responsabilidades de tales instituciones. Al respecto, es necesario agregar que no se decidirá por un cognitivismo fuerte o débil para dar respuesta a las inquietudes que puedan surgir, ya que ambas posturas pueden aportar ideas y ser de utilidad para el análisis institucional planteado en esta tesis. Esto a razón de manejar el carácter social de las relaciones internacionales, el conocimiento de los actores y el conocimiento social, el conocimiento de las normas e interpretaciones a las mismas, por mencionar algunas.

1.3 Los derechos de los inmigrantes en territorio mexicano

Dentro de este primer capítulo teórico, resulta adecuado presentar lo que de acuerdo a las leyes nacionales, se emiten como derechos para los inmigrantes en suelo mexicano. El objetivo de este tercer apartado es de mostrar como *de jure*, existe una serie de lineamientos establecidos para la defensa de todo extranjero dentro del país.

Lo que se presenta a continuación, nos servirá como una guía para comprender mejor la problemática planteada en el capítulo tres de esta tesis, cuando se aborde el caso de la violación de Derechos Humanos a los inmigrantes centroamericanos que *a priori*, se avista como una

situación de culpa para las instituciones gubernamentales. Antes de estudiar estos casos bajo la praxis, estas leyes institucionales nos permitirán ver si el problema se suscita por la violación a ellas o si, con apego a cada reglamento, las agresiones de autoridad se dan solo en la manera de actuar.

El documento jurisdiccional más importante, en este caso, se trata de la Ley de Migración, en el que, dentro de varios temas más, es el encargado de la estancia de los extranjeros en el país. Es importante recalcar que en su Artículo primero, se establece de manera explícita que la tarea en dicha ley deberá efectuarse “[...]en un marco de respeto, protección y salvaguarda de los Derechos Humanos[...]” (Ley de Migración, Artículo 1, 2016), mientras que en su Artículo 2 menciona que, sin importar se trata de migrantes en condición no documentada, uno de los principios de la política migratoria es el “[...]respeto irrestricto de los Derechos Humanos de los migrantes, nacionales y extranjeros, sea cual fuere su origen, nacionalidad, género, etnia, edad y situación migratoria[...]” (2016), lo que deja ver el compromiso del Gobierno en el tema, en cuanto a jurisdicción se refiere.

A su vez, se extiende también como principio, la tarea por “[...]fortalecer la contribución de la autoridad [...] al combate contra el crimen organizado, especialmente en el combate al tráfico o secuestro de migrantes, y a la trata de personas en todas sus modalidades [...]” (Artículo 2, 2016), además de que se ofrecen atenciones en materia de salud, sin importar la situación migratoria.

La Ley de Migración contempla un apartado, el Título Tercero, dedicado a las autoridades en materia migratoria, siendo la Secretaría de Gobernación la principal dependencia gubernamental encargada de la política en el tema migratorio. Sin embargo, de acuerdo al Reglamento de la Ley de Migración, la aplicación del reglamento “[...] corresponde a la Secretaría de Gobernación, al Instituto Nacional de Migración, a la Secretaría de Relaciones Exteriores y a las demás dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, cuyas atribuciones estén vinculadas con la materia migratoria [...]” (Reglamento de la Ley de Migración, Artículo 2. 2014).

La propia Ley aclara, derivado de lo anterior, que el Instituto Nacional de Migración (INM) se trata de un órgano administrativo que, desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, “[...] 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 la

materia, con base en los lineamientos que expida la misma Secretaría” (Ley de Migración, Artículo 19, 2016). Así, tendrá atribuciones como instrumentar la política en materia migratoria; conocer, resolver y ejecutar la deportación o el retorno asistido de extranjeros entre otras cuestiones relacionadas al trato a migrantes de situación documentada. Se enfatiza aquí la fracción VII de su Artículo 20, en el que se le atribuye” [...]presentar en las estaciones migratorias o en los lugares habilitados para tal fin, a los extranjeros que lo ameriten conforme a las disposiciones de esta Ley, respetando en todo momento sus Derechos Humanos” (Ley de Migración, Artículo 20, 2016).

En cuanto al papel de la Secretaría de Relaciones Exteriores, se le atribuyen deberes como el aplicar, en el ámbito de su competencia, las disposiciones de la Ley de Migración, del Reglamento de la Ley de Migración y demás disposiciones legales; promover conjuntamente con la Secretaría de Gobernación la suscripción de instrumentos internacionales en materia de retorno asistido de mexicanos y extranjeros, así como la suscripción de acuerdos bilaterales que regulen el flujo migratorio (Ley de Migración, Artículo 21, 2016).

El propio Título Tercero, en su Capítulo II, habla de la profesionalización y certificación del personal del INM, comenzando por la actuación de sus servidores públicos, quienes se sujetarán, “[...]invariablemente, a los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los Derechos Humanos reconocidos en la Constitución y en la presente Ley” (Ley de Migración, Artículo 22, 2016). Además, acorde al Artículo 96 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, dichos servidores, están obligados a someterse a un proceso de certificación que consiste en “[...]la comprobación del cumplimiento de los perfiles de personalidad, éticos, socioeconómicos y médicos, necesarios para el ejercicio de sus funciones, en los procedimientos de ingreso, promoción y permanencia, en los términos del Reglamento” (Ley de Migración, Artículo 23, 2016).

La certificación será requisito indispensable de ingreso, permanencia y promoción, y para ello se contará con “[...]un Centro de Evaluación acreditado por el Centro Nacional de Certificación y Acreditación, en términos de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública y demás disposiciones jurídicas aplicables.” (Artículo 23, 2016). Este Centro deberá llevar a cabo, entre otras tareas, evaluaciones periódicas a los Integrantes del Instituto, a fin de comprobar el cumplimiento de los perfiles (Artículo 24, 2016).

El Artículo 25 dice, en su primer párrafo, que los servidores públicos del Instituto para su ingreso, desarrollo y permanencia “[...]deberán cursar y aprobar los programas de formación, capacitación y profesionalización, incluyendo normatividad en materia migratoria y Derechos Humanos impartidos a través del Servicio Profesional de Carrera Migratoria [...]” posterior a contar con la certificación a que hace referencia el Artículo 23 de la Ley antes mencionada.

Los Artículos 26 y 27 asignan tareas a la Secretaría de Turismo y Secretaría de Salud respectivamente, pero es el 28° que menciona los deberes correspondientes a la Procuraduría General de la República. Se destaca el promover la formación y especialización de Agentes de la Policía Federal Ministerial, Agentes del Ministerio Público y Oficiales Ministeriales en materia de Derechos Humanos; proporcionar a las instancias encargadas de realizar estadísticas las referencias necesarias sobre el número de averiguaciones previas y procesos penales respecto de los delitos de los que son víctimas los migrantes y finalmente, celebrar convenios de cooperación y coordinación para lograr una eficaz investigación y persecución de los delitos de los que son víctimas u ofendidos los migrantes. (Ley de Migración, Artículo 28, 2016).

Algunos extranjeros podrán permanecer en el territorio nacional en las condiciones de estancia de visitante, enfatizamos el *Visitante trabajador fronterizo*. Se trata de un nacional de los países con los cuales los Estados Unidos Mexicanos comparten límites territoriales, “[...]para permanecer hasta por un año en las entidades federativas que determine la Secretaría [...]”, quien contará “[...]con permiso para trabajar a cambio de una remuneración en el país, en la actividad relacionada con la oferta de empleo con que cuente y con derecho a entrar y salir del territorio nacional cuantas veces lo desee [...]” (Ley de Migración, Artículo 52, 2016).

Del Título Quinto, de la protección a los migrantes que transitan por el territorio nacional, rescatamos que la situación migratoria de un migrante no impedirá el ejercicio de sus derechos y libertades reconocidos en la Constitución, en los tratados y convenios internacionales de los cuales sea parte el Estado mexicano, así como en la propia Ley de Migración; que el Estado mexicano garantizará el derecho a la seguridad personal de los migrantes, con independencia de su situación migratoria; que todos los migrantes en situación migratoria irregular tienen derecho a ser tratados sin discriminación alguna y con el debido respeto a sus Derechos Humanos. (Artículos 66-67. 2016)

Durante el procedimiento administrativo migratorio que incluye la presentación, el alojamiento en las estaciones migratorias, el retorno asistido y la deportación, y que no podrá

exceder del término de 36 horas contadas a partir de su puesta a disposición, los servidores públicos del Instituto deberán de respetar los derechos reconocidos a los migrantes en situación migratoria irregular (Ley de Migración, Artículo 68, 2016).

Los Artículos 71 y 72 de la Ley de Migración, señalan que la Secretaría de Gobernación creará grupos de protección a migrantes que se encuentren en territorio nacional, “[...]que tendrán por objeto la protección y defensa de sus derechos, con independencia de su nacionalidad o situación migratoria[...]”, así como convenios con las dependencias y entidades del Gobierno Federal, de las entidades federativas y de los municipios para implementar “[...]acciones tendientes a coadyuvar con los actos humanitarios, de asistencia o de protección a los migrantes que realizan las organizaciones de la sociedad civil legalmente constituidas”.

También, la Secretaría celebrará convenios de colaboración con dependencias y entidades del Gobierno Federal, de las entidades federativas y de los municipios para “[...]el efecto de establecer acciones de coordinación en materia de prevención, persecución, combate y atención a los migrantes que son víctimas del delito[...]” (Artículo 75, 2016), mientras que el INM “[...]no podrá realizar visitas de verificación migratoria en los lugares donde se encuentre migrantes albergados por organizaciones de la sociedad civil o personas que realicen actos humanitarios, de asistencia o de protección a los migrantes” (Artículo 76, 2016).

En cuanto al procedimiento administrativo migratorio, durante la sustanciación de éste se respetarán plenamente los Derechos Humanos de los migrantes. El INM se reserva el derecho de llevar a cabo revisiones de carácter migratorio dentro del territorio nacional a efecto de comprobar la situación migratoria de los extranjeros, la cual tiene que estar fundada y motivada; ser expedida por el Instituto y precisar el responsable de la diligencia y el personal asignado para la realización de la misma y, si con motivo de la revisión migratoria se detecta que algún extranjero no cuenta con documentos que acrediten su situación migratoria regular en el país, se procederá a emitir el acuerdo de presentación correspondiente a su deportación dentro de las veinticuatro horas siguientes a la puesta a disposición (Ley de Migración, Artículos 97-100. 2016).

Por su parte, el Artículo 105 aborda que en los traslados de extranjeros presentados o en proceso de retorno voluntario, el INM podrá solicitar el apoyo de la Policía Federal de conformidad con el Artículo 96, el cual menciona que sin que ello implique que puedan realizar de forma independiente funciones de control, verificación y revisión migratoria. Sobre los

derechos de los alojados en las estaciones migratorias, a fin de lograr una convivencia armónica y preservar la seguridad de los extranjeros ahí alojados, “[...]el orden y la disciplina se mantendrán con apego a las disposiciones administrativas que emita la Secretaría y respetando en todo momento sus Derechos Humanos” (Artículo 108. 2016).

Cuando alguna niña, niño o adolescente migrante no acompañado, sea puesto a disposición del INM, quedará bajo la responsabilidad y se deberá garantizar el respeto a sus Derechos Humanos, sujetándose particularmente a ofrecer atención por parte del DIF, mientras se resuelve su situación migratoria, detalla el Artículo 112.

En el tema del retorno asistido y la deportación de extranjeros que se encuentren irregularmente en territorio nacional, la Secretaría de Gobernación en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores, “[...]podrá suscribir instrumentos internacionales con dependencias u órganos de otros países y con organismos internacionales, en materia de retorno asistido, seguro, digno, ordenado y humano de extranjeros que se encuentren irregularmente en territorio nacional [...]” (Artículo 116. 2016), de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables.

Finalmente, la Ley de Migración aborda el tema de las sanciones a sus servidores. Entre las causas se encuentran el dar a conocer cualquier información de carácter confidencial o reservado; el negligentemente retrasar el trámite normal de los asuntos migratorios; el patrocinar o aconsejar la manera de evadir las disposiciones o trámites migratorios a los interesados o a sus representantes; por hacer uso indebido o proporcionar a terceras personas documentación migratoria y especialmente, por violación a los Derechos Humanos de los migrantes, acreditada ante la autoridad competente (Artículo 140. 2016); todas con sus respectivas multas.

Todo lo anterior, es un extracto la Ley de Migración de lo que se considera útil para el estudio del tema de esta tesis. Es claro que los 162 artículos tratan muchos más temas, como la visa mexicana, la estancia y documentación para regular la situación migratoria; temas de trasportes tanto marítimos como terrestres y aéreos, lugares de tránsito internacional, certificaciones médicas y otros puntos que incumben a los extranjeros documentados. Sin embargo, lo que se presentó es lo que puede ser de mayor provecho para evaluar las deportaciones de inmigrantes centroamericanos no documentados en México, especialmente en la frontera sur, en el estado de Chiapas.

Como se menciona en los primeros apartados de este capítulo teórico, vemos cómo dentro del medio internacional, se encuentran diversos actores que participan con diferente fuerza en el sistema. Aquí, se hace hincapié en la búsqueda de organizaciones que fortalezcan el papel de las instituciones siguiendo la teoría del nuevo institucionalismo. Sobre dichas organizaciones, podemos recordar que Meyer y Rowan las definen como “[...]sistemas de actividades controladas y coordinadas que surgen cuando el trabajo es incorporado en redes complejas de relaciones técnicas e intercambios que traspasan fronteras” (1999: 79).

Evidentemente, muchas instituciones internacionales no son óptimamente eficientes y, si se reconstruyeran, sin duda tendrían un aspecto muy diferente. No obstante, los regímenes que en ocasiones se ejecutan, sobreviven debido a que los costos bajos que se les han concedido históricamente, los grupos de presión y la dificultad de concebir alternativas hacen que sea sensato conservarlos.

A medida que pasamos del nuevo institucionalismo en la economía y en la elección pública al nuevo institucionalismo en la corriente de los regímenes y en la de la organización, el término *institución* tomó un significado diferente. En los primeros enfoques, las instituciones son producto del diseño humano, resultado de acciones útiles realizadas por individuos orientados instrumentalmente. En los segundos, empero, aunque las instituciones ciertamente son el resultado de la actividad humana, no son necesariamente producto de un diseño consciente. (Di Maggio y Powell, 1991).

Sobre la misma línea, Rendón Cobián establece que “[...]en ocasiones la institución es entendida como una representación social que media entre los espacios social y organizacional, mientras que en otras es asimilada simplemente a la organización y, en otras, a espacios más acotados como pueden ser las políticas y los procedimientos” (2004: 29). Estas definiciones deberán ser consideradas para evaluar el desempeño de las instituciones que aquí serán estudiadas, debido a la composición de cada una de ellas como entes de intereses aglomerados o representantes de grupos sociales.

Se debe lo anterior a que, dentro de las tantas y variadas dificultades por las que atraviesa la institucionalidad latinoamericana en general, una podría ser entendida a partir de la simple evaluación de los fines que persiguen nuestras instituciones, de un lado, y de los medios que se otorgan a los actores para su cumplimiento, de otro. El actual problema puede residir entonces en la falta de organización para el diseño de objetivos y medios con los que se crean las

instituciones. Se expresa la idea de que es fundamental, para el argumento de este capítulo en general, que las reglas institucionales pueden tener efectos sobre las estructuras organizacionales y su cumplimiento en el trabajo y actuar real en México.

Los objetivos podrán representar los intereses gubernamentales, los intereses particulares o los perseguidos por los migrantes usuarios. Si el problema en ejecución y resultados se debe en exclusiva a la planeación, habrá que estudiar a profundidad la manera en que están constituidas las entidades que defienden los Derechos Humanos, por ello la importancia de las definiciones arriba citadas. De esta forma, la migración internacional y los obstáculos institucionales podrán ser resueltos no solo de manera teórica, sino finalmente hallar una alternativa que procure aumentar la eficacia de las instituciones.

Desde la propia Ley de Migración se remarca la equidad entre nacionales y extranjeros, como indica la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, especialmente en lo que respecta a la plena observancia de las garantías individuales, tanto para nacionales como para extranjeros, por lo que la base para el respeto a cada persona dentro del territorio mexicano, sin considerar su nacionalidad, es sólida y fuerte por dicho rango constitucional. Documentos jurisdiccionales como la Ley de Migración, a lo largo de sus títulos y apartados, remarca la importancia de respetar los Derechos Humanos sin importar las condiciones jurídicas individuales.

En este tema de los derechos de los migrantes, también existe una declaración hecha por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos desde su página web. En su listado de lo que presentan como cuáles son los Derechos Humanos, hay un apartado específico titulado *Derecho de las personas migrantes*, que presenta lo más importante a continuación (CNDH, 2010a):

- [...]Derecho a la dignidad humana; a no ser criminalizado [...]: Ser migrante no implica ser delincuente. Su ingreso contrario a la norma al país implica una infracción administrativa, no un ilícito penal.
- Derecho a ser alojados en una estación migratoria en caso de detención por encontrarse en situación migratoria irregular [...]; a no ser incomunicado; [...] a un traductor [...]; las autoridades migratorias no tienen la atribución conferida por ley de realizar detenciones de personas migrantes que se encuentren alojados en albergues con este fin patrocinados por Asociaciones Civiles o personas que presten asistencia humanitaria a los mismos [...].
 - Derecho a la hospitalidad del Estado receptor y a la solidaridad internacional. [...] y Respeto al derecho a la diversidad cultural y a la interculturalidad

Sobre todas estas cuestiones jurídicas conferidas, se abordará en capítulos posteriores, cuando se analice el papel del Estado y las instituciones como garantes de estos lineamientos. Para terminar este apartado y como considera la Ley de Migración, existe una “[...]responsabilidad compartida con los gobiernos de los diversos países y entre las instituciones nacionales y extranjeras involucradas en el tema migratorio [...]” (Artículo 2, 2016), por lo que es claro el camino de cooperación que se debe seguir para reducir los incidentes con inmigrantes en el sur del país y, por qué no, reducir también los altos índices de la inmigración en México en general.

El nuevo institucionalismo será necesario para explicar la actual situación y el ejercicio de las instituciones mexicanas encargadas de proteger los Derechos Humanos de los migrantes centroamericanos en el país, así también proponer regímenes que fortalezcan los organismos protectores existentes. Se sostiene la idea, por lo anterior, que el trabajo coordinado tiene más ventajas competitivas que las labores individuales en cuanto al encuentro de sociedades en fricción de naciones diferentes.

CAPÍTULO II. LOS DERECHOS HUMANOS EN LOS PLANES Y PROGRAMAS DE GOBIERNO (A NIVEL INSTITUCIONAL Y FEDERAL)

La posición geográfica de México, ha sido la razón fundamental de la presencia de inmigrantes provenientes de países como Guatemala, El Salvador u Honduras que, en búsqueda de refugio, asilo, o mejores oportunidades de vida en Estados Unidos, año tras año se hacen visibles los intentos que aglomeran miles de indocumentados en ciudades fronterizas al sur del país como Tapachula, en espera de una oportunidad de abordar La Bestia, un tren de carga que se dirige a Veracruz, para continuar su viaje y estar más cerca del territorio estadounidense.

A pesar de que en el país no está penado el hecho de estar en situación migratoria irregular, de facto existe una política de detención de las personas migrantes que no cuentan con los documentos de estancia o tránsito, lo que afecta también a menores migrantes y, a ello, se une las condiciones con las que se realizan las detenciones. En relación a éstas, “[...]se observa una alarmante situación de vulneración de derechos, ya que los migrantes detenidos en las Estaciones Migratorias se quejan de malos tratos, abusos, falta de comida, así como falta de acceso a la atención médica y psicológica” (PCS, 2014: 5).

Estas cuestiones migratorias han sido estudiadas desde diferentes perspectivas sociales, como los motivos de movilidad de los migrantes, las guerras civiles en Centroamérica o los efectos de éstos en las sociedades receptoras. En este trabajo se abordará un tema relacionado al tránsito de estos migrantes, a partir de la participación de las instituciones gubernamentales encargadas de la protección de Derechos Humanos como objeto central de la investigación.

Para lo anterior, este capítulo contará con tres apartados para el desarrollo de la problemática de Derechos Humanos que sufren los inmigrantes en su cruce por la frontera sur de México desde una perspectiva de planeación gubernamental. Primero y manera descriptiva, se presentará parte del contenido del Plan Nacional de Desarrollo, así como del Plan para la Seguridad Nacional, dos proyectos dentro del sexenio 2012-2018 que se enmarcan en la presidencia de Enrique Peña Nieto y que son la base del Programa Frontera Sur que se estudiará en el apartado dos y que da razón a la problemática elegida para este trabajo. Este abordaje se

realizará haciendo hincapié en las menciones que el concepto de Derechos Humanos tiene en estos planes de Gobierno, para tener una idea más clara del papel y la importancia para su defensa y atención por parte del Estado mexicano. Además, se presentará en este primer apartado, una definición del concepto Derechos Humanos y cuáles registran ser los más vulnerados en el caso específico de los migrantes en tránsito.

El segundo apartado es un estudio al contenido del Plan Frontera Sur, un proyecto que se instrumenta en 2014 con el fin de frenar la inmigración en su gran mayoría centroamericana y que el Gobierno Federal presenta como la solución al flujo migratorio en la zona sur del país. Se hará un énfasis, como en el primer apartado, en la importancia que reciben los Derechos Humanos a lo largo de las líneas de este Programa, con el mismo objetivo de descubrir el nivel de compromiso hacia la defensa de Derechos en su ejecución junto a la mención que otro programa migratorio, el Plan Especial de Migración, tiene en planeación. El objetivo es conocer, hasta donde estos planes, programas y lineamientos federales lo permitan en contenido, la oferta jurisdiccional de la administración de Enrique Peña a los migrantes en tránsito.

Finalmente, en el apartado tres se aborda el concepto de Derechos Humanos bajo la política del Estado mexicano, un apartado analítico que traduce lo expuesto en las dos secciones previas del capítulo.

2.1 Derechos Humanos desde la Comisión Nacional de los Derechos Humanos e inclusión en Planes Nacionales

Las violaciones a los Derechos Humanos y el tránsito migratorio en la frontera sur de México son fenómenos que en las últimas cinco décadas han tomado mayor fuerza y visibilidad y, a pesar de esfuerzos gubernamentales por frenar su acrecentamiento, año con año las cifras continúan reflejando una tendencia a la alta.

Existe una convergencia en el estado de Chiapas de ambas problemáticas que ha levantado el interés de organismos tanto privados como internacionales en el tema. Los inmigrantes que ingresan de manera irregular tienen que enfrentarse a todo tipo de tratos por parte de las instituciones mexicanas que se encargan de su detención. Sin embargo, una duda que

surge al respecto está dirigida a la planeación de las actividades de estas instituciones, llámense Instituto Nacional de Migración o Procuraduría General de la República.

a) Los Derechos humanos en México desde la óptica de la CNDH

Si parte de que las actividades de estas instituciones están enmarcadas en lo presentado en los planes tanto de Desarrollo como de Seguridad Nacional, es menester conocer qué importancia tienen los Derechos Humanos dentro de estos lineamientos. Antes de abordar ambos planes como objetivo de este capítulo, tendrá lugar la definición de Derechos Humanos. Para ello, se puede recurrir a la información que presenta la Comisión Nacional de Derechos Humanos en su página web oficial, en donde se encuentra que (CNDH, 2010):

Los Derechos Humanos son el conjunto de prerrogativas sustentadas en la dignidad humana, cuya realización efectiva resulta indispensable para el desarrollo integral de la persona. Este conjunto de prerrogativas se encuentra establecido dentro del orden jurídico nacional, en nuestra Constitución Política, tratados internacionales y las leyes. El respeto hacia los derechos humanos de cada persona es un deber de todos. Todas las autoridades en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos consignados en favor del individuo.

De igual manera, la aplicación de los derechos humanos a la que se encuentran obligadas todas las autoridades se rige por los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

Cada uno de estos derechos suscriben cuatro principios fundamentales. La propia CNDH (2010b) los describe como *universales*, puesto que corresponden a todas las personas por igual; *interdependientes*, ya que están ligados unos a otros y su vinculación exige que se respeten sin exclusión entre ellos; *indivisibles*, al ser siempre inherentes al ser humano y; *progresivos*, al corresponderle al Estado asegurar el progreso y desarrollo de estos derechos para mejorar la dignidad humana. En cuanto al objetivo que se busca alcanzar con la protección de estos derechos, tenemos que sus funciones son las de (CNDH, 2010b):

- Contribuir al desarrollo integral de la persona; buscar que todas las personas gocen de una esfera de autonomía donde les sea posible trazar un plan de vida digna que pueda ser desarrollado, protegidas de los abusos de autoridades, servidores públicos y de los mismos particulares.

- Representa límites a las actuaciones de todos los servidores públicos, sin importar su nivel jerárquico o institución gubernamental, sea Federal, Estatal o Municipal, siempre con el fin de prevenir los abusos de poder, negligencia o simple desconocimiento de la función.

- Crear condiciones suficientes que permitan a todas las personas tomar parte activa en el manejo de los asuntos públicos y en la adopción de las decisiones comunitarias (vida democrática).

A su vez, los Derechos Humanos cuentan con una clasificación “[...]atendiendo a diversos criterios, [...] naturaleza, al origen, contenido y por la materia a la que se refieren. [...] en tres generaciones, [...] en la primera [...] fueron agrupados los derechos civiles y políticos, en la segunda generación los derechos económicos, sociales y culturales y en la tercera generación se agruparon los que corresponden a grupos de personas o colectividades que comparten intereses comunes (CNDH, 2010b). Es importante decir que dentro del conjunto de derechos humanos “[...] no existen niveles ni jerarquías pues todos tienen igual relevancia, por lo que el Estado se encuentra obligado a tratarlos en forma global y de manera justa y equitativa, en pie de igualdad y dándoles a todos el mismo peso”, sentencia la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Después de todo lo presentado sobre qué son, cuáles son sus fines y el papel protector del Estado, queda ahora abordar cuáles son propiamente los Derechos Humanos. La CNDH detalla cada uno de los valores que considera como un derecho humano. Así, podemos enlistar que se consideran protegidos el derecho a: la vida; a la igualdad y la prohibición de discriminación; el derecho a la igualdad entre hombres y mujeres; a la igualdad ante la ley; la libertad de la persona; el derecho a la integridad y seguridad personales; la libertad de trabajo, profesión, industria o comercio; libertad de expresión; libertad de conciencia; libertad de imprenta; derecho a la libertad de tránsito y residencia; libertad de asociación, reunión y manifestación; libertad religiosa y de culto; derecho de acceso a la justicia; derecho a la irretroactividad de la ley; derecho a la audiencia y debido proceso legal.

Continúa con el principio de legalidad; a la seguridad jurídica en materia de detención; seguridad jurídica para los procesados en materia penal; derechos de la víctima u ofendido; seguridad jurídica en las detenciones ante autoridad judicial; seguridad jurídica respecto de la imposición de sanciones y multas; seguridad jurídica en los juicios penales; derecho a la inviolabilidad de las comunicaciones privadas; a la propiedad; los sexuales y reproductivos; derecho de acceso a la información; a la protección de datos personales; derecho de petición; derecho a la ciudadanía; a la reparación integral y máxima protección; a la educación; a la salud; a la vivienda; al agua y saneamiento; a la alimentación; a un medio ambiente sano; a la identidad

y al libre desarrollo de la personalidad; derecho de los pueblos y las comunidades indígenas; derechos agrarios; de acceso a la cultura; a la cultura física y al deporte; derecho al trabajo y en el trabajo; a la seguridad social; al derecho de las niñas, niños y adolescentes; de las personas con discapacidad; de las personas y adultas mayores; de las personas migrantes; a la reparación integral del daño; a la reparación por violaciones a los Derechos Humanos y finalmente, derecho a la verdad.

Como se puede ver, la extensión de los derechos contemplados es vasta. Muchos de ellos también cuentan con el respaldo de la Constitución, puesto que temas como la salud, la vivienda, la educación o la libertad de expresión, por mencionar algunos, se encuentran protegidos en la Carta Magna mexicana. A ello, hay que agregar que aplica a todas las personas por su carácter universal, lo que orienta esta lista no solo a quienes sean ciudadanos mexicanos, sino también a quienes transiten temporalmente en suelo nacional.

Esto lleva a la deducción que no tienen que ser todos estos derechos los violentados en el caso de las detenciones a migrantes irregulares, como en el caso de la vivienda o la propiedad, que pueden ser omitidos no por menosprecio, sino por el propio desinterés de quienes solo están de paso por el país para llegar a Estados Unidos. Así también, el migrante por concepto, cuenta con sus propios derechos apenas llega a México, tal y como se presentó en el tercer apartado del capítulo uno. Al respecto, José Knippen identifica, además de que existen otros derechos relacionados, el derecho a la libertad personal, a la vida, a la integridad personal y al acceso a la justicia como los más relevantes en las vejaciones institucionales a estas personas en tránsito (2015, 226).

b) Los Derechos Humanos en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018

Ahora bien, una vez propalado el concepto de Derechos Humanos, se puede abordar como una primera pauta el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, con la finalidad de descubrir la importancia que al menos en concepto, los Derechos Humanos tienen dentro del plan de trabajo que rige al Estado mexicano; así será posible entender, posteriormente, el contenido del Plan de Seguridad Nacional y con mayor especificidad, el Plan Frontera Sur.

Un breviario del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 puede ser presentado, de acuerdo al orden del propio contenido. Así, la principal razón de ser considerado el Plan en esta tesis es porque establece la planeación de las políticas públicas, uno de los fundamentos a estudiar en la problemática aquí trabajada. En sus palabras, “[...]todos los Programas Sectoriales, Especiales, Institucionales y Regionales que definen las acciones del gobierno, deberán elaborarse en congruencia con el Plan [...]” (2013: 13).

En él, se establece “[...]la planeación del desarrollo nacional como el eje que articula las políticas públicas que lleva a cabo el Gobierno de la República, pero también como la fuente directa de la democracia participativa a través de la consulta con la sociedad [...]”, además de que “[...]convergen ideas y visiones, así como propuestas y líneas de acción para llevar a México a su máximo potencial”. Nos encontramos así, con cinco metas nacionales: un México en Paz, un México Incluyente, un México con Educación de Calidad, un México Próspero y un México con Responsabilidad Global.

Lo primero que llama a miramiento, es que en sus primeros párrafos se encuentra admitido entre líneas que el país necesita de instituciones fuertes. El párrafo titulado *Fortaleza institucional para un México en paz* dice que:

Un México en Paz requiere la consolidación de la fortaleza institucional. A pesar de los amplios avances que hemos logrado, el marco institucional de la democracia mexicana actual debe perfeccionarse para representar adecuadamente los intereses de toda la población. La evidencia muestra con claridad que los países que se desarrollan exitosamente son aquellos con instituciones sólidas e incluyentes. Cuando éstas no existen o son insuficientes, se limita la capacidad de la ciudadanía para demandar sus derechos y se debilita la legitimidad del Estado. Asimismo, con instituciones no incluyentes disminuye la fuerza de los ciudadanos para hacer frente a distorsiones en la economía que afectan sus bolsillos, y permiten la subsistencia de bienes y servicios poco productivos y comercializados con prácticas anticompetitivas.

Por otro lado, las instituciones de seguridad del país deben tener como fin prioritario garantizar la integridad física de la población. México ha enfrentado en los últimos años una problemática sin precedentes en términos de seguridad pública. La falta de seguridad genera un alto costo social y humano, ya que atenta contra la tranquilidad de los ciudadanos. Asimismo, esta carencia incide en el potencial de desarrollo nacional, inhibiendo la inversión de largo plazo en el país y reduciendo la eficiencia operativa de las empresas (2013: 15-16).

Dentro de los preámbulos que definen las metas nacionales de este plan, el del México incluyente es el primero en tocar el concepto de Derechos Humanos cuando afirma, después de hablar de los porcentajes de pobreza y pobreza extrema, que “[...]los indicadores tampoco nos permiten ser complacientes con respecto a la desigualdad del ingreso, la violación de los derechos

humanos, la discriminación y el limitado acceso a servicios de salud y a una vivienda digna”(2013: 16).

La primera de las metas nacionales, *México en paz*, busca garantizar el avance de la democracia, la gobernabilidad y la seguridad de su población;

[...] busca fortalecer las instituciones mediante el diálogo y la construcción de acuerdos con actores políticos y sociales, la formación de ciudadanía y corresponsabilidad social, el respeto y la protección de los derechos humanos, la erradicación de la violencia de género, el combate a la corrupción y el fomento de una mayor rendición de cuentas, todo ello orientado a la consolidación de una democracia plena (2013: 21).

Del mismo modo, esta meta responde a un nivel de inseguridad que pretende ser erradicado. La prioridad, en términos de seguridad pública, dice, será “[...]abatir los delitos que más afectan a la ciudadanía mediante la prevención del delito y la transformación institucional de las fuerzas de seguridad” (2013: 21).

La segunda meta, *Un México Incluyente*, pretende garantizar el ejercicio efectivo de los derechos sociales “[...]de todos los mexicanos[...]”, en el marco de una nueva productividad social, que disminuya las brechas de desigualdad y que promueva la más amplia participación social en las políticas públicas “[...]como factor de cohesión y ciudadanía (2013: 21)”. Todo lo anterior se encuentra presentado sobre las líneas generales de introducción del Plan Nacional de Desarrollo.

Ya en contenido, la primera meta, *México en paz*, tiene como lema *Que los derechos de los mexicanos pasen del papel a la práctica* y dentro de su presentación se rescata que

En la Constitución se enmarca un pacto social en el que los ciudadanos otorgan el ejercicio de la autoridad al gobierno, para que éste haga cumplir la ley, regido por los principios de legalidad, objetividad, eficacia, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos (2013: 29).

Sobre defensa exterior y seguridad interior, se deja claro el interés y la necesidad de los deberes y tareas que realizan las Fuerzas Armadas, particularmente las referidas a la seguridad interior, que “[...]deben basarse en un fortalecido marco jurídico que otorgue certeza a la actuación de su personal y procure el respeto a los derechos humanos (2013: 32)”.

En el apartado de Seguridad pública y tras mencionar los temas de violencia y delincuencia o los graves registros en contra de las mujeres, dice que

[...] otra de las consecuencias de la inseguridad y la violencia ha sido el aumento de las violaciones a los derechos humanos, que se cometen, en muchas ocasiones, por las autoridades encargadas de las acciones de seguridad. Por ello, la agenda de seguridad estará íntimamente ligada al respeto y garantía de

los derechos humanos, pues únicamente mediante el respeto irrestricto de éstos se podrá mejorar la situación crítica que enfrenta nuestro país en estos ámbitos (2013: 33).

De igual forma, en párrafos posteriores se habla de la desconfianza social hacia las unidades policiacas, con conocimiento de los abusos de autoridad.

La problemática en materia de seguridad pública requiere de una nueva estrategia integral que recupere la confianza de la ciudadanía en las corporaciones policiales. A pesar de que las instituciones han hecho esfuerzos por mejorar, los índices de delincuencia se mantienen elevados, y las violaciones a los derechos humanos y los casos de corrupción que involucraron a algunos elementos de estas corporaciones han deteriorado la confianza de los ciudadanos. Muestra de lo anterior es que, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2012, el 61.9% de la población tiene poca o nula confianza en sus policías (2013: 34).

En la sección de Justicia Penal dentro de esta primera meta, el Plan Nacional de Desarrollo contempla que la sociedad tiene una percepción negativa de acerca del sistema de justicia, con problemas como la impunidad; específicamente,

El Sistema de Justicia Penal vigente en México hasta 2008 mostró deficiencias en su capacidad para cumplir su principal finalidad: procurar e impartir justicia de manera pronta, expedita e imparcial. La problemática estructural de ese Sistema, caracterizada por prácticas de corrupción, faltas al debido proceso, opacidad, saturación, dilación, una defensoría pública rebasada y una deficiente vinculación entre policías y el Ministerio Público, se tradujo en violaciones a los derechos humanos (2013: 34).

Por lo anterior expuesto, promete el sexenio de Enrique Peña que “[...]para la presente Administración, es prioritario impulsar la reforma al Nuevo Sistema de Justicia, que se caracteriza por la oralidad, transparencia, mediación, conciliación, reparación del daño y por garantizar los derechos humanos tanto de la víctima como del imputado [...] (2013: 34-35)”. Además, para dejar en claro el compromiso del Gobierno federal, incluyen un apartado titulado y dedicado a los Derechos Humanos. A pesar de que su contenido solo cuenta con dos párrafos, la intención es clara:

La consolidación de un Estado democrático en México debe tener como uno de sus componentes el pleno respeto y garantía de los derechos humanos. A pesar de los esfuerzos realizados por las instancias competentes en el tema, no se ha logrado revertir el número de violaciones que persisten en muchos ámbitos de los derechos humanos. Por ello, uno de los objetivos prioritarios del gobierno es lograr una política de Estado en la materia, que garantice que todas las autoridades asuman el respeto y garantía de los derechos humanos como una práctica cotidiana.

Uno de los avances más importantes en esta materia lo constituye la Reforma Constitucional en Derechos Humanos y la referente al Juicio de Amparo, que incorporaron a nuestro marco jurídico

nuevos principios de respeto y exigibilidad para dichos derechos. Este nuevo marco constitucional tiene una potencialidad transformadora que servirá de base para la promoción de la política de Estado en la materia. Por ello, un aspecto central para la promoción de la política de derechos humanos es impulsar su implementación (2013: 35).

En su último apartado, el 1.2, titulado Plan de acción: fortalecer al Estado y garantizar la paz, dentro del recuento las responsabilidades tomadas por la Administración de Peña, también retoma el concepto de Derechos Humanos en un par de ocasiones, con los objetivos previamente establecidos. Por ejemplo,

El objetivo de un México en Paz es lograr un pacto social fortalecido entre el Estado y la ciudadanía que responda a los retos democráticos y de seguridad que enfrenta el país. Esto implica fortalecer la gobernabilidad democrática; garantizar la Seguridad Nacional; mejorar las condiciones de seguridad pública; garantizar un Sistema de Justicia Penal eficaz, expedito, imparcial y transparente; garantizar el respeto a los derechos humanos; y salvaguardar a la población, a sus bienes y a su entorno ante un desastre de origen natural o humano (2013: 39).

Más adelante, lo retoma en el párrafo al expresar que

Un México en Paz busca mejorar las condiciones de seguridad pública en el país para que los mexicanos transiten con seguridad, sin temor, ejerciendo sus derechos y garantías en un marco de libertades. Las acciones en este ámbito estarán enfocadas a combatir los delitos que más afectan a la población. Para ello, se plantea trabajar en dos planos complementarios: el de la prevención social de la violencia y el de la contención del delito mediante intervenciones policiales oportunas y efectivas. Los principios que guiarán las políticas de seguridad pública contenidas en estos dos planos son: planeación, prevención, protección y respeto a los derechos humanos; coordinación; transformación institucional; evaluación y retroalimentación (2013: 29).

Se presenta también una declaración que dice que “[...]la construcción de un México en Paz exige garantizar el respeto y protección de los derechos humanos y la erradicación de la discriminación [...]” y que, “[...]tanto las fuerzas de seguridad, las instancias que participan en el Sistema de Justicia, así como el resto de las autoridades, deben ajustar su manera de actuar para garantizar el respeto a los derechos humanos (2013: 40)”. Finalmente, se hará frente a la violencia “en todas sus formas, sobre la base de una coordinación eficiente que asegure la participación de todos los sectores responsables de su prevención, atención, monitoreo y evaluación. Además de fortalecer el enfoque de respeto y protección de los derechos humanos (2013: 40)”. La segunda meta, *México Incluyente*, no menciona ni una sola vez el término de Derechos Humanos en su contenido.

En el apartado introductorio de la tercera meta, *México con educación de calidad*, se puede leer como única aparición del concepto en todo el contenido del objetivo tres que “[...]México es hoy una democracia que demanda una ciudadanía comprometida no sólo con el desarrollo económico, sino con la justicia social, los derechos humanos, la cultura de la legalidad, la transparencia, la seguridad y con plena conciencia de su papel en el mundo (2013: 60)”, se puede leer y como única aparición del concepto en todo el contenido del mencionado objetivo tres.

En el desarrollo de la meta cuatro, *México Próspero*, con el eslogan *Debemos impulsar, sin ataduras ni temores, todos los motores del crecimiento*, la aparición de derechos humanos no es tan frecuente. Su primera y única mención es para defender, en el apartado de Empleo, lo que se mencionó sobre el rango constitucional de algunos Derechos Humanos:

El trabajo digno fue establecido como el eje de los esfuerzos institucionales para lograr el respeto a la dignidad humana de los trabajadores, la no discriminación, el acceso a la seguridad social independientemente de la forma de contratación, salario remunerador, capacitación continua para incrementar la productividad con beneficios compartidos, y condiciones de seguridad y salud para prevenir riesgos de trabajo. Se debe contemplar siempre el respeto absoluto no sólo a los derechos individuales de los trabajadores, sino también a los colectivos, como la libertad de asociación, autonomía sindical, derecho de huelga y contratación colectiva, elementos que han sido reconocidos constitucionalmente como derechos humanos (2013: 76).

El concepto Derechos Humanos tiene 61 apariciones en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, de las cuales, apenas 24 se encuentran en las cuatro de las cinco metas establecidas en el documento. La última meta, *México con responsabilidad global*, en la que trata el papel de la nación a nivel internacional, presenta cuatro menciones comparadas con las seis en promedio por metas previas.

Sobre el actual entorno internacional, se puede leer que en lo político,

[...]el fin del sistema bipolar dio paso hace poco más de dos décadas a un periodo caracterizado por la consolidación, en buena parte del planeta, de la democracia y la cultura de los derechos humanos, un creciente papel de la sociedad civil en la vida pública, tanto en el ámbito nacional como el internacional, y el surgimiento de nuevos polos de poder e influencia dentro de un escenario global en el que ningún Estado ocupa una posición hegemónica (2013: 92)”.

Después, por primera vez en el documento, se hace alusión a los Derechos Humanos como trabajo colectivo entre países, en este caso con Estados Unidos y Canadá, al decir que a partir de la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte de 1994, como

proceso de integración, “[...]si bien comenzó como un proyecto económico y comercial, ha tenido profundas consecuencias sociales para los tres países. Hemos desarrollado valores comunes y visiones compartidas en temas como el libre comercio, la promoción de la democracia y los derechos humanos (2013: 94)”. Continúa con Europa y la misma idea de integración, cuando afirman que es el segundo inversionista y tercer socio comercial de México y que ello “[...]ha propiciado el desarrollo de importantes proyectos bilaterales al margen del comercio exterior, tales como la promoción del Estado de Derecho y la protección a los derechos humanos”.

Finalmente, en el apartado titulado *Migración* de esta quinta meta, aparece un párrafo referente a la problemática estudiada en esta tesis y se presenta a continuación.

La política pública debe atender las particularidades del fenómeno migratorio en sus múltiples dimensiones, involucrando aspectos tales como: la diversificación al interior del flujo, los lugares de origen y destino, los perfiles migratorios, las estrategias de cruce e internación, la repatriación, inseguridad y los derechos humanos (2013: 96).

Una vez que se concluye con el contenido de las metas nacionales, el Plan Nacional de Desarrollo continúa con un apartado de Objetivos, Estrategias y Líneas de Acción. Dentro de las estrategias se encuentran algunas que consideran los Derechos Humanos. Dentro del *México en Paz*, se plantea que esta administración se va a “[...]coordinar con gobiernos estatales la instrumentación de acciones para el fortalecimiento y promoción de los derechos humanos[...]”, así como estrategias más prometedoras como el “[...]promover esquemas de coordinación y cooperación nacional e internacional que permitan un cumplimiento eficiente y eficaz de las tareas de Seguridad Nacional, con pleno respeto a la soberanía nacional, al Pacto Federal, así como a los derechos humanos (2013: 106)”.

Otra de las estrategias consideradas se refiere a garantizar condiciones para la existencia de mayor seguridad y justicia para los pueblos indígenas,

[...]mediante el diseño de una estrategia integral que contemple la seguridad de los habitantes de las zonas en que existe delincuencia organizada; el servicio de traductores y defensores de oficio que hablen lenguas autóctonas, que estén capacitados en los ámbitos de administración y procuración de justicia, y que garanticen a los procesados el respeto a los derechos humanos (2013: 109).

Para abatir la impunidad, se busca “[...]capacitar a los operadores del Sistema de Justicia Penal en materia de derechos humanos [...] (2013: 109)”, además de proporcionar asistencia y representación eficaz a las víctimas con perspectiva de estos mismos derechos.

Garantizar el respeto y protección de los derechos humanos y la erradicación de la discriminación es un pequeño apartado dentro del capítulo VI del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, que busca principalmente instrumentar una política de Estado en Derechos Humanos a través de 12 estrategias que aquí se enlistan:

- Establecer un programa dirigido a la promoción y defensa de los derechos humanos, incluyendo los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales.
 - Promover la implementación de los principios constitucionales en materia de reconocimiento y protección de derechos humanos.
 - Promover mecanismos de coordinación con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, para lograr mayor incidencia en las políticas públicas de derechos humanos.
 - Establecer mecanismos de colaboración para promover políticas públicas de derechos humanos con todas las autoridades del país.
 - Promover adecuaciones al ordenamiento jurídico nacional, para fortalecer el marco de protección y defensa de los derechos humanos.
 - Generar información que favorezca la localización de personas desaparecidas.
 - Actualizar, sensibilizar y estandarizar los niveles de conocimiento y práctica de los servidores públicos federales en materia de derechos humanos.
 - Promover acciones para la difusión del conocimiento y práctica de los derechos humanos.
 - Promover los protocolos de respeto a los derechos humanos en la actuación de las Fuerzas Armadas y las policías de todo el país.
 - Dar cumplimiento a las recomendaciones y sentencias de los organismos nacionales e internacionales de derechos humanos, y promover una política pública de prevención a violaciones de derechos humanos.
 - Impulsar la inclusión de los derechos humanos en los contenidos educativos a nivel nacional.
 - Fortalecer los mecanismos de protección de defensores de derechos humanos y de periodistas.
- (2013: 110-111)

En cuanto a proporcionar servicios integrales a las víctimas u ofendidos de delitos, se va a “[...]promover el cumplimiento de la obligación de reparación del daño a las víctimas del delito y de violaciones de derechos humanos (2013: 111)”. Para establecer una política de igualdad y no discriminación, la estrategia es “[...]promover el enfoque de derechos humanos y no discriminación en las actuaciones de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal[...]”, agregando la difusión, “[...]con apego a los principios de legalidad, certeza jurídica y respeto a los derechos humanos, la información pública gubernamental[...]” y “[...]promover el respeto a los derechos humanos y la relación con los organismos nacionales e internacionales

en la materia[...]”. Así también, retomando el papel de las comunidades indígenas, se considera “[...]impulsar acciones que garanticen los derechos humanos y condiciones de seguridad de los grupos indígenas que realizan migraciones temporales en el territorio nacional (2013: 116)”.

Para las cuestiones salubres, México sí expresa un compromiso internacional, con la estrategia de “[...]cumplir con los tratados internacionales en materia de salud en el marco de los derechos humanos[...]”(2013: 118)”, mientras que para la cuestión interna, en educación propone “[...]fortalecer dentro de los planes y programas de estudio, la enseñanza sobre derechos humanos en la educación básica y media superior[...]”(124)” y en materia laboral “[...]promover el respeto de los derechos humanos, laborales y de seguridad social[...]”(133)”.

Hay un objetivo que lleva por título *Consolidar la posición de México como un actor regional relevante, mediante la profundización de los procesos de integración en marcha y la ampliación del diálogo y la cooperación con los países de América Latina y el Caribe*, del que se rescata la estrategia de “[...]fortalecer alianzas con países estratégicos, y mantener un papel activo en foros regionales y subregionales en temas prioritarios para México como energía, comercio, derechos humanos y fortalecimiento del derecho internacional[...]”(2013: 147)”; pero no es el único, el compromiso también contempla “[...]impulsar firmemente la agenda de derechos humanos en los foros multilaterales y contribuir, mediante la interacción con los organismos internacionales correspondientes, a su fortalecimiento en el ámbito interno (p.149)”.

En el tema de la repatriación y el refuerzo de sus programas, con el objetivo de crear mecanismos para la reinserción de las personas migrantes de retorno, el tema de Derechos Humanos solo se considera dentro de la estrategia de “[...]fortalecer los programas de repatriación, a fin de salvaguardar la integridad física y emocional de las personas mexicanas repatriadas, así como para protegerlas de violaciones a sus derechos humanos [...]”(2013: 152)”. Sin embargo, de todas las consideraciones a la protección de los Derechos Humanos, se resaltan un par que va mas allá de la defensa exclusiva a los mexicanos. Estas estrategias son el “[...]fortalecer mecanismos para investigar y sancionar a los funcionarios públicos involucrados en las violaciones a derechos humanos y la comisión de delitos como la trata, extorsión y secuestro de migrantes [...]”, así como “[...]fomentar la protección y promoción de los derechos humanos sobre la base de los compromisos internacionales adquiridos por México (2013: 155)”.

Este Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, como presenta su capítulo final, fue realizado bajo la consideración de las preocupaciones ciudadanas, que tras diferentes encuestas,

la mayor inquietud fue la mejora del Sistema Educativo Nacional. El segundo lugar en importancia dentro de las propuestas lo tomó la seguridad, “[...]con diversas medidas que mostraron preocupación hacia temas de seguridad pública, derechos humanos, asistencia a víctimas y combate al crimen organizado [...]”(2013: 182)”, por lo que, de acuerdo al documento, las políticas de seguridad pública están enfocadas a combatir los delitos que más afectan a ciudadanos.

De esta forma, el Plan Nacional de Desarrollo de la administración comandada por Enrique Peña, subraya la importancia de Derechos Humanos en categorías como fortaleza de instituciones, gobernabilidad, seguridad pública, justicia para los pueblos indígenas, salud, erradicación de la discriminación y la consolidación de un Estado democrático a través de las garantías a los Derechos Humanos, que aspira a lograr en conjunto entre demás países y socios políticos y comerciales. Sobre el tema migratorio, tenuemente dice atender tópicos como el trato a cuestiones de perfiles de migrantes, estrategias de cruce, repatriación e inseguridad, procurando respetar siempre los Derechos Humanos.

Una vez que se conoce el papel de los Derechos Humanos en el Plan Nacional de Desarrollo, es posible seguir la línea de búsqueda de importancia del concepto en un subsecuente documento: el Programa para la Seguridad Nacional 2014-2018, dando por entendido que el Gobierno de la República cumple con la obligación establecida en el Artículo 26 de la Constitución de sujetar los programas de la Administración Pública Federal al Plan Nacional de Desarrollo.

c) Los Derechos Humanos desde el Programa para la Seguridad Nacional 2014-2018

De acuerdo al propio Gobierno Federal, para la elaboración del Programa para la Seguridad Nacional 2014 – 2018 “[...]se retomaron las prioridades, políticas, lineamientos y acciones procedentes, establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo 2013 - 2018, con el objeto de promover el desarrollo institucional permanente de los sistemas y procesos de Seguridad Nacional propios de un Estado constitucional democrático de derecho [...]”(Programa para la Seguridad Nacional 2014-2018: 17).

Incluso antes de adentrarse en materia al contenido del Programa de Seguridad, el mensaje introductorio del Presidente Enrique Peña considera ya la consolidación de los Derechos Humanos como una meta dentro del México en Paz que su administración procura construir, así como parte importante de las premisas para la consecución de los intereses de seguridad nacional dentro del discurso. El mensaje del Secretario de Gobernación, Miguel Ángel Osorio Chong, también hace mención del concepto cuando presenta el párrafo siguiente:

La defensa de la soberanía nacional y el pleno respeto al pacto federal y a los derechos humanos de nuestra población, son referentes indispensables que fueron considerados al definir los propósitos de este instrumento de política pública, el cual traza, de modo coordinado, la ruta para implementar las acciones prioritarias en la materia. (Programa para la Seguridad Nacional 2014-2018: 17)

Dentro del Resumen Ejecutivo, se encuentra una leyenda al borde de la página que, refiriéndose a la Seguridad Nacional, afirma que “[...]constituye una garantía de bienestar social que nos permitirá consolidar el avance hacia la paz, la seguridad y el desarrollo, bajo un modelo en el que el reconocimiento de los derechos humanos se vincula con la defensa y la promoción del interés nacional de México [...]” (2014: 22). Así, con el objetivo de “[...]garantizar la viabilidad de nuestro proyecto de nación y llevar a México a su máximo potencial, este Programa salvaguarda los derechos humanos y las libertades democráticas de sus ciudadanos” (2014: 23) concluye dicho resumen.

El Plan para la Seguridad Nacional 2014-2018, se estructura en cinco capítulos, titulados y clasificados como: 1.- Una política multidimensional para la Seguridad Nacional de México, 2.- El entorno estratégico de México en el siglo XXI. 3.- Objetivos estratégicos, 4.- Una agenda para el futuro: los retos del Estado mexicano en materia de Seguridad Nacional y 5.- Anexos. En este Plan de Seguridad, la aparición del concepto Derechos Humanos no es tan amplia como lo es en el Plan de Desarrollo. Empero, se hará el repaso de las menciones que tenga a lo largo de su contenido con el objetivo de conocer nuevamente la importancia que se da a estos derechos también constitucionales.

La primera parte, la política multidimensional, se divide en tres subcapítulos y tras la *Visión del Ejecutivo Federal*, el *Marco Jurídico y Conceptual* es el segundo de ellos. Dentro de los fundamentos jurídicos de la Política de Seguridad Nacional del Estado mexicano se encuentra como primer párrafo que:

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala, en su artículo 1, que todas las personas que se encuentren en el territorio nacional gozarán de los derechos humanos reconocidos en

dicha Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte. Su observancia, respeto, promoción y protección, por parte de cada una de las autoridades constituidas en el país está garantizada por el Poder Judicial de la Federación. (2014: 29)

En el subcapítulo tercero, *Modelo de Seguridad Nacional*, se encuentra el enfoque de Seguridad Nacional que orienta la actuación de la administración de Enrique Peña en el enunciado que dice así:

Promover la seguridad del Estado mexicano por medio de una política multidimensional que anticipe aquellas tendencias internas y externas que pueden poner en riesgo nuestro proyecto de nación, salvaguardando así la libertad, los derechos humanos y la seguridad de nuestros ciudadanos (2014: 36).

Dentro del modelo de Seguridad, se contempla la construcción de un Sistema Nacional de Inteligencia para contar con “[...]un diagnóstico integral, transparente y participativo, que considere las vulnerabilidades, los riesgos y las amenazas que pueden comprometer el desarrollo de la nación [...]” (2014: 41). Dentro de las actividades desarrolladas por este nuevo Sistema, uno de los fines será “[...]proteger los derechos humanos en las operaciones de inteligencia y la defensa de los principios fundamentales de nuestro proyecto de nación, contenidos en la Constitución Política [...] y el Plan Nacional de Desarrollo 2013 – 2018” (2014: 41).

La *Cultura de Seguridad Nacional*, como apartado, considera que México requiere desarrollar una cultura integrada por valores, principios y conocimientos que permitan la protección del libre ejercicio de los derechos fundamentales de su población. Este hincapié en tales derechos también se presenta en la planeación que sustenta que

[...]el fortalecimiento doctrinal de la Seguridad Nacional en las instituciones del Estado requiere de la profesionalización y la formación especializada de sus miembros, a fin de que éstos desarrollen los valores, principios y prácticas necesarias para su actuación profesional bajo un marco de transparencia, eficacia y respeto irrestricto a los derechos humanos. (2014: 42)

Esta Cultura de Seguridad busca también que la sociedad participe, divulgue y desarrolle un entendimiento de los fines que persigue la política de Seguridad Nacional, que finalmente es llamado *socialización de la cultura de seguridad nacional* y que, de acuerdo a lo planeado, “[...]al participar en la definición de las prioridades de Seguridad Nacional, la sociedad tendrá mayor certeza de que el Gobierno de la República actúa para su beneficio con respeto absoluto a los derechos humanos[...]” (2014: 43).

A pesar de que la participación de México en foros internacionales para la defensa de los Derechos Humanos es tratada más adelante en esta tesis, el Plan para la Seguridad Nacional contempla su promoción como parte de la agenda multilateral internacional.

El interés de México es promovido al fortalecer de manera activa los órganos y mecanismos internacionales que velan por el respeto de los derechos humanos en el mundo. En los diferentes ámbitos institucionales de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) —tales como la Asamblea General, el Consejo de Derechos Humanos y otros foros multilaterales especializados— al igual que en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, México promueve y participa en iniciativas a favor de los derechos de las mujeres, las personas migrantes, los pueblos indígenas y las personas con discapacidad, así como el apego irrestricto a los derechos humanos en la lucha contra el terrorismo. (2014: 53)

Posteriormente, se refrenda el compromiso de esta Política de Defensa bajo “[...]el compromiso del Ejecutivo Federal con un ejercicio de mando que tiene su fundamento en una profunda convicción democrática, en la observancia de la ley y en el absoluto respeto a los derechos humanos” (2014: 61).

En la sección dedicada a los *Riesgos y Amenazas*, destaca la consideración número cuatro, *Fronteras, Mares y Flujos migratorios irregulares* donde, además de referirse a los circuitos comerciales ilícitos en la frontera norte del país, apunta que el fenómeno migratorio

[...]tiene un impacto directo sobre la dinámica poblacional de nuestro país, pues forma parte de un conjunto de tendencias demográficas, económicas, sociales, políticas y de seguridad que deben ser gestionadas por el Estado mexicano para garantizar los derechos humanos de los migrantes y el desarrollo de la nación. (2014: 65)

De manera tal que el Plan para la Seguridad Nacional, supeditado al Plan Nacional de Desarrollo, proyecta la concepción de una cultura de seguridad a partir del involucramiento y la participación de la sociedad, como comprobante de que los Derechos Humanos son respetados en el obrar de los cuerpos de seguridad. En este Plan de Seguridad, la promoción de protocolos de respeto a los derechos por parte de las Fuerzas Armadas y policías de todo el país, así como en foros internacionales, son una estrategia dentro de la política de Estado.

No obstante y a diferencia del Plan Nacional de Desarrollo, en el de Seguridad se exhibe un desvanecimiento del énfasis e importancia que el carácter universal de los Derechos Humanos debe tener en México. De esta manera, los Derechos Humanos y su gestión están siempre orientados a la población y se hace explícita la vinculación de éstos con la defensa del interés nacional. Esto podría ser ambivalente: de un lado los Derechos Humanos pueden ser el fin

ciudadano a proteger de fenómenos externos como intrusos extranjeros que sean percibidos como una amenaza, lo que se presentaría a través de vejaciones a inmigrantes; por el otro, el interés nacional se vería alcanzado en el tema de Derechos Humanos a través del total respeto y protección de éstos a cualquier persona dentro del país sin importar nacionalidad, lo que sería una lectura a pie de letra de la Constitución.

Se enfatiza el fortalecimiento de la Seguridad Nacional a través de la profesionalización y formación especializada dentro de las instituciones, a fin de desarrollar valores y principios que fomenten un respeto a los Derechos Humanos. Sin embargo, el distanciamiento de los sujetos de Derechos Humanos limitados a los ciudadanos en este Plan, hace que las acciones sean dirigidas al trámite de respeto de temas como vivienda, seguridad, libertad de expresión y demás factores que mucho tienen que ver con la calidad de vida dentro del país y se aleja del tema del trato que se deberá ofrecer a la cuestión migratorio. Hacia este punto, el carácter universal de los Derechos Humanos se va disipando y el compromiso con la inmigración es un tema que no se encuentra en primer plano de importancia.

Esta ligera desvinculación del tema migratorio en Planes Nacionales recae entonces en programas de gobierno de niveles locales o regionales. Se llega, de esta manera, al emprendimiento del contenido del Programa Frontera Sur, que tiene como fundamento las cuestiones migratorias en la frontera de México y Guatemala. La delimitación de la problemática de esta tesis hace hincapié en el cuestionamiento de eficacia de este Programa desde su instrumentación.

2.2 El Plan Frontera Sur, el Plan Especial de Migración y la importancia de los Derechos Humanos

Bajo la premisa que el Plan Frontera Sur no estaba dando resultados, esto de acuerdo a los diferentes medios locales de comunicación, surge el cuestionamiento de diferentes circunstancias que pueden explicar el rédito limitado del proyecto. Dentro de ellas figuraba una carencia jurisdiccional de protección a los sujetos migrantes, que quedó descartada con la lectura de la Ley

de Migración en la que se detalla el trato justo que personas, sin importar su calidad o perfil de migrante, deben recibir. Esta Ley de Migración, designa al Instituto Nacional de Migración y a la Procuraduría General de República como los encargados de llevar a la práctica el contenido de sus normas, así como designar a las posteriores instancias locales o estatales los lineamientos que se generen. Estos últimos a su vez deberán apearse a lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo y el Plan de Seguridad Nacional, máximas políticas estatales.

De esta manera, en carácter de herramienta a los planes nacionales, en agosto de 2014 y con motivo del flujo migratorio, del limitado desarrollo social y económico en la región y por el incremento de asentamientos humanos en la frontera, el Gobierno Federal instrumentó en Catazajá, Chiapas, el Programa Frontera Sur para tratar los problemas migratorios en el estado. Este programa estratégico está dentro del Plan Rector de la Política de Seguridad Nacional de México, que es el Programa para la Seguridad Nacional 2014-2018, donde se establece la consolidación de la Estrategia Integral de Atención a la Frontera Sur. Sobre éste, el Gobierno Federal lo presenta como un mecanismo impulsado

[...]desde junio de 2013 para fortalecer la presencia de la autoridad del Estado en la zona y coordinar acciones con los países centroamericanos para superar los desafíos comunes a la seguridad y al desarrollo, y avanzar en el establecimiento de una frontera más moderna, eficiente, próspera y segura. (Consejo de Seguridad Nacional, 2014: 65).

De acuerdo al Programa para la Seguridad Nacional y dado que es especialmente relevante en la frontera sur,

[...]gestionar la migración desde y hacia México impone a esta Administración exigencias y oportunidades cada vez mayores, las cuales implican la coordinación de esfuerzos por medio de una política integral que permita considerar las múltiples dinámicas del fenómeno migratorio en beneficio de las personas migrantes, así como la gestión eficiente y segura de la movilidad internacional” (Consejo de Seguridad Nacional, 2014: 65).

De esta manera, en el decreto por el que se crea la Coordinación para la Atención Integral de la Migración en la Frontera Sur, con fecha del 8 de julio de 2014, el Presidente Enrique Peña considera que “[...]es de particular relevancia la atención eficiente del fenómeno migratorio en nuestro país, por lo que las políticas públicas deben enfocarse a encontrar soluciones sostenibles para facilitar un adecuado flujo de personas al interior del territorio nacional[...].” (Diario Oficial de la Federación, 2014) y, dado que la meta nacional del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, denominada México con Responsabilidad Global, nos recuerda el Presidente, prevé “[...]garantizar en el territorio nacional los derechos de las personas migrantes, solicitantes de

asilo, refugiadas y beneficiarias de protección complementaria[...]”, conlleva esto al diseño y la ejecución de “[...]programas de atención especial a grupos vulnerables de migrantes, como niñas, niños y adolescentes, mujeres embarazadas, víctimas de delitos graves, personas con discapacidad y adultos mayores[...]” (Diario Oficial de la Federación, 2014).

¿Qué procura este plan y para qué ha sido creado? Este decreto se expide a fin de “[...]implementar las acciones para el respeto a los derechos humanos, el tránsito seguro de los flujos migratorios, así como fomentar la cohesión social y convivencia armónica con base en el Estado de Derecho [...]” (2014). El decreto consta de 8 artículos, con su entrada en vigor desde el día de su publicación en el Diario Oficial de la Federación y, la cobertura de las erogaciones necesarias para su cumplimiento con cargo al presupuesto modificado autorizado para tal efecto sus dos únicos transitorios.

Desde el principio, el anuncio de este plan levantó opiniones encontradas y los periódicos locales en el estado de Chiapas se limitaron a publicar sus principales objetivos y pormenores de los motivos e intenciones del decreto. Cuando en los meses posteriores a la instrumentación las cifras no mejoraron, comenzaron los análisis comparativos del antes y después de este programa, lo que ocasionó un incremento en el número de estudios que se enfocaban en su fracaso para disminuir los casos de violación de Derechos Humanos. Como se ha mencionado en apartados previos, esta fue la principal motivación para el estudio central de esta tesis, por lo que la instrumentación de este Programa representa la fecha que delimita este estudio. De tal forma que, una vez que se conoce su procedencia en cuanto a planeación, lo capital de su contenido se presentará a continuación.

Así, se habla entonces de encausar dependencias públicas para atender la migración de una *manera integral* en la Frontera Sur, definiendo el concepto como una atención sujeta siempre al marco jurídico; se hace mención de los cuatro estados surfronterizos contemplados; se designa al Secretario de Gobernación como el encargado de coordinar este decreto; se crea la Coordinación para la Atención Integral de la Migración en la Frontera Sur y; se describen las facultades del Coordinador, así como la comunicación necesaria entre los titulares de las dependencias involucradas.

Lo más importante del decreto dice:

PRIMERO. - El presente Decreto tiene por objeto instruir a las dependencias y entidades de la Administración Pública [...] para coordinarse en la definición de estrategias y proporcionar, [...] la Atención Integral de la Migración en la Frontera Sur.

SEGUNDO. - Para los efectos del presente Decreto, se entenderá por: *Atención Integral*: las acciones que, sujetas al marco jurídico aplicable, corresponde ejecutar de manera coordinada [...] en materia migratoria; *Coordinador*: el servidor público designado como titular de la Coordinación y *Frontera Sur*: el territorio de los Estados Unidos Mexicanos, que comprende los Estados de Campeche, Chiapas, Quintana Roo y Tabasco.

TERCERO. - [...] se instruye al Secretario de Gobernación que coordine a los servidores públicos [...] cuando se trate de asuntos en materia migratoria, para dar cumplimiento al presente Decreto[...].

CUARTO. - Se crea la Coordinación para la Atención Integral de la Migración en la Frontera Sur, como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación[...].

QUINTO. - Corresponde al Coordinador [...]: I. Ser el conducto del Secretario de Gobernación para la coordinación interinstitucional[...] II. Coordinar [...] las distintas políticas públicas en materia migratoria [...] III. Dar seguimiento a las acciones que se acuerden [...] IV. Recibir en acuerdo a los delegados y demás servidores públicos de las dependencias migratorias [...] V. Acordar los asuntos [...] con el Secretario de Gobernación y, cuando sea necesario, con los titulares de las demás dependencias [...] para el cumplimiento del objeto de este Decreto; VI. Impulsar el desarrollo, a partir de políticas sociales, económicas y culturales [...] con el fin de atender la materia migratoria en la Frontera Sur[...].

SEXTO. - El Coordinador está facultado para celebrar todo tipo de convenios y acuerdos [...] con las autoridades federales, estatales y municipales de la Frontera Sur, [...]

SÉPTIMO. - Los titulares de las dependencias, entidades e instituciones[...] deberán girar las instrucciones necesarias para que los delegados y demás servidores públicos [...] acuerden los asuntos de su competencia con el Coordinador para el cumplimiento del objeto de este Decreto.[...].

OCTAVO. - Las dependencias, entidades e instituciones [...] contribuirán en sus respectivos ámbitos de competencia al cumplimiento de las políticas, programas y acciones que determine el Coordinador en el marco del presente Decreto (Programa Integral Frontera Sur, 2014).

Lo primero que salta a la vista la bajo la lupa de esta investigación, es la aparición –o ausencia- del concepto Derechos Humanos. Si bien a manera introductoria se menciona que se buscan implementar acciones para respetarlos junto con un tránsito seguro de flujos migratorios en la zona, en los ocho artículos del decreto no se vuelve a hacer mención de estos derechos; hay que suponer que se encuentran implícitos en las instrucciones que las dependencias de gobierno recibirán, así como en el marco legal que justificará las acciones de esta *atención integral*.

Resulta a su vez notoria la idea que para controlar el fenómeno migratorio y facilitar el flujo de personas, sea necesario “[...]una coordinación institucional de los servidores públicos de los tres niveles de gobierno en las entidades estatales que conforman la Frontera Sur de México [...]” (PCS, 2014: 1). En cuanto al papel del Coordinador, pretende éste ser el conducto

interinstitucional entre el Secretario de la Secretaría de Gobernación, los gobiernos estatales y el Ejecutivo Federal, a fin de enlazar las labores de manera más eficiente.

El Secretario de Gobernación, Miguel Ángel Osorio Chong, designó así, el 15 de julio de 2014 a Humberto Mayans Canabal, como Coordinador para la Atención Integral de la Migración en la Frontera Sur, teniendo como tarea principal la implementación de políticas públicas para la Atención Integral de la Migración en esta zona. También, dentro del mismo comunicado, se detalló que, en palabras del propio Secretario, se buscaba

[...]brindar mayor protección a los migrantes y mejorar las condiciones en que operan los albergues y estaciones migratorias, incluyendo los espacios para menores no acompañados, todo ello trabajando de la mano con la sociedad; ampliar la colaboración con Centroamérica para el resguardo y repatriación de los migrantes, así como la disminución de las condiciones que alientan el fenómeno migratorio [...]e incrementará la colaboración regional e institucional encaminada a proteger y dar certidumbre a quienes cruzan por nuestra frontera (Secretaría de Gobernación, 2014).

Mayans fue senador de la República en la LVI Legislatura y presidió la Comisión de la Frontera Sur y en la LXII Legislatura encabezó la Comisión de Asuntos Fronterizos Sur. Como diputado en la LVIII Legislatura fungió como Secretario de la Comisión Especial del Sur-Sureste. Dentro de sus reacciones como nuevo Coordinador, destacó que por primera vez un Presidente de la República “[...]comprende la realidad de la frontera sur-sureste y responde con una visión moderna y con un programa integral para el desarrollo y el respeto de los derechos humanos y la dignidad de las personas que viven y transitan por esa franja fronteriza” (SEGOB, 2014: Boletín 362/14).

De acuerdo a la Consejería en Proyectos guatemalteca, el fin común de este programa es de alimentar la escalada de seguridad en la zona fronteriza, la proliferación de retenes como estrategia de cinturones de control, que ha tenido como resultado nuevos caminos como lo expresa *Contralínea*:

Como consecuencia de ese programa, y de las agresiones que ejercen diversos grupos del crimen organizado (secuestros, desapariciones, ejecuciones, extorsión, violaciones sexuales, trata sexual y laboral), los migrantes indocumentados han modificado sus rutas. Ello ha derivado en la segunda “amenaza” a la seguridad nacional: los flujos migratorios descontrolados, es decir aquellos que las autoridades federales no pueden contener, por desconocer sus recorridos o porque éstos son de difícil acceso (Contralínea, 9 de octubre de 2016).

Es posible que este tipo de carencias conceptuales sean parte de las razones que llevaron al programa a no tener los resultados esperados. Sin embargo, no existe certeza para señalar esta

cuestión como la única causa. El caso de este decreto, no se aleja mucho de lo que se buscaba también en el Plan Sur de 2001, con las mismas intenciones de fortalecer la vigilancia y control de los flujos migratorios en la región y que se considera un antecedente directo del Gobierno en su intento de menguar la situación en la frontera con Guatemala.

La limitada extensión del Programa Integral Frontera Sur podría responder a su nivel de importancia, en cuanto a su jerarquía dentro de los diversos mecanismos gubernamentales que trabajan las cuestiones migratorias. A pesar de que ha causado ruido por su bajo rendimiento, como se analizará en el capítulo siguiente, es necesario saber que existen ciertamente otros mecanismos de control migratorio entre la escala de este Integral Frontera Sur y el Plan de Seguridad Nacional, quizás más de los que deberían. Uno de esos proyectos es el Programa Especial de Migración (PEM) 2014-2018.

El Programa Especial de Migración 2014-2018 (PEM), incluido por primera vez entre los instrumentos derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, “[...]constituye el mecanismo de coordinación interinstitucional y multisectorial con el que se establecen las bases para una política migratoria integral del Estado mexicano, con visión de largo plazo y basada en un amplio consenso social [...]” (Secretaría de Gobernación, 2014b). Toda la planeación y consideración idílica del trato migratorio quedaría plasmado en programas como este. Su razón de ser daría esperanza de cambios y correcciones en el propio tema que en 2014 se comenzaría a combatir.

El Gobierno mexicano reconoce la necesidad de replantear los criterios que han predominado en la política migratoria, para dar paso a un enfoque centrado en el bienestar de las personas migrantes, a partir de los principios de respeto irrestricto a sus derechos, congruencia y corresponsabilidad internacionales, hospitalidad, integración social y cultural [...]a partir de: fomentar una cultura de la legalidad, de derechos humanos y de valoración de la migración; incorporar el tema migratorio en las estrategias de desarrollo regional y local; consolidar una gestión migratoria eficaz fundamentada en criterios de facilitación, corresponsabilidad internacional, seguridad fronteriza y seguridad humana; favorecer los procesos de integración y reintegración de los migrantes y sus familias; fortalecer el acceso a la justicia y la seguridad de los migrantes, familiares y quienes defienden sus derechos (Secretaría de Gobernación, 2014b: 1).

Su objetivo es lacónico: que los migrantes tengan acceso efectivo a los derechos establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Contempla, además de la defensa de mexicanos en el exterior, sus derechos y los protocolos de reingreso al país, acciones para promover flujos ordenados, seguros y ágiles en la frontera sur con respeto a los

derechos humanos; fortalecer los mecanismos de repatriación y retorno asistido de migrantes y modernizar la infraestructura en lugares destinados al tránsito internacional de personas, oficinas de trámites, estaciones migratorias y estancias.

Involucradas la Secretaría de Gobernación y la de Relaciones Exteriores, llaman a participación a toda una serie de instituciones para materializar los objetivos: el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación; la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero; Banco Nacional de Comercio Exterior; Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros; Secretaría de Desarrollo Social; Instituto Mexicano de la Juventud; Secretaría de Economía; ProMéxico y muchas otras Secretarías en materias de agricultura, ganadería, desarrollo rural, alimentación; comunicaciones y transportes; vivienda; educación pública; deporte o como la Comisión Nacional contra las Adicciones, por mencionar algunas. Cierra esta lista una leyenda sobre la relación de dependencias y entidades, que la contempla no ser exhaustiva ni limitativa pues podrán incorporarse otras más.

En líneas generales, el Programa Especial de Migración es el pilar del accionar institucional mexicano en cuanto a la atención de todas las vertientes del tema migratorio y, a pesar de la gran importancia que presenta para atender los problemas del país como emisor de migrantes, a Estados Unidos en su inmensa mayoría y todos los indicadores y estadísticas que la frontera norte emite, también hay un compromiso federal para atender el flujo de centroamericanos del lado sur del país y hacer valer toda la legislación proteccionista emitida en otros programas y lineamientos.

2.3 Los Derechos Humanos bajo la política del Estado mexicano

El discurso gubernamental ha sido, en los últimos años, el de presumir la importancia que los Derechos Humanos tienen dentro del Estado de Derecho que se plantea establecer administración tras administración. Hasta cierto punto, los esfuerzos por lograr la preservación, cumplimiento y respeto de estos derechos se ve representada en los diferentes planes de acción de todos los

niveles de gobierno, en la creación de instituciones, en la inversión y la designación de fondos más grandes que las proyectadas en años anteriores y en la cooperación con otras naciones para lograr, en conjunto, que los Derechos Humanos dejen de ser el suplicio de las recomendaciones que el país recibe internacionalmente.

Empero, el concepto propio de Derechos Humanos debe matizarse, ya que los estudios de caso se vuelven tan diversos que la tarea puede llegar a ser estudiada desde puntos de vista muy diferentes. Algunos ejemplos podrían ser cuáles son los Derechos Humanos más violentados, quiénes son los principales agresores, quiénes son los más agredidos en estos derechos, qué se hace para prevenir estas acciones, entre muchos otros.

La cuestión de quiénes son los agredidos en tema de violencia de Derechos Humanos es extensa. Basta con escuchar las noticias nacionales para darse cuenta que muchos de los derechos que constitutivamente nos corresponden no son respetados. Los feminicidios al norte del país es un tema que ya lleva varios pares de años presentes que no logra ser abolido; los ataques a periodistas que en su labor de presentar la realidad mexicana terminan por ser asesinados o los casos similares con los defensores de Derechos Humanos que terminan con la misma suerte. Se pueden enlistar las grandes carencias que no se logran cumplir a pesar de reafirmar discurso tras discurso el compromiso de respetar estos Derechos, pero carencias como el de una vivienda digna, el acceso al agua potable o al servicio de drenaje también son derechos que llevan años sin tomar la importancia necesaria o que su solución no logra materializarse.

Con toda la complejidad y extensión que el tema de Derechos Humanos tiene desde el punto de vista gubernamental e institucional, el presente trabajo se enfoca específicamente en el trato que los inmigrantes irregulares sufren en su paso por la frontera sur del país. Por esto, situaciones como el derecho a la libre expresión, por poner un ejemplo, que es públicamente reprimido e identificado como un derecho humano, no será abordado. Esta es la razón por la que el enfoque que se ha perseguido en el análisis de los planes de seguridad y desarrollo se limita al estudio de la participación y mención de Derechos Humanos así como de las instituciones encomendadas para controlar estos temas, dirigidas a los inmigrantes en su gran mayoría centroamericanos, como sujetos de estos derechos.

De esta manera, se puede comentar que, en primera instancia, la defensa de los Derechos Humanos en México, de facto, está planeada para los ciudadanos y no para inmigrantes en suelo nacional, a pesar de que la realidad es aún más difícil, con todos los casos de extorsión, secuestro,

asesinatos y demás crímenes que lastiman a la población y ponen en tela de juicio la efectividad administrativa para la protección ciudadana. La política del Estado mexicano hacia la defensa de los Derechos Humanos queda plasmada en el Plan Nacional de Desarrollo con una importancia que no se presume sea el objetivo principal ni el medio más importante a proteger.

Existen también consideraciones importantes en este programa, como el cumplimiento del marco legal en todo momento, que no puede ser atestiguado ni por la ciudadanía ni por inmigrantes en proceso de deportación, lo que hace que nuevamente lo que queda en planeación no se vea en la práctica diaria. Cuando se leen Metas Nacionales como *Un México Incluyente* o *México con Responsabilidad Global*, quienes investigan proyectos de nación bajo estudios de Derechos Humanos considerarían tener expectativas de un compromiso con el trato a toda persona dentro de nuestro territorio. La promesa de la primera meta es ofrecer las mismas oportunidades de éxito a cada uno de los mexicanos, en temas laborales, en las tomas de decisiones y en la participación democrática, no se trata, en ninguna de sus líneas, la relación a considerar con extranjeros en situaciones regulares o irregulares.

La meta que habla sobre el papel de México en el contexto internacional, por su parte, establece las pautas que México debe seguir en el tema de participación en foros internacionales. El alzar la voz en reuniones sobre economía mundial, comercio, diplomacia e incluso en foros de Derechos Humanos están considerados para ser las actividades que demostrarán que efectivamente, México es un actor con una responsabilidad global. Sin embargo, dentro de estas responsabilidades no se presentan de manera explícita las herramientas ni los mecanismos necesarios para ser un ejemplo mundial del trato o el control de inmigrantes. Algunos escépticos argumentan que la responsabilidad más grande se tiene con Estados Unidos no solo en las relaciones políticas, sino en cerrar la puerta sur para detener el flujo migratorio sin tener que mancharse las manos, dejando la tarea al gobierno mexicano.

Como ya se mencionó, el capítulo VIII del Plan Nacional de Desarrollo, instruye a las dependencias federales en los pasos a seguir para su propia instrumentación, a través de los Programas Sectoriales, Institucionales, Regionales y Especiales, en los que, a través de decretos y extensiones como el Plan Frontera Sur, crean una red de proyectos que en la práctica, se solapan las responsabilidades y se crea una incertidumbre que solo refleja abusos de autoridad, estancamiento en resultados e incredulidad hacia los proyectos de gobierno por parte de la sociedad.

Este Plan de Desarrollo, de acuerdo al Gobierno Federal, responde a la necesidad de instituciones fuertes. Si bien se redacta bajo la realidad del sexenio previo a cargo de Felipe Calderón, se admite que las crisis a las que se ha enfrentado el país han detenido la productividad que podrá ser dinámica nuevamente con cinco grandes temas en el que la misma fortaleza institucional, será la primera en ser mencionada. Un grave problema, empero, para el estudio de la defensa de Derechos Humanos, es la reducción de menciones o apariciones que estos derechos representan para fortalecer el dinamismo nacional al que se refiere la planeación; instituciones fuertes para muchas metas, en la que el aseguramiento de un trato digno durante los procesos de repatriación no figura. No debe, tras esta afirmación, confundir la actividad de las instituciones para asegurar el trato digno con el compromiso por lograrlo, que al menos en proyección jurídica, este último es contemplado.

Así, figura la consideración, dentro del Plan de Desarrollo, que las instituciones de seguridad del país deben tener como fin prioritario garantizar la integridad física de la población. En todo momento, cuando se hable de seguridad, siempre y exclusivamente se pensará en la sociedad mexicana. Puede sonar obvio que, en las estrategias de un gobierno, a quien se protegerá será a su pueblo, pero la misma Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dota de derechos a cualquier persona dentro de suelo nacional, por lo que existe una omisión en cuanto a los sujetos de derecho una vez que se habla del trato a inmigrantes bajo situaciones irregulares. Se crea entonces una necesidad de redacción y presentación de nuevos programas que enfatizen lo que la Carta Magna presenta desde su Artículo 1 sobre la universalidad de los derechos; es ahí cuando nace una oportunidad para que nuevos mecanismos como el Programa Especial de Migración vean la luz.

En el tema de la seguridad del país y bajo la admisión de que México ha enfrentado en los últimos años una problemática sin precedentes en términos de seguridad pública, la importancia del trabajo coordinado y eficaz de las instituciones toma una relevancia de dimensiones que, de no controlarse, podrían significar abusos de autoridad, mal empleo de funciones, participación de cuerpos de seguridad en situaciones ajenas a sus tareas, entre otros problemas que México no desconoce y que a su vez, llegarían a presentar síntomas como las violaciones de Derechos Humanos y la incapacidad para hacer justicia o detener los casos de agresión.

Entre la nebulosidad de los Derechos Humanos en los planes gubernamentales, en el trato humano en los casos de deportación de inmigrantes *sin documentos* de acuerdo a la planeación

federal y la promesa de justicia a los ciudadanos, no pretende ser de vicio que lemas como *Que los derechos de los mexicanos pasen del papel a la práctica* se encuentren en lo planeado por Enrique Peña para su sexenio. Bajo la política del Estado mexicano, tanto los Derechos Humanos como las instituciones deben reforzarse con la fuerza que su decadencia exige. Después de conocer el plan rector de política doméstica del sexenio 2012-2018, aunque se mencione el concepto Derechos Humanos 61 veces, ninguna está ligado al concepto migrante o inmigrante; ninguna habla de un trato ciego e incluyente como se presume constitucionalmente, recordando que “[...]el mantenimiento del orden constitucional y el fortalecimiento de las instituciones democráticas de gobierno [...]” es parte del Artículo 3 de la Ley de Seguridad Nacional.

El propio Plan Nacional de Desarrollo acepta que las autoridades atentan contra los Derechos Humanos. Esto replantea las ideas de desconocimiento en el tema como causa de los resultados no obtenidos, lo que puede entenderse bajo nuevas hipótesis como la impotencia, la falta de planeación, los errores y las omisiones durante la preparación de los planes de acción, etcétera. Aún cuando este diagnóstico se presente como un punto de partida o como una objeción a los problemas no resueltos por un presidente perteneciente a otro partido político, las noticias, los artículos y los medios de comunicación en general confirman que la realidad no ha cambiado en este nuevo sexenio presidencial.

Se plantea trabajar en dos planos complementarios, expone el Plan (2013): el de “[...]la prevención social de la violencia y el de la contención del delito mediante intervenciones policiales oportunas y efectivas [...]”. En algún momento de estas buenas intenciones se llega al fracaso en los objetivos. El exceso de programas pueden ser una opción con el fenómeno de solapamiento de tareas que se mencionaba previamente. Para el *Project Counselling Service* de Guatemala, la estrategia conformada por el Programa Frontera Sur está compuesta “[...]por un conglomerado de planes y programas puestos en marcha por el gobierno mexicano, autoridades políticas y policiales, en conjunto con otros organismos públicos[...]” (2012: p.4) dentro de los que incluyen el Plan Integral de Desarrollo de la Zona Sur-Sureste, el Programa de Apoyo a la Zona Fronteriza, Plan de Modernización de las Aduanas, Programa de Migración para la Frontera Sur de México y el Programa “Paso Seguro”.

Con esa embestida de estrategias en la zona, no sólo se esclarecen las carencias que deben ser atendidas y la difícil realidad que la frontera sur experimenta, sino que se pierden de vista, al menos en el afán de instrumentar cada uno de estos programas en fraternidad, la línea de lo que

se debe hacer, lo que no se debe hacer y lo que se debe respetar; en un punto en el que los Derechos Humanos quedan olvidados de los planes regionales. Al recurrir a la planeación para la actuación de México en asuntos internacionales, dentro de la meta de Responsabilidad Global, el tema del flujo migratorio se encuentra presente. ¿Qué dice el Estado mexicano sobre ello? “[...]Velar por los intereses de los mexicanos en el extranjero y proteger los derechos de los extranjeros en el territorio nacional”.

El problema de la movilidad internacional tiene una mayor importancia en la frontera norte para el tema migratorio y, una vez más, en una oportunidad de encontrar estrategias para la reducción de inmigrantes centroamericanos y su justa repatriación, se ve perdida la noción de respeto a los Derechos Humanos, así como del valor de las propias personas indocumentadas en territorio mexicano. Para cuando se llega a estancias con ideas como las de “[...]diseñar mecanismos de coordinación interinstitucional y multisectorial, para el diseño, implementación, seguimiento y evaluación de la política pública en materia migratoria [...]” emergen dudas acerca de qué tan coordinadas pueden llegar a estar las instituciones cuando las políticas públicas se plantean en grandes grupos de acciones ambiguas y poco claras para las partes ejecutantes.

Si se llegan a superar los obstáculos para organizar de manera productiva los planes, las instituciones y las autoridades de los tres niveles de gobierno, las líneas de acción de lo que proyecta el Programa de Nación vuelve a identificar la manera en que los Derechos Humanos y universales serán abordados. Se piensa en promover alianzas intergubernamentales con Centroamérica para facilitar la movilidad de personas y garantizar la seguridad humana de los migrantes, pero se puede ver que este tipo de proyectos solo serán fructíferos cuando México logre organizar sus propios planes, coordinar sus propias instituciones e instrumentar eficazmente sus tareas entre niveles de gobierno. También, afirma Edmundo Salas Garza, exdirector de Información del Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN), Centro que se crea bajo una estrategia del Programa para la Seguridad Nacional en 1989, que:

En el Estado moderno, los contrapesos frente a la actividad de los órganos de la seguridad nacional son los derechos constitucionales y humanos de los individuos; el Congreso de la Unión, los partidos políticos, los acuerdos internacionales y, de manera particular, la Ley de Seguridad Nacional”, Advierte que el Congreso es fundamental como contrapeso a la seguridad nacional: la propia ley establece que la Comisión Bicameral está encargada de revisar y modificar el contenido de la Agenda Nacional de Riesgos, cuya aplicación puede afectar los derechos humanos y las garantías individuales de la población (Contralínea, 30 de octubre de 2016).

Puede que toda la cuestión de inferiorizar a los inmigrantes a través de tratos injustos, violentos y con irresponsabilidad institucional sea parte de un plan en marcha que responda a la Seguridad Nacional y el combate a los factores de riesgo que ataquen la integridad nacional. La defensa de la soberanía nacional y el pleno respeto al pacto federal y a los Derechos Humanos de la población mexicana son los sujetos de deben ser defendidos de acuerdo a las nociones federales, aunque definitivamente debe haber un equilibrio racional entre las consideraciones de amenazas y el cómo lidiar con ellas cuando son solo grupos de personas con intereses más allá de la estancia en la nación mexicana.

Ello conlleva al abordaje de otro programa federal, en este caso al del Programa para la Seguridad Nacional, de donde desprenderá el decreto que crea el Plan Frontera Sur, pero antes de agregar un comunicado para aumentar la vigilancia y la presencia militar, este Programa tiene mucho de donde hablar en el tema de Derechos Humanos, migración y seguridad. Con justa razón “[...]la consideración del entorno estratégico en el cual se desenvuelve nuestro país es esencial para articular una política de Estado en materia de Seguridad Nacional [...]” (PSN, 2013: 50), en donde la percepción de riesgo, amenaza y peligro debe ser aclarada con la mayor precisión posible para las instituciones, el personal que representa estos grupos y la sociedad civil en general.

Esta consideración de entorno va dirigida a la colindancia geográfica que México tiene en sus fronteras norte y sur, atrapado entre un país considerado la potencia más importante del mundo y pequeñas naciones con crisis sociales e inferiores niveles de vida de donde emana un flujo migratorio en busca de un espacio en Estados Unidos que las autoridades fronterizas y migratorias no pueden controlar o administrar.

En instancias en las que la importancia de los Derechos Humanos se hizo más tácita que explícita, “[...]la Ley de Seguridad Nacional establece las bases de integración y acción coordinada de las instituciones y autoridades encargadas de preservar la Seguridad Nacional, en sus respectivos ámbitos de competencia[...]” (Programa para la Seguridad Nacional 2014-2018: 31), de donde se podría esperar una mejor organización institucional ahora que este proyecto aterriza muchas de las nociones que en el Plan de Desarrollo solo considera de manera general. El respeto a los Derechos Humanos de inmigrantes indocumentados en el estado de Chiapas es contradictorio, al parecer, con los planes de neutralizar todo tipo de amenaza para la sociedad.

La definición de objetivos para la Seguridad, que se presume se realizó por medio de mesas temáticas que contaron con la presencia de especialistas y funcionarios vinculados con la comunidad de seguridad y defensa del país, identificó que el tránsito por México de personas indocumentadas –provenientes de Centroamérica con destino a Estados Unidos– es considerado por el Gobierno Federal como una de las 10 amenazas a la Seguridad Nacional y no como una crisis humanitaria, de acuerdo a la Agenda Nacional de Riesgos 2015 (Contralínea, octubre de 2016). Ello puede explicar la manera de tratar la cuestión fronteriza, con el aumento considerable de cuerpos militares en la zona y no como un llamado de atención al trato justo y humanitario en detenciones y deportaciones.

El entorno a considerar, en la política del Estado Mexicano, se plasma en el Plan de Seguridad Nacional, cuando se presenta que

México es vecino y puerta de entrada a Centroamérica, región con la cual le unen vínculos históricos, culturales, sociales y económicos. La estabilidad política y el desarrollo de Centroamérica son elementos que se encuentran ligados con la Seguridad Nacional de México. La intensidad de las relaciones fronterizas y los vínculos comerciales establecidos tienen lugar en el marco de un escenario regional de nido por retos significativos para el mantenimiento de la gobernabilidad democrática. El crecimiento de las actividades ilícitas vinculadas con la delincuencia organizada transnacional ha tenido en los últimos años un impacto económico y social que ha afectado, en diversos grados, a los países de la región (Programa de Seguridad Nacional, 2012: 51).

Se retoma el argumento de la prioridad de programas y objetivos que hay que alcanzar, cuando el impacto económico es fundamental proteger. Así, el Plan de Seguridad se preocupa por limitado desarrollo social y económico en el sur del país como factor que podría ampliar las vulnerabilidades, acotando de esta forma la capacidad para generar comunidades productivas, competitivas y sustentables, sin mostrar interés directo por la conservación de la integridad humana como lo es el respeto a los Derechos Humanos. “El interés de la política migratoria mexicana está en detener esos flujos para que la gente se quede en sus países, observa la doctora Sonia Wolf para Contralínea, especialista en el estudio de la migración centroamericana”, quien además detalla:

[...]se puede suponer que la preocupación de México y de Estados Unidos es que si se facilita esta huida de los centroamericanos más personas van a emprender este viaje. Pero como la situación [de violencia en sus países] no está cambiando, la gente no puede quedarse ahí; entonces van a seguir tratando de llegar a Estados Unidos (Contralínea, 9 de octubre de 2016).

De acuerdo con el Cuarto Informe de Gobierno del Presidente Enrique Peña, el tópico *Flujos Migratorios Irregulares* se encuentra entre los 10 factores que pueden vulnerar el pleno desarrollo de la nación o que busquen atentar contra los objetivos e intereses nacionales. En materia de Derechos Humanos de las personas en tránsito, las Agendas Nacionales de Riesgos revelan que una de las preocupaciones de este gobierno no es el respeto por los mismos ni acabar con la impunidad que impera en casos de vejaciones, sino limpiar la imagen internacional de las autoridades mexicanas (Contralínea, 9 de octubre de 2016).

No se puede hablar de una política del Estado mexicano que sea incluyente; en la práctica no lo es para los ciudadanos y no es considerado para los inmigrantes. Las estrategias federales como gestionar la agenda migratoria desde una perspectiva integral que incluya acuerdos con países expulsores de migrantes o impulsar acuerdos de cooperación con países expulsores de migrantes para actuar coordinadamente y brindar atención integral al fenómeno migratorio regional no responden a soluciones objetivas, de manera que incluir a más participantes no es a su vez la salida que se necesita si los programas no consideran puntos como factores humanos, una organización y designación de tareas que no solapen las actividades de las diferentes entidades e instituciones y se ponga al frente el valor de cuestiones como los Derechos Humanos de toda persona como la Constitución establece.

CAPÍTULO III. LAS INSTITUCIONES GUBERNAMENTALES PARA LA DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS EN CHIAPAS: LA REALIDAD PRÁCTICA

Anterior a la propia consolidación de México como nación, el flujo de personas encontraba permiso de movilidad al pertenecer ambas regiones, el Soconusco, ahora mexicano y Guatemala, a una capitanía en común en la Nueva España, la Capitanía General de Guatemala. Cabe mencionar que la división política y el deslinde de la Metrópoli española en el siglo XIX de estos territorios, no detuvo el desplazamiento de personas en busca de campos de trabajo separados por la creación de nuevas fronteras estatales (Arreola, 1997). Una constante de esta situación ha sido el aumento anual de personas que intentan llegar al *otro lado*. Por ejemplo, del año 2000 al 2015, las estimaciones pasaron de ser 492,000 a más de un millón de inmigrantes en territorio mexicano en total, incluyendo regulares e indocumentados (INEGI, 2015), lo que representó un aumento mayor al 100% en 15 años.

Diversos estudios académicos apuntan a las guerras civiles centroamericanas como promotoras de la emigración, en la que el objetivo es encontrar asilo en países como México. Sobre el refugio en el caso específico guatemalteco, Toussaint comenta que éste

[...]se prolongó por más de quince años y, desde sus primeros años de la década de los ochenta, pasó por varias etapas: llegada y atención de la emergencia; asentamiento en Chiapas; reubicación en Campeche y Quintana Roo de parte de la población refugiada; programas de alimentación, salud y educación, y búsqueda de soluciones duraderas, ya fuera para permanecer en México o para retornar a Guatemala. (2015: 183)

Este desplazamiento no es una tarea para nada fácil o sencilla y los peligros para los inmigrantes se presentan en cualquier lado y de cualquier forma, sean naturales, sociales o políticos. Los migrantes tienen que enfrentar problemas con el estado del tiempo, agresiones de la población local o abuso de autoridad. Como ejemplo, según la Cruz Roja, cada año 37 personas pierden alguna extremidad intentando subir a *La Bestia* (El País, 2017). Otro ejemplo es el de las instituciones que tienen la tarea de repatriarlos. Ha sido este último ejemplo el que ha tomado más fuerza en los últimos años. Como presenta Casillas, [...]en la actualidad se tiene noticia de la existencia de distintos flujos migratorios, entre los cuales se encuentran: trabajadores agrícolas; del sector servicios; refugiados y transmigrantes [...]” (2002: 23).

De igual forma, la gestión del fenómeno migratorio demanda una acción decidida por parte de las autoridades nacionales para hacer frente al tráfico y la trata de personas, la violencia y la discriminación sufrida por los migrantes, así como los accidentes, robos y muertes que se producen en las zonas de ingreso al territorio nacional. Al utilizar la frontera sur de México como punto de tránsito hacia Estados Unidos, los migrantes se exponen a los riesgos asociados con la presencia de los grupos criminales que operan en las rutas migratorias que vinculan a Centroamérica con América del Norte. Estos grupos delincuenciales aprovechan las condiciones de vulnerabilidad de los migrantes para realizar cobros de traslado, utilizarlos como portadores de enervantes o someterlos a la explotación sexual y laboral. En algunos casos, las organizaciones criminales también buscan reclutar a los migrantes para que ingresen a sus filas. (Plan de Seguridad Nacional: 65)

Después de analizar en el capítulo anterior, la importancia que los Derechos Humanos tienen en la planeación gubernamental, en este tercer capítulo se hablará de la realidad práctica de las instituciones gubernamentales encargadas de defender los Derechos Humanos, así como la participación de organizaciones privadas y civiles dentro del tablero que se juega en la frontera sur de México con el flujo migratorio. En opiniones como la de Sonia Wolf, especialista en el estudio de la migración centroamericana,

[...]se necesita un cambio en la práctica, no tanto en las leyes. “Una parte que se ha criticado mucho es la detención de los migrantes indocumentados. Parece que algunos avances se están dando en el caso de los niños y niñas migrantes, pero siempre lo que se prevé es la detención en las instalaciones del DIF [Sistema de Desarrollo Integral de la Familia]. Ese es uno de los problemas que queda. Y los otros cambios en la legislación deberían abordar la colaboración entre los agentes migratorios y la policía y también el enfoque de la seguridad nacional. Pero realmente lo que se necesita más es cambios en la práctica, en la manera en que opera el Instituto Nacional de Migración (Contralínea, 9 de octubre de 2016).

Como eje central de este capítulo, se responderá a la pregunta particular: ¿cuál y como ha sido el papel de las instituciones gubernamentales encargadas de aplicar el Plan Frontera Sur? Para esto, el contenido se dividirá en tres subcapítulos que abordarán la práctica de las instituciones gubernamentales para la defensa de los Derechos Humanos en Chiapas, a través de la exposición de comunicados de prensa, estadísticas y participación de instituciones civiles y privadas en el primer apartado; la participación internacional como respuesta a los abusos en Chiapas en el siguiente subcapítulo, antecedentes, presente y factibilidad y, finalmente en el

tercer apartado, un análisis de la problemática estudiada a partir del modelo teórico neo-institucionalista, así como consideraciones finales.

3.1 Violaciones de Derechos Humanos a migrantes en Chiapas y la participación de instituciones

Año con año y alrededor de todo el mundo, la inmigración internacional no autorizada crece de manera ininterrumpida, casos visibles además de la transmigración, se observan en Europa con el éxodo de Oriente Medio, como ejemplo. En el caso específico de la frontera sur de México, menciona Casillas que este suceso es particularmente tangible con base en el número de deportaciones y la cantidad de operativos para su detención, en el establecimiento de estancias para su concentración mientras se les expulsa del país y de controles en las carreteras, incluyendo el involucramiento de las diversas fuerzas del orden público (2002: 23).

Incluso antes de entrar al nuevo siglo, los problemas de flujos migratorios irregulares ya existían, tal como se presenta este antecedente del año de 1995:

La diversidad de flujos, la dificultad para diferenciarlos y la facilidad relativa para abusar de ellos, tengan o no papeles migratorios, llevó a la creación de los grupos Beta Sur en 1995, como una instancia organizada por las autoridades gubernamentales de México para la protección de los migrantes internacionales. No obstante, y según reconocen los propios funcionarios Beta, el abuso y la violación de derechos humanos de los migrantes no han podido ser controladas, mucho menos erradicadas. Según su propio decir, 51% de las violaciones ocurridas fueron cometidas por agentes de la autoridad pública, sin que los infractores pudieran ser sancionados debido a la dificultad para su identificación y debido proceso (Casillas, 2002: 25)

La realidad presentada en 1995 no es diferente a lo que se ha vivido en años recientes y un ejemplo muy cercano, enfrenta la actual administración bajo la tutela de Enrique Peña, quien también ha tenido que lidiar con los mismos retos de flujo migratorio. La ubicación de México, entre el primer mundo al norte y el subdesarrollo debajo de su frontera sur, le ha costado una recepción de inmigrantes que, limitando las acciones al comienzo del nuevo sexenio, tiene

números que año con año crecen y las deportaciones siguen sin admitir lo que ya es llamada por diversos medios como una crisis humanitaria hacia el trato a los deportados.

Tal y como el Plan Sur en 2001 buscaba “lograr la real y efectiva coordinación interinstitucional entre Secretaría de Gobernación, Secretaría de Relaciones Exteriores, Procuraduría General de la República, Secretaría de Seguridad Pública, Centro de Investigación y Seguridad Nacional y los gobiernos de los estados de Chiapas, Tabasco, Yucatán, Veracruz, Oaxaca y municipios fronterizos” (Casillas, 2002: 27), trece años después la fórmula va en una dirección similar, aglutinando a todo un grupo de instituciones y representativos bajo la bandera del Programa Frontera Sur a fin de que todos se involucren en la emergencia del flujo migratorio y los abusos de Derechos Humanos o al menos, se dividan responsabilidades.

Esta llamada de participación no necesariamente convoca a instituciones involucradas en tareas migratorias, como se hace explícita dentro del Programa Especial de Migración 2014-2018, en dónde Secretarías como la Financieras forestales y pesqueras, el Instituto de Ciencia y Tecnología, la Secretaría de Medio Ambiente o la de Deporte son pretendidas para aportar a las tareas comandadas por el Instituto Nacional de Migración (2014: 97). En el afán de diversificar participantes, también se está presentando un difuminado en las participaciones activas del INM y la PGR dentro del estado de Chiapas como moduladores de derechos y atenciones a migrantes, a su vez que pequeñas nuevas instituciones, dependencias y oficinas son creadas para defender los abusos de autoridad.

Dentro del marco del Programa para la Seguridad Nacional, el tema de los flujos en la frontera, las violaciones de Derechos Humanos a inmigrantes y el proceso de deportación justo, son situaciones que pertenecen a la agenda de Migración y, bajo esta etiqueta, el Instituto Nacional de Migración es la principal entidad responsable de atender los planes federales, pero actualmente en la práctica, no la única. La percepción que se tiene de la presencia de inmigrantes sin documentación como un riesgo a la estabilidad nacional permite que instituciones de seguridad también tengan participación sin restricciones a la hora de tratar con estas personas en tránsito, como el caso de la Policía Federal, envuelta en casos de vejaciones como se verá más adelante.

Una de las instituciones en Chiapas de mayor involucramiento es la Fiscalía Especializada en Delitos Cometidos Contra Migrantes. A cargo de la Fiscalía General del Estado, se crea en julio de 2008 y su objetivo es la persecución de delitos cometidos en contra de inmigrantes,

“[...]garantizando plenamente la seguridad jurídica e integridad física y en su patrimonio de aquellos que viven, transitan o visitan la entidad, sin importar el credo, raza, sexo, condición social o estatus migratorio, bajo la observancia de las normas y procedimientos internacionales[...]” (FGE, 2008), ante la necesidad, de acuerdo a esta Fiscalía, de dar acceso a la justicia a ese grupo altamente vulnerable, aun en contra de la Ley Federal. A partir de la creación de la Fiscalía Especializada en Delitos Cometidos en Contra de Inmigrantes, “[...]se busca garantizar el acceso a una justicia eficaz y cercana a la gente; así como, el respeto a sus derechos y garantías individuales [...]”, expresa, su sitio web.

Los latentes flujos migratorios y la porosidad fronteriza, así como una necesidad de progreso y desarrollo en la región, fueron los temas de discusión en las Sesiones de la Comisión Sur-Sureste de la Conferencia Nacional de Gobernadores que tuvo lugar en Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, en junio de 2017. Ahí, el Gobernador de Chiapas Manuel Velasco recibió al Jefe de Gobierno de la Ciudad de México, así como a sus homólogos de los estados de Tabasco, Arturo Núñez Jiménez, de Quintana Roo, Carlos Joaquín González y de Campeche, Alejandro Moreno Cárdenas. En el encuentro, se acordó “[...]fortalecer los mecanismos de cooperación para el desarrollo integral de la región Sur- Sureste, mediante el aprovechamiento de potencialidades, recursos humanos y el respeto y ayuda a sectores, como los migrantes [...]” (El Universal, 30 de junio de 2017).

El Gobernador de Chiapas aprovechó el encuentro para proponer la creación de una nueva institución para atender la migración en el estado, la “Fiscalía Especializada en Migrantes” que de la mano del INM, la PGR, la SRE, la CNDH, la actual Fiscalía Especializada en Delitos Cometidos Contra Migrantes, los cuerpos de seguridad municipales y estatales, por mencionar solo algunas dependencias de gobierno, buscan regular el flujo migratorio como hacer justicia para los inmigrantes en vejación.

El Programa de Seguridad Nacional expone que su contribución a los programas sectoriales de las distintas dependencias que forman parte del Consejo de Seguridad Nacional es congruente con lo dispuesto en la Meta *México en Paz* del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, para la neutralización de amenazas y riesgos y define las iniciativas que adoptará el Gobierno de la República para mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano, que parece tener mayor relevancia a la hora de dictaminar las acciones a tomar en la frontera sur del país que la justicia humanitaria.

Como ejemplos, de julio de 2014 a la fecha, los periódicos locales y los principales resultados de búsquedas web sobre el tema, presentan noticias e informes sobre los abusos que reciben estos migrantes en nuestro país de manera frecuente. Como afirma Urbano Reyes, “[...]la migración centroamericana ha venido tomando un lugar preponderante en la política migratoria de México, aunque la política pública de Estado mexicano no sea la más adecuada y guarde una enorme distancia respecto de los objetivos de la protección de estas comunidades.” (2010: 74)

Zúñiga publicó, para Diario del Sur a mediados de enero de 2016, una noticia en la que afirmaba que los homicidios y secuestros eran los mayores delitos cometidos contra migrantes. En ella, detallaba las declaraciones del cónsul de Guatemala en México, sobre las decenas de denuncias que se reciben a diario de guatemaltecos que acuden a la Fiscalía Especializada en Delitos Cometidos en Contra de Inmigrantes (FEDDCI), para que sus casos sean tratados. Denuncian robo, feminicidio, homicidios, privación de la libertad, lesiones, agresiones familiares, además de documentos extraviados (19 de enero de 2016). La prensa y los pequeños sitios en internet de noticias locales, tratan temas que los sitios oficiales no reconocerían, puesto que la atención gubernamental es la que más problemas ha traído. Algunos ejemplos destacables son el rescate a inmigrantes por parte del Instituto Nacional de Migración (INM) de manos de traficantes o la participación de la Procuraduría General de la República (PRG) en la liberación de migrantes en camionetas de transporte; sin embargo, estos no son el final de las historias. Se pensaría que una vez en manos del INM, los problemas se terminan para los migrantes. Rara vez sucede de esta manera.

Han sido varios los medios que se han pronunciado respecto a los resultados obtenidos con la aplicación del Programa Frontera Sur. Langner, para el diario *El Economista*, sentenció que “[...]ni el flujo ni las agresiones en contra de este grupo de personas ha disminuido y la autoridad que más ataca a estos individuos es la Policía Federal [...]” (2015). La Diputada Federal del PRD, Maricela Contreras, en un informe presentado en enero de 2016, afirmó que los casos de violación de derechos habían aumentado. Al parecer el Programa Frontera Sur sólo incrementó el número de operativos y verificación migratoria, lo que propició una mayor actividad ilícita de las instituciones aumentando así el número de violaciones (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2016). Ya en 2017, *Excélsior* (10 de febrero) publicaba en un artículo que:

En su sueño por llegar a Estados Unidos, cuatro migrantes centroamericanos denunciaron que al cruzar territorio oaxaqueño fueron golpeados y asaltados por seis supuestos elementos de la Policía Estatal, amenazando con entregarlos al Instituto Nacional de Migración, obligados a desnudarse e hicieron tocamientos lascivos a una mujer que acompañaba al grupo, considerando que autoridades mexicanas los “tratan como perros” [...] otro de los migrante agraviados sostuvo que en la zona boscosa los obligaron a bajar del autobús y despojarse de la ropa y, tras revisar sus pertenencias, sustrajeron todo el dinero que traían. A Dennis le robaron 400 pesos; Edson entregó mil 200 pesos, y a quienes no traían dinero los golpearon en la cara y el cuerpo.

Además, organizaciones de la sociedad civil defensoras de los Derechos Humanos, reportaron que la Fiscalía Especializada en Atención al Migrante, registró 150 denuncias interpuestas por centroamericanos en el primer semestre de 2016. Los migrantes refirieron que fueron víctimas de delitos de robo, robo con violencia, violación sexual, asalto a mano armada, extorsión por agentes del INM, Policía Federal y Estatal y privación ilegal de la libertad (Excelsior, 10 de febrero de 2017).

Como se planteó previamente, son pocas las posibilidades de que las instancias de gobierno den respuesta a la situación, cuando no están dispuestos a emitir comunicados oficiales para considerar los problemas de sus instituciones o los resultados de sus enfáticos programas migratorios. En contraste, el tema es centro de atención para algunos investigadores enfocados en problemas de fronteras, Derechos Humanos, migraciones, entre otros tópicos afines. Knippen, Boggs y Meyer (2015), coordinadores con experiencia en programas de migración, publicaron un informe de investigación titulado *Justicia para delitos y violaciones a los Derechos Humanos contra personas migrantes y refugiados en México*. Dentro de los hallazgos de dicha investigación resaltan que el Programa Frontera Sur ha aumentado de manera significativa los operativos, las detenciones y las deportaciones con los migrantes, en un 75% aproximadamente en su primer año de vigencia.

Refuerzan la postura de que esta intensificación de controles ha favorecido el aumento de violaciones de Derechos Humanos; presentan datos que llevan a afirmaciones como aquella de los esfuerzos del gobierno mexicano por fortalecer sus capacidades para proteger a las personas migrantes han quedado muy por debajo de sus necesidades, haciendo evidente las debilidades institucionales. Para autores como Rioja Peregrina, el carácter del migrante como objeto de explotación, exclusión y violación de sus derechos humanos fundamentales en los procesos de movilidad internacional forma parte del fenómeno migratorio (2010), por lo que la situación de la frontera sur de México aquí analizada, sería resultado de una generalidad.

Foreign Affairs Latinoamérica publicó en febrero de 2017 un artículo titulado *Trata y Migración en Centroamérica. Los problemas persisten*. Detalla cómo la persistencia de problemas políticos y sociales, la falta de un cambio en el andar económico de Centroamérica como región y las pocas posibilidades de mejora, son las razones que incentivan a miles de personas a dejar su país con vista hacia Norteamérica, donde la falta de los medios necesarios para su desplazamiento seguro, los vuelve potenciales víctimas de actos crueles.

[...]En el camino hacia Estados Unidos, muchas mujeres y niñas son trasladadas para ser explotadas en bares y prostíbulos mexicanos, particularmente, en Chiapas. De acuerdo con datos del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), el porcentaje de crímenes de abuso sexual y de violación a migrantes que se desplazan de Centroamérica a México aumentó en un 50% de 2014 a 2015. La situación es alarmante. [...] (Foreign Affairs, 6 de febrero de 2017)

El País tocó el tema de la inmigración en México también en febrero de 2017. En una columna de Jacobo García, se relata la historia de personajes como Carla, quien después de tres intentos para llegar a Estados Unidos, dos hijos y una violación, prefiere quedarse en la frontera de Chiapas y Guatemala vendiendo cervezas frías; o Josué, un guatemalteco que se arrastra con las rodillas tras un accidente en el que *La Bestia* le cortó las piernas seis meses atrás;

[...]El muro que temen los migrantes es México, no el de Trump”, explica Mario Hernani coordinador de la casa del migrante de Tecún Umán, último municipio de Guatemala. “Todos los que emprenden el camino saben que van a ser asaltados, extorsionados o violados, principalmente por las autoridades”, añade. Según la Red de Organizaciones Defensoras de Migrantes (Redodem), que entrevistó a más de 30.000 migrantes acogidos en su red de albergues, casi la mitad de los delitos contra ellos en 2015, fueron cometidos por policías (41%) y el resto por el crimen organizado y la delincuencia común [...] (El País, 7 de octubre de 2017)

Con todo lo presentado, México es un país con una alta tasa de casos en vejaciones de Derechos Humanos, pero el desconocimiento de planes de acción para la detención de estas cuestiones tampoco está cerca de la realidad, ya que existen programas que el Gobierno implementa año con año tras informes de instancias internacionales sobre la situación en el país con el fin de reducir el número de incidentes.

Dar números exactos de la cantidad de migrantes que ingresan al país por la frontera chiapaneca resulta una tarea complicada, considerando los cuantiosos puntos de acceso establecidos e improvisados durante la marcha. Sin embargo, las estimaciones más cercanas, producto de detenciones, estudios y entrevistas, señalan que al menos cada año transitan por México 400,000 personas, principalmente centroamericanas, que forman parte del éxodo que

huye de la violencia y la falta de oportunidades (WOLA, SEGOB, como se citó en El País, 2017). Así también, el 2016 reflejó un total de 147,370 deportaciones del Gobierno de México a centroamericanos en su gran mayoría, superando incluso el número de deportaciones del Gobierno de Estados Unidos que se estimó en poco más de 96,000 casos, de acuerdo a la Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (2017).

La crisis migratoria también se reflejó en peticiones de asilo, que en los últimos seis años crecieron más de un 1000%. Se pasó unos pocos cientos de casos en 2011, a casi 9.000, cinco años después, según de acuerdo a la Agencia de Naciones Unidas para los Refugiados, de donde más del 90% de esas solicitudes provinieron de personas del triángulo norte de Centroamérica (WOLA, SEGOB, como se citó en El País, 2017). Estos números ofrecen un bosquejo de las dimensiones que el flujo migratorio tiene a partir del ingreso que ocurre en el estado de Chiapas y prolifera en toda la región. Debido a la propia naturaleza indocumentada de esta inmigración en la frontera sur, no existe registro exacto, sea oficial como estadísticas del INM, como extraoficial de alguna oficina no gubernamental que esté involucrada con el contacto directo de migrantes.

Por otra parte, la situación constante y la falta de respuestas gubernamentales, fomentó la creación de diversas instituciones privadas para apoyar, ayudar y empoderar a las víctimas de estos abusos. Como ejemplo, se encuentra en Tapachula, Chiapas el *Centro de Derechos Humanos Fray Matías de Córdoba*, una institución no gubernamental que dentro de sus acciones y objetivos destacan el

[...]defender a personas migrantes internacionales, solicitantes de refugio, refugiadas y sus familias en casos de violaciones a derechos humanos, así como dar acompañamiento en la gestión migratoria y de acceso a servicios sociales utilizando los recursos jurisdiccionales y/o no jurisdiccionales nacionales e internacionales, con el fin de que las autoridades cumplan las obligaciones de garantizar, proteger y respetar los derechos humanos (2014).

Con el fin de mencionar alguna de sus actividades, el Centro emitió un comunicado de prensa en enero de 2016, titulado *Privación indefinida de libertad y violaciones de derechos, persisten en el centro de detención para migrantes de Tapachula, ante la mirada y colaboración de funcionarios estadounidenses*, señalando que las personas detenidas en la Estación Migratoria Siglo XXI viven todos los días situaciones de hostigamiento, abusos y violaciones al proceso de atención y deportación. Lo anterior confirma que la privación de libertad de las personas migrantes y refugiadas, lejos de proteger y garantizar sus derechos fundamentales, “[...] afecta de

manera transversal su integridad física, emocional y las garantías jurídicas y derechos básicos [...]” (2016: 1).

Esta preocupación se extendió a otras instituciones, mostrando afinidad a la situación. El Colegio de la Frontera Sur (ECOSUR) comunicó en un desplegado, días después de que lo hiciera el Centro Fray Matías, su consternación sobre el tema, exigiendo a los representantes del Gobierno Federal y Estatal aclaraciones sobre el trato que reciben familias migrantes en la frontera sur de México, así como reclamo de justicia ante la situación, “[...]demandando colocar en todo momento en el centro de toda intervención la dignidad humana y el cuidado de la vida toda [...]” (ECOSUR, 2016).

De igual forma, la entidad guatemalteca *Project Counselling Service* (PCS), una organización internacional de acompañamiento, incidencia y cooperación en la defensa y promoción de los Derechos Humanos y la justicia social en América Latina, presentó su postura sobre el Plan Frontera Sur. Parte de lo que se encuentra en su análisis, es la inquietud social y civil por la falta de información profunda del programa, que denuncian los grupos civiles es ambigua y que esto hace percibir un perfil bajo y discreto del Gobierno en torno a la ejecución del Programa (PCS, 2014: 2).

Resaltaron también la presencia y participación de la Marina de México en las tareas de seguridad junto al Ejército mexicano quienes, sin las encomiendas de hacer cumplir la ley migratoria, cuestionan e interrogan a las personas por su estatus migratorio, a pesar de no estar autorizadas para ello. Esta falta de claridad sobre la distribución de tareas dentro de las autoridades puede considerarse como otro obstáculo en la obtención de resultados en la frontera sur.

El escenario que está abriendo la implementación del Programa Frontera Sur está generando una serie de condiciones y circunstancias que intensifican hechos de vulneración de los derechos humanos. En este sentido, se puede destacar que la característica principal del nuevo contexto, el incremento y proliferación de la presencia de fuerzas de seguridad y militares, no tiene su correspondencia en un incremento de los mecanismos de control de las mismas y de garantía de los derechos humanos, los cuales siguen siendo escasos e ineficaces a la hora de atajar los delitos cometidos por las autoridades contra las personas migrantes (PCS, 2014: 5).

También ha tomado cartas en este asunto el Servicio Jesuita para Refugiados México, una organización “[...]de la Sociedad Civil y obra de la Compañía de Jesús [...] en donde se promueven, defienden y ejercen los Derechos Humanos de las personas migrantes y sus familias

y comunidades gozan de una mejora en su calidad de vida” (SJR, 2017). Su coordinador Arturo González, afirmó en una entrevista para Contralínea que

[...]parte del problema de la política migratoria tiene que ver con esa visión de seguridad nacional, porque la seguridad nacional tiene otros intereses que no son las personas ni los derechos humanos. En 2014, cuando empezó el Programa Frontera Sur, dijimos que era una política de lobo con piel de oveja. Ahora decimos que es una política de lobo con piel de lobo porque los operativos y las agresiones contra migrantes son cada vez más descarados y brutales (Contralínea, 9 de octubre de 2016).

En de julio 2017 se presentó el informe 2016 de la Red de Organizaciones Defensoras de los Migrantes (REDODEM), que en los 365 días de 2016 registró el testimonio de 34,234 personas, de las cuales 5,239 declararon haber sido víctimas o testigos de la comisión de algún delito o violación a los Derechos Humanos en su tránsito por México. Los delitos más denunciados fueron robos, agresiones físicas y extorsiones, que fueron cometidos en su mayoría por bandas criminales y agentes del Estado. A su vez, las entidades federativas donde más delitos se cometieron en contra de las personas migrantes fueron en primer lugar Chiapas, seguido de Oaxaca y Veracruz (Servicio Jesuita para Refugiados, 2017).

De acuerdo a las estadísticas recabadas únicamente por el Servicio Jesuita, de los casi 35,000 migrantes indocumentados en 2016, los hondureños representaron el 59% del total, los salvadoreños el 18% y los guatemaltecos el 13%. Estas tres nacionalidades que conforman el Triángulo Norte de Centroamérica, representaron el 90% de los migrantes en tránsito por el territorio mexicano que ingresan por Chiapas. Estos porcentajes no cambian en 2015, ni en 2014, aunque sí lo hace ligeramente el número registrado de migrantes, que eran de 30,000 y 31,000 respectivamente (2017: 40), únicamente los atendidos por esta institución civil.

Conforme a los datos que presenta el Servicio Jesuita por sí solo, la cifra acusaría violaciones de Derechos Humanos a uno de cada seis migrantes, alrededor del 17% de los 148,000 deportados que por ejemplo, el 2016 presentó, unos 24,500 que significarían, hipotéticamente, 67 personas bajo abusos a sus Derechos Humanos por día. Dentro de las razones que podrían llevar a darle un voto de confianza a estos datos, se encontraría la urgente necesidad de ayuda por parte de los indocumentados dentro de las instituciones privadas, que no sucede con los órganos de gobierno debido al miedo a la repatriación al presentar sus denuncias.

Aunado a la estrategia de concurrir la frontera con instituciones de gobierno, una de las respuestas que ha planteado el Gobierno Federal ha sido la de trabajar en conjunto a las

Administraciones de otros Estados también involucrados, como con Guatemala. A continuación se abordará esta cuestión.

3.2 La participación internacional como respuesta a las vejaciones en Chiapas

Durante las últimas décadas ha habido también, diversos esfuerzos del Estado mexicano por mejorar las condiciones sociales de las naciones vecinas al sur de las cuales se desprende la movilidad migratoria de sus poblaciones. El Gobierno de nuestro país no es ajeno a los intentos de establecer una paz en beneficio de la calidad humana en las naciones americanas, por lo que esfuerzos para que los Derechos Humanos se respeten a los inmigrantes en suelo mexicano, tienen que estar presentes. Como antecedente, es el caso, por ejemplo, del Grupo Contadora en 1983, que junto a Colombia, Venezuela y Panamá, pretendían ser mediadores para establecer la paz en Centroamérica, que se encontraba en medio de conflictos armados en Guatemala, El Salvador y Nicaragua y afectaban a su paso territorio hondureño; eran conflictos que amenazaban con desestabilizar no solo la región, sino con una posible crisis cuyas repercusiones implicaban graves riesgos para la paz en el mundo (Unesco, 2003).

Otros mecanismos de cooperación para el desarrollo regional fueron las Cumbres de Tuxtla, el Plan Puebla-Panamá y Proyecto Mesoamérica, así como el Grupo de los Ocho o Grupo de Río (Toussaint, 2015), éste último creado en 1990 a partir del Grupo Contadora y la adición de Argentina, Brasil, Perú y Uruguay. Dentro de las reuniones auspiciadas por Contadora se desprenden las Cumbres de Esquipulas I y II. En la primera de ellas, emitida en 1986, se acordaban varios puntos; además de buscar la paz en Guatemala, se buscaba promover la democracia, la justicia social, así como los Derechos Humanos, entre otros temas. Esta Declaración de Esquipulas sería firmada por los mandatarios de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua. (Benítez y Córdoba, 1989: 279-280).

Como remarca Toussaint, “[...]de especial relevancia fue la creación en 1990 de la ONUSAL (una oficina especial de Naciones Unidas encargada de observar la situación en El Salvador) así como la formación de un Grupo de Amigos del secretario general de la ONU en

apoyo a las negociaciones de paz[...]” (2015: 171-172) en la que se dejaría ver el interés de México por lograr la estabilidad regional, haciéndose participe a través del presidente Carlos Salinas de Gortari, “[...]A partir de entonces, México se incorporó de nueva cuenta al escenario de las negociaciones de paz[...]” (172). Un año después, Gortari sería el anfitrión de una reunión en el país en la que se discutirían compromisos en torno a la reforma de la Constitución salvadoreña.

Así se llegó a la firma de los Acuerdos de Paz de Chapultepec de 1992, dentro de los que, además de incentivar a la supresión de los cuerpos paramilitares y la creación de una escuela de capacitación militar, se veló por la creación de una Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (Acuerdos de Chapultepec, 1991). “[...]En este proceso destaca la contribución de México, no solo como integrante del Grupo de Amigos del secretario general de la ONU, sino por haber sido sede de trece de las 23 rondas de negociación que facilitaron el diálogo entre las partes en conflicto [...]” (Toussaint, 2015: 173).

Con el relevo presidencial guatemalteco en diciembre de 1991, también se alcanzaron varios acuerdos. En este tiempo se empezó a discutir a su vez, el Acuerdo Global sobre Derechos Humanos. La ONU solicitó nuevamente al Grupo de Amigos su participación, en la que México sería el coordinador, con la participación en este grupo de Colombia, España, Venezuela, Estados Unidos y Noruega. Con Ramiro de León Carpio al frente de Guatemala, entró en vigor en enero de 1994 el mencionado Acuerdo Global sobre Derechos Humanos, bajo supervisión de una misión especial de la ONU y que tendría la tarea de elaborar informes detallados sobre las violaciones a los Derechos Humanos, así como el plantear recomendaciones para las soluciones (Benítez, 2001: 7-63). Cuando en diciembre de 1996 se firmó en Guatemala el Acuerdo de Paz firme y duradera, el presidente de México, Ernesto Zedillo, asistió como invitado de honor, en reconocimiento a la participación mexicana en las negociaciones (Covarrubias y Muñoz, como se citó en Toussaint, 2015).

Asimismo, en enero de 1991 se celebró en Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, la Cumbre de presidentes de México y Centroamérica, que se conocería como Tuxtla 1, dirigida a la cooperación internacional de la región, con base en el reconocimiento de la seguridad nacional de México, que vería cuatro cumbres más a lo largo de 10 años y que tocarían temas como libre comercio, cooperación turística, desarrollo, integración regional crecimiento económico y desarrollo social y humano (SRE, 2015).

Así se ejemplifica el compromiso del Estado mexicano tanto con la estabilidad social como con la defensa de los Derechos Humanos, a nivel doméstico e internacional, debido también, en parte, a que a lo largo de los años 90, el volumen de la población en tránsito en la frontera México-Guatemala se incrementó y la migración de centroamericanos se convirtió en un tema de seguridad para el gobierno mexicano y de presiones por parte de Estados Unidos para no dejar pasar esa corriente migratoria que se había sumado a la migración irregular de mexicanos (Casillas, 2002).

Ello, motivó a la adopción de medidas para contenerlo, como fue el llamado Plan Sur, instaurado por el Instituto Nacional de Migración en el mes de julio de 2001 y que se propuso como es esquema de coordinación interinstitucional para reforzar los controles migratorios en la región comprendida entre el istmo de Tehuantepec y la frontera con Guatemala (Casillas, 2002).

La idea era crear una serie de cinturones de vigilancia para contener los flujos de transmigrantes antes de que cruzaran el istmo de Tehuantepec, para luego dispersarse dentro del territorio mexicano. Sin embargo, debido a la complejidad de la tarea de controlar el tránsito de personas en la frontera sur de México, a la escasez de recursos materiales, técnicos y humanos, y a la persistencia del flujo de migrantes que transitaba por México para llegar a Estados Unidos, el gobierno mexicano optó por insistir con sus contrapartes centroamericanas para establecer mecanismos de cooperación, con el fin de hacer mas eficientes los dispositivos de aseguramiento y deportación de los migrantes originarios de los países del istmo. (Castillo y Toussaint, 2010: 281-282)

Si en 2001-2002, el Instituto Nacional de Migración destacaba del Plan Sur logros como la inhibición de los intentos para volver a cruzar la frontera con México con la consecuente disminución de flujos, lo que ha sucedido en los últimos tres años es completamente opuesto. Con el Programa Frontera Sur en marcha, los reportes del Instituto Nacional de Migración muestran que tan sólo en 2016 se registraron más de 143,226 casos de extranjeros provenientes de América Central devueltos por la autoridad. En total, en 2016 México repatrió a 147,370 personas, en comparación a los 62,788 migrantes centroamericanos repatriados por las autoridades migratorias mexicanas en 2010 (El Economista, 2017). Esto evidencia el carácter retentivo como única característica del Plan Frontera Sur. Con Centroamérica, el interés es promover la integración y el comercio,

[...] así como procurar más inversiones de empresas mexicanas que generen empleos y oportunidades, además de ser más competitivas en los mercados regionales y globales. La paz y la prosperidad de Centroamérica son fundamentales para México, de ahí el compromiso del Gobierno de la República al respaldar la integración regional a través del diálogo fortalecido con el Sistema de la Integración

Centroamericana (SICA) y la instrumentación de proyectos de infraestructura que mejoren la conectividad y generen fronteras seguras. (Programa para la Seguridad Nacional, 2014: 51)

Transcurridos 14 meses de la instrumentación del Plan Frontera Sur, los órganos de inteligencia civiles y militares llegaron a la conclusión que dos son los grandes retos de la frontera sur: los flujos migratorios descontrolados y la porosidad en la región. “[...]Respecto de esta última, alertan que las estructuras de seguridad son institucionalmente frágiles y presentan poca o nula capacitación, así como altos niveles de corrupción que han permitido la infiltración de la delincuencia organizada [...]” (Contralínea, 9 de octubre de 2016).

Figura 1. Cruces fronterizos entre México y Guatemala



Fuente: Elaboración propia con información de la SRE. Recuperado de <https://www.gob.mx/sre/acciones-y-programas/cruces-fronterizos-entre-mexico-y-guatemala>

La porosidad regional mencionada, como consecuencia de la presencia de centroamericanos de Honduras, El Salvador y Guatemala, en su gran mayoría, toma lugar en los diversos cruces fronterizos entre México y Guatemala que la Figura 1 presenta. Se ubican en las localidades chiapanecas –de sur a norte- de Ciudad Hidalgo, Talismán, Ciudad Juárez, Mazapa de Madero, Cuauhtémoc, Carmen Xhan, Nuevo Orizaba y Frontera Corozal, de acuerdo a la Secretaría de Relaciones Exteriores (2016), y son estos puntos los que mantienen puestos migratorios de atención por parte del Instituto Nacional de Migración. Las agresiones a transitantes centroamericanos ha fomentado cruces por nuevos puntos de la línea fronteriza aumentando su vulnerabilidad (Contralínea, 9 de octubre de 2016).

El 6 de mayo de 2017, el gobernador Manuel Velasco Coello y el Embajador de la República de Guatemala en México, Arturo Romero Duarte Ortiz, encabezaron la reunión de Cooperación Internacional y Fortalecimiento de las Relaciones Diplomáticas en la Frontera Sur Chiapas-Guatemala, donde se acordó formar una agenda de trabajo sobre el tema migratorio. De acuerdo al Instituto de Comunicación Social del Estado de Chiapas, El Gobernador

“[...]destacó que en la entidad la migración se ha entendido como un derecho humano que debe ser acompañado de la voluntad de todos los gobiernos, para formar un escenario de aceptación y no de rechazo, pues en Chiapas se trabaja con estricto sentido humanitario al respeto y protección a los derechos de las y los migrantes [...]. (ICOSOChiapas, 2017)

De acuerdo a información oficial, [...]se enfatizó la importancia de tomar el diálogo como el principal medio para recrear la relación bilateral entre Guatemala y Chiapas, esfuerzos que convergen para hacer de la migración un motivo de oportunidades con orden, agilidad, dignidad y productividad [...]” (ICOSOChiapas, 2017). De esta manera, no se descarta que una de las estrategias de la actual administración del estado mexicano fronterizo sea la cooperación internacional como medio para combatir y reducir los diversos temas que existen en la frontera sur de México, incluida la migración.

De esta manera, los esfuerzos conjuntos entre los gobiernos nacionales de la región pueden ser, con la correcta planeación y ejecución, los mediadores de los sucesos que se presentan a las puertas de Chiapas y Guatemala. Como todo efecto social, las vertientes de estudio encuentran puntos de análisis en muy variados aspectos y sujetos. La línea de objetivos subsecuentes para detener las violaciones de los Derechos Humanos comienza con el control del ingreso de los migrantes que se dan cita en la frontera sur de México y continúa con acciones para detener el ingreso de hondureños y salvadoreños a territorio guatemalteco. A pesar de ello, los guatemaltecos no representan la nacionalidad mayoritaria cuando se analiza la procedencia de los grupos más numerosos de indocumentados en Chiapas; el éxodo hondureño es el que mayor presencia muestra para las autoridades mexicanas.

No se puede culpar al gobierno de Guatemala por lo que haga o deje de hacer. Sin embargo, las negociaciones para controlar el flujo de personas en sus tres fronteras serían benéficas para toda la región. Este es el primero de los casos en el que los acuerdos con Centroamérica pueden ser el movimiento uno para verificar un flujo migratorio que en territorio mexicano se vuelve blanco de agresiones. No se culpa al Estado Mexicano de las dificultades económicas y políticas de la región que han desembocado en un movimiento migratorio

perjudicial para propios y ajenos, así como tampoco se socavan las acciones del gobierno de Enrique Peña de salvaguardar la integridad ciudadana. La migración centroamericana no va a cesar hasta que no haya un cambio político en los países emisores. Quizás con una reducción en la inmigración, la atención sea más específica y atenta en los procesos de deportación y se presente también un decrecimiento en las vejaciones. Mientras tanto, son miles de indocumentados que atender por lo que, lo que suceda con algunos de ellos en suelo mexicano “no sea relevante”

Aún cuando la población centroamericana no representase una amenaza para nuestra nación a razón de su carácter temporal y de solo tránsito, la percepción de otros actores estatales afectados como Estados Unidos no sería la misma, de ahí la importancia de comenzar con acuerdos regionales para el trabajo cooperativo en el que todas las naciones involucradas tengan participación del tipo interinstitucional y supranacional. Este complejo flujo migratorio resulta multicultural e involucra a más de dos países. En este sentido, el considerar reducir la porosidad de la frontera sur mexicana puede ser parte de las acciones que lleven a un cambio.

Si, por otro lado, la firma de acuerdos particulares fuese tan sencilla o tan inmediatamente fructífera, México hubiese dejado de lidiar con el flujo migratorio irregular desde hace más de 15 años. El cambio psicológico también debe estar presente, en la mentalidad de cada uno de las personas que deciden aventurarse a dejar Centroamérica como en la de los cuerpos de seguridad mexicanos que se encargan de ejercer los planes gubernamentales al recibir y tratar a los migrantes indocumentados.

Sin embargo, los *hipotéticos* acuerdos logrados entre México y Centroamérica de poco servirían si no se considerara crear entes encargados de evaluar los actos y los resultados de los puntos a combatir en conjunto, situación en la que los últimos presidentes mexicanos han perecido. Por ello, en la participación internacional para la reducción de vejaciones es necesario no solo de programas y líneas de acción, sino de garantes que den seguimiento a los resultados. No se trata, una vez más, de atacar cada problema con numerosas instituciones, sino de lograr una coordinación efectiva entre las existentes o las venideras, que, en este último caso, preferentemente deberían ser en un número bajo para garantizar una dirección eficaz. Existen pocas estadísticas oficiales sobre trata de personas en Centroamérica. Esto es una limitante para acabar con el problema y a su vez es un indicador del poco trabajo que se ha hecho en esta dirección, por lo que la promesa del trabajo conjunto también suena a recompensas.

Al final del día, junto con las decisiones tomadas por el Gobierno Federal de Enrique Peña para enfrentar a los migrantes centroamericanos indocumentados, las designaciones para actuar con justicia a los Derechos Humanos de las personas en tránsito, ¿qué tan sensato es recurrir al trabajo conjunto entre gobiernos e instituciones multinacionales desde la óptica neo-institucionalista?

3.3 La praxis de las instituciones bajo la óptica del Neo-Institucionalismo

A lo largo de los tres capítulos de esta tesis se presentó y analizó información de la situación que vive el Estado Mexicano a través de sus instituciones, para hacer valer los Derechos Humanos en cada persona dentro del territorio nacional. Con motivo de las violaciones a estos Derechos Humanos en inmigrantes centroamericanos, se dio a conocer la ley más importante en la cuestión migratoria para identificar qué derechos están presentes para los indocumentados y cuál es el proceso jurisdiccional y político que viven una vez ingresando ellos a México. Con todo lo expuesto, ¿cuál es el resultado de la evaluación teórica a este problema?

El neo-institucionalismo hace énfasis en los incentivos que las estructuras institucionales ofrecen y los escenarios dentro de los que se establecen las interacciones entre actores sociales y políticos. De esta forma, sentenciado el punto de enfoque, se pueden hacer evaluaciones de lo que la jurisdicción mexicana ofrece. Dentro de ellos se encuentran las leyes de protección, los programas de justicia, las actividades de inclusión, el trato digno y el respeto a los migrantes, entre muchas otras líneas plasmadas en diversos planes y programas gubernamentales.

Los incentivos de las estructuras institucionales están, en la planeación, en la mejor disposición para ofrecer la atención adecuada a cada uno de los inmigrantes en México. El Gobierno Federal ha hecho un trabajo documental y jurídico amplio que refleja un esfuerzo de grandes dimensiones para la construcción de un país incluyente, globalmente responsable y atento a corregir las situaciones en donde existan áreas de mejora. A lo largo de importantes planes y programas como el Plan Nacional de Desarrollo, el Plan para la Seguridad Nacional y el Programa Especial de Migración, todas las situaciones que respondan al flujo migratorio están

pensadas a ejercerse en un marco de respeto, protección a cada una de las personas sin importar factores como la nacionalidad, sexo o edad. En el existente espacio para el error, el gobierno responde con pequeños programas regionales de alcance específico que continúen la línea de trabajo que mantiene a México como un país amistoso y atento a las cuestiones migratorias.

En el afán de atender a los migrantes en cada etapa de su estancia en el país, se considera e invita a una serie de instituciones dispuestas a ofrecer el trato a los migrantes que cualquier mexicano recibiría, dejando en claro que la posición del Gobierno Federal para dar servicio a las preocupaciones sociales no limita a ninguna persona por su procedencia. México se propone objetivos claros y en sus hojas de ruta no hay margen para la confusión, los migrantes también se deben beneficiar de nuestras leyes de protección y seguimiento. Nuestra Constitución Política es totalmente inclusiva y en cada plan a instrumentar, la defensa de los Derechos Humanos es un tema positivamente repetitivo. Todas las obligaciones normativas de las instituciones están construidas con base en el respeto y en aras del desarrollo humano de nuestro país.

México sabe que, en el camino a ser un país de primer mundo, la fortaleza de sus instituciones debe siempre ser impecable. Por ello, no solo la jurisdicción es amistosa con los Derechos Humanos, también lo es la manera de actuar de cada una de estas oficinas y que, como prueba de esto, las líneas del contenido del ejercicio de las tareas de cada una de ellas, son claras y explícitas en el tema de la promoción y respeto de los Derechos Humanos. Los espacios de interacción institución-individuo fueron minuciosamente elaborados para lograr una sinergia de trabajo benéfica para ambas partes y con ello, México también se beneficie.

La creación de nuevas instituciones va a permitir un seguimiento más detallado y específico de las etapas de acción, que tendrá como resultado un sistema político fuerte y ejemplar. El análisis colectivo neo-institucionalista demuestra que la relación de los actores con el entorno serán las esperadas si las bases sobre las que actúan, como sus líneas de acción, son claras y bien definidas. De esta manera, la actual Administración que comanda Enrique Peña, cuenta con programas complementarios que demarcan las acciones a seguir para facilitar la consecución de los objetivos y el orden social mismo. En el momento que la funcionalidad del factor histórico se piensa está disminuida por la dificultad con la que los procesos políticos se pueden predecir, la repetición de acciones es permitida, pues en algún momento el éxito de los planes puede presentarse. Esto responde de manera teórica a la insistencia de crear más

instituciones, más fiscalías o más acuerdos, de la misma forma que se ha manejado en los últimos 15 años.

Empero, es el diferido énfasis neo-institucionalista entre lo micro y lo macro lo que ha llevado a esta teoría a encontrar puntos de mayor fragilidad a la hora de ser aplicada al estudio de fenómenos sociales. Sus aportes para el estudio macro de “lo que debe ser” permiten que cada plan de trabajo sea evaluado en papel. Esta mitad analítica es de suma importancia cuando lo micro tiene la misma importancia de análisis para llevar a un veredicto que compare lo planeado a nivel macro y lo ejecutado a nivel micro. Sin embargo, cuando la mitad micro de “lo que es” no recibe la misma atención e importancia, la balanza se inclina hacia una evaluación que considera solo parcialidades del fenómeno. En el caso de esta tesis, no hay duda que las leyes, planes y programas están designados con la mejor de las intenciones para ofrecer una justicia equitativa y universal, aunque en la práctica, el andar de las instituciones no refleja lo que se deseaba instrumentar.

La nueva teoría institucionalista expresa que actuar dentro de una estructura institucional implica asumir compromisos diferentes a los estrictamente personales, por lo que en el momento en que una institución trasciende a los individuos, el análisis va a presentar un diagnóstico de la institución como un ente individual y no como una conjunción de intereses de quienes la forman. Allí reside otra debilidad en la evaluación del papel de las instituciones encargadas de proteger los Derechos Humanos de los inmigrantes. Cuando los individuos que conforman las instituciones designadas a ejercer justicia en los inmigrantes tienen intereses opuestos a lo que busca la institución, se pasa por alto una variable de suma importancia, pues podría explicar los puntos débiles de las organizaciones.

No se descarta que una razón de los abusos institucionales se deba a la estrategia de utilizar la violencia para inhibir los intentos de volver a cruzar la frontera tras las deportaciones. Un ejemplo son los cuerpos de seguridad como el caso de la Policía Federal Preventiva, que como organismo gubernamental tiene el fin de ofrecer justicia y equidad, pero individualmente se desconoce si cada miembro que la conforma, está dispuesto a seguir las reglas o si sus intereses personales son contrarios a los objetivos del grupo. Si la PFP busca promover los Derechos Humanos, pero los policías sienten una necesidad o gusto de maltratar a los inmigrantes, nos encontramos con una contradicción que explicaría el fracaso institucional. Como afirma el Programa para la Seguridad Nacional, el fortalecimiento de la Seguridad Nacional en las

instituciones del Estado requiere de la profesionalización y la formación especializada de sus miembros, a fin de que éstos desarrollen los valores, principios y prácticas necesarias para su actuación profesional bajo un marco de transparencia, eficacia y respeto irrestricto a los derechos humanos. (2014-2018: 42) Empero, nunca se conocerá la postura individual porque la teoría neo-institucional solo evalúa el perfil y el resultado grupal.

Cuando el nuevo institucionalismo visualiza un mundo con instituciones libres, que es el reverso de un mundo de individuos incompletos que disponen de una racionalidad limitada, se está evaluando un fenómeno social complejo subestimando la racionalidad de los componentes de cada institución, de cada persona que labora en las oficinas gubernamentales que manejan las cuestiones migratorias.

Por otro lado, este modelo teórico también ofrece soluciones basadas en la participación conjunta de las partes, a través de los regímenes internacionales. La utilización de estos mecanismos y funciones que se acuerdan seguir en pro de resultados favorables para las partes es también una corriente para el estudio de los asuntos políticos. Mas allá de los intereses estatales, es necesario impulsar acuerdos de tipo repatriación y cooperación entre los países de origen, tránsito y destino de migrantes con el fin de llegar a una solución conjunta. Propagar la idea de que un flujo documentado, ordenado y en mayor medida, bajo control, es benéfico para todas las naciones involucradas. A pesar de que países como Honduras vean favorable la emigración como fuente de remesas para el país y México la vea como no favorable debido al caos que se genera en su frontera sur.

Al final, los regímenes internacionales solo existirán cuando todas las partes estén de acuerdo. Una coordinada acción de las instituciones mexicanas en los tres niveles de gobierno, en conjunto con las instituciones centroamericanas, formarían un eje de acción que prometería mejores resultados que los que hoy en día se obtienen. Esta conducta cooperativa sería de utilidad para controlar un fenómeno migratorio que encuentra responsables en varios países y que genera una falta de acompañamiento evaluativo al momento de ejercer justicia en México, que genera todos los días, abusos de autoridad y violaciones de Derechos Humanos.

De esta manera, a pesar de que se señala repetidas veces en programas y lineamientos gubernamentales que los Derechos Humanos son universales y corresponden a todas las personas por igual, más allá del Artículo 1 de la Constitución Política de Estados Unidos Mexicanos y del Programa Especial de Migración, los derechos humanos solo están orientados a proteger a los

mexicanos, como en la promesa de mejorar la calidad de vida de los habitantes o fomentar las tradiciones indígenas del país.

Cuando todos los programas de gobierno deben elaborarse en congruencia a un principal, éste es el que debe dejar claro los objetivos que posteriormente se instrumentarán con otras líneas de acción. En el caso del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, se encuentra un primer punto débil al no dirigir atención al papel del migrante. No necesariamente debe darle más importancia que al desarrollo del país, sino establecer las pautas que las instituciones involucradas en materia migratoria atiendan de manera efectiva y haya una dirección para la vindicación de Derechos Humanos. Metas nacionales como *México Incluyente* se olvida del carácter universal de estos derechos, limitando la “inclusión” únicamente a los mexicanos y omitiendo en su contenido cualquier señal de protección a los Derechos Humanos.

A pesar de que una estrategia dentro de la política de Estado hacia los Derechos Humanos busca promover los protocolos de respeto en la actuación de fuerzas armadas y policías de todo el país, la práctica ha demostrado lo contrario, como un fenómeno que lleva años sin ver cambio a pesar de las renovaciones de los planes de acción de todas las instituciones. Sobre estos últimos actores, el propio Plan Nacional de Seguridad vincula los Derechos Humanos con la defensa del interés nacional. Este interés nacional es considerado por más de uno como la principal causa de los asedios a migrantes una vez que entran a México.

Más de un autor converge en que, con base en la soberanía y demás argumentos, se restringen los derechos de los migrantes en una vinculación a la Defensa Nacional, criminalizándolos y culpándolos de varios males sociales y políticos; la agenda política tiene temas de mayor relevancia que atender cuando el argumento más fuerte es que el Estado ya hizo su deber al presentar los diversos programas de trato al migrante y el marco normativo ya está completado.

A pesar de no ser consuelo, las promesas de varios planes del Ejecutivo de respetar los Derechos Humanos, tampoco se logra en los ciudadanos. Los inmigrantes no son los únicos que sufren de detenciones arbitrarias o abusos policíacos, sin mencionar la dificultad gubernamental para ofrecer seguridad pública en la zona norte del país, agua potable y vivienda digna en los estados de Chiapas y Oaxaca o los asesinatos a periodistas que han hecho de México uno de los lugares más peligrosos para ejercer el periodismo y la calidad de vida del país tenga mucho que mejorar.

Es así como la percepción de muchas de estas instituciones, es que solo son buenas para dar cifras al gobierno y llevar las estadísticas a los informes, ya que, como se presentó, en el objetivo de vindicar los Derechos Humanos a inmigrantes, la tarea no parece siquiera intentarse. A pesar de ello, la estructura y el funcionamiento de las instituciones encargadas de promover los derechos y reducir los casos de violación está bien definida. No son para nada instituciones débiles, solo parece que la estrategia para abordar sus objetivos no es la correcta. Las instituciones no responden a los objetivos porque no hay evaluaciones que den seguimiento de manera consistente a sus actividades. La solución no es crear más instituciones cuando todas las participantes ya funcionan bajo un solapamiento de actividades que genera desconcierto. La respuesta no es crear más de lo mismo, sino asegurarse que las que están en funcionamiento alcancen los objetivos y esto se podría mejorar a través de constantes revisiones y si lo amerita, sanciones para los agentes institucionales.

Ni más instituciones ni más lineamientos, no es crear más de lo mismo. El Estado es el único encargado de garantizar los Derechos Humanos y estos deberían verse como una obligación para la Administración Federal, desde hacer valer su carácter universal hasta promover su respeto en cada uno de los mexicanos. En el corto camino de la detención al desembarque en oficinas del INM, suceden tantas actividades penadas, cuando los únicos involucrados son los cuerpos de seguridad por un lado y el migrante por el otro. No hay ambigüedad al momento de señalar las fallas, lo que pasa en México es impunidad y falta de aplicación de la ley.

CONCLUSIONES

El Programa Frontera Sur, así como cualquier otro programa de gobierno, debe instrumentarse de acuerdo a los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo. Las carencias en el contenido del Plan Nacional son también transferidas en los programas sucesivos. Las carencias conceptuales como los Derechos Humanos y su promoción, protección, respeto y garantía en el caso específico de los migrantes, dentro de planes gubernamentales como el de Seguridad Nacional fueron transferidas en el contenido, como en el caso del Frontera Sur. Ello se demostró en la extensión de este último, al ser no más que un seguimiento de un programa migratorio de resultados por demostrar.

A pesar de ello, en México sí existe una promesa de integridad a los inmigrantes regulares e indocumentados. Esta se presenta, primero, en la Ley Nacional de Migración, cuando el respeto a los Derechos Humanos, el trato justo, el proceso de deportación y las facilidades de vivienda, alimento y comunicación, como ejemplos, son garantizados en el contenido de sus Artículos.

Sin embargo, las ausencias del concepto de Derechos Humanos y la percepción de un mínimo interés por la atención integral al trato de los migrantes de parte del Gobierno Federal, quedan impugnadas con la presentación de meticulosos planes en la materia, es el caso del Programa Especial de Migración, que tiene por objetivo sí la justicia a los miles de migrantes indocumentados en su paso por México así como su respeto, pero redactado como hacer valer la ley y sus derechos. Entonces, la Administración Federal está consiente que el problema no es una falta de reglamentos de protección, sino una aplicación efectiva de las leyes.

Para responder al cuestionamiento central de esta tesis, sobre la eficacia del papel de las instituciones encargadas de proteger los Derechos Humanos de los inmigrantes en el estado, podemos sintetizar la respuesta afirmando que se trata de un fenómeno práctico en el que las diferentes instancias de gobierno involucradas, no tienen el seguimiento evaluativo necesario para atender la oferta jurisdiccional que programas gubernamentales especializados en materia migratoria presentan, lo que genera que las intenciones federales se queden en discurso.

Lo que sucede en Chiapas es un fenómeno de variadas situaciones. En el caso institucional, la Ley de Migración contempla que cada persona que labora en el tema migratorio debe estar capacitada en dicha cuestión, además de que las evaluaciones constantes van a mantener un nivel adecuado de profesionalismo. Si las evaluaciones se realizaran con la

constancia que presume la planeación y los cursos de capacitación en verdad se encargaran de hacer evidente una orden federal de trato justo y respeto a la dignidad humana, los casos de delitos provenientes los cuerpos institucionales y de seguridad no tendrían tasas tan altas. Esta falta de capacitación no es desconocida para la ciudadanía, quienes saben que los policías municipales no reciben entrenamiento especial al momento de firmar contrato. La concepción de que los policías tengan por orden capturar a los inmigrantes indocumentados deja los medios y las formas a cada uno de los elementos.

El involucramiento arracimado de instituciones también es una situación que juega en contra al momento del ejercicio de las funciones. Cuando la Secretaría de Relaciones Exteriores, la Procuraduría General de Justicia, el Instituto Nacional de Migración, las Fiscalías estatales contra Delitos, los grupos policiacos y muchos otros designados al control flujo migratorio deben de ejercer sus tareas, se crea un solapamiento que no da los resultados esperados. Entre la ambigüedad de la correspondencia de funciones, de programas a ejecutar y la falta de capacitación, que la respuesta se busque en crear nuevas fiscalías o instituciones para las cuestiones migratorias no llevará a ningún lado.

El problema no es que haya muchas o pocas instituciones, sino que no exista una constante medición de las capacidades individuales al interior de ellas, así como en las tareas de las que ya se encuentran en operaciones. Así tampoco es una solución el crear nuevos reglamentos y programas de respeto cuando las leyes que en contenido ya están a favor de la integridad de los migrantes, no se respetan. Cuando las instituciones se encuentren siguiendo a pie de la letra los lineamientos de los programas migratorios bajo una constante evaluación de resultados y personal y aún así los delitos persistan, se podrá dar un diagnóstico de cambio de estrategias, que en este momento no se puede proponer con los lineamientos que por ahora se encuentran sin instrumentación práctica.

Además de la capacitación y el seguimiento necesario en las instituciones, una solución que puede ser fructífera para evitar las agresiones a inmigrantes puede encontrarse en el trabajo conjunto de instituciones multinacionales de nueva creación bajo algún régimen internacional. Una vez que el fortalecimiento de las instituciones nacionales se divise en mejoramiento, México ha demostrado históricamente su capacidad de trabajar de manera cooperativa con sus similares centroamericanos para un objetivo de paz y desarrollo social y humano. Hasta ese momento, el

papel institucional seguirá siendo una incógnita de resultados hasta que no se ejecuten los programas de manera debida.

Es así como se define que lo que enfrenta México en este caso, es un problema muy conocido. Se trata de la brecha entre lo que debe ser y lo que es. El modelo neo-institucionalista permite visualizar que el Gobierno ha ofrecido legislaciones especializadas tan completas como en el caso migratorio, como el Programa Especial de Migración, que llevarían al ejercicio de acciones regionales como el Plan Frontera Sur a dar resultados estupendos, pero la distracción institucional, que no debilidad, ha llevado a México al estancamiento en el desarrollo para hacer frente a sus problemas.

REFERENCIAS

- Acuerdos de Chapultepec. (1991) Recuperado de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/4/1575/23.pdf>
- Arreola, A. M. (1997). La frontera sur de México en los tiempos de la globalización. En Bovin, P. (Ed.), *Las fronteras del Istmo*. (pp.313-317). Mexico: CIESAS
- Badillo, D. (2017). Suben las deportaciones de centroamericanos desde México. *El Economista*. Recuperado de <http://eleconomista.com.mx/sociedad/2017/02/04/suben-las-deportaciones-centroamericanos-mexico>
- Basabe Serrano, S. (2007). El Nuevo Institucionalismo en Ciencia Política: perspectivas, enfoques y campos de acción, en Basabe Serrano, S. (Ed.), *Instituciones e Institucionalismo en América Latina. Perspectivas teóricas y enfoques disciplinarios* (pp. 173-201). Quito, Ecuador: CIPEC.
- Benítez, R. (2001). Procesos de paz en Centroamérica y México: Génesis y desafíos pendientes a inicios del siglo XXI. En Benítez R. y Fernandez de Castro, R. (Eds.) *México-Centroamérica. Desafíos a inicios del siglo XXI* (pp.7-63). México: ITAM
- Benítez, R. y Córdoba, R. (1989). *La paz en Centroamérica: Expediente de documentos fundamentales, 19979-1989*. México: CIH-UNAM
- Cahueñas Muñoz, H. (2013). Desarrollo de regímenes internacionales y el rol de actores no estatales: herramientas teóricas para el análisis.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (2016). *Programa Integral Frontera Sur tiene resultados negativos: aumentó violación a derechos humanos*. Comunicación Social. Recuperado de <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/Comunicacion/Boletines/2016/Enero/04/0772-Programa-Integral-Frontera-Sur-tiene-resultados-negativos-aumento-violacion-a-derechos-humanos>
- Casillas, R. (2002). El Plan Sur de México y sus efectos sobre la migración internacional. Ecuador Debate (56) pp.199-210. Recuperado de <http://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/4567/1/RFLACSO-ED56-14-Casillas.pdf>
- Casillas, R. (2002). Semblanza de la frontera sur de México. Migración: México entre sus dos fronteras. Mexico. Foro Migraciones, pp. 25-36
- Castillo, M. A. y Toussaint, M. (2010) Seguridad y migración en la frontera sur. En Alvarado, A. y Serrano, M. (Eds.) Seguridad nacional y seguridad interior (pp.269-300). Mexico: El Colegio de México
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos. (2010-2017a). Derechos de las personas migrantes. México. Recuperado de http://www.cndh.org.mx/Derecho_Migrantes
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos. (2010-2017b). ¿Qué son los Derechos Humanos?. México. Recueperado de http://www.cndh.org.mx/Que_son_Derechos_Humanos
- Consejo de Seguridad Nacional. (2014). *Programa para la seguridad nacional 2014-2018*. México. Presidencia de la República. Recuperado de <http://cdn.presidencia.gob.mx/programa-para-la-seguridad-nacional.pdf>
- Contralínea. (9 de octubre de 2016). X. Flujos migratorios descontrolados “amenazan” seguridad nacional. (509). Recuperado de <http://www.contralinea.com.mx/archivo-revista/index.php/2016/10/09/flujos-migratorios-descontrolados-amenazan-seguridad-nacional/>

- Contralínea. (30 de octubre de 2016). XIII. Por “seguridad nacional”, abuso y violación de derechos humanos. (512). Recuperado de <http://www.contralinea.com.mx/archivo-revista/index.php/2016/10/30/por-seguridad-nacional-abuso-y-violacion-de-derechos-humanos/>
- Diario Oficial de la Federación. (8 de julio de 2014). Decreto por el que se crea la Coordinación para la Atención Integral de la Migración en la Frontera Sur. Recuperado de www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Federal/wo97090.doc
- Di Maggio, P. J., y Powell, W. (1991). *El Nuevo Institucionalismo en el análisis organizacional*. México, DF: Fondo de Cultura Económica.
- Encuesta intercensal 2015. Principales resultados. (2015). INEGI. Recuperado de http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/especiales/ei2015/doc/eic_2015_presentacion.pdf
- Excelsior. (10 de febrero de 2017). Regresa México a 94% de centroamericanos; en 2016 fueron 143 mil. Recuperado de <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2017/02/10/1145491>
- Foreign Affairs. (6 de febrero de 2017). Trata y migración en Centroamérica. Los problemas persisten. Recuperado de <http://revistafal.com/trata-y-migracion-en-centroamerica/>
- García, J. (7 de febrero de 2017). El muro empieza en el sur. *El País*. Recuperado de https://elpais.com/internacional/2017/02/06/mexico/1486340656_933536.html
- García Jurado, R. (2005). Guy Peters, El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en ciencia política. *Estudios Políticos* 8(4). 217-220
- Gobierno de la República. (2013). Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. México. Versión de páginas enumeradas recuperada de <http://itcampeche.edu.mx/wp-content/uploads/2016/06/Plan-Nacional-de-Desarrollo-PND-2013-2018-PDF.pdf>
- Gutiérrez, O. (30 de junio de 2017). Conago fortalecerá región Sur-Sureste. *El Universal*. Recuperado de <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/nacion/2017/06/30/conago-fortalecera-region-sur-sureste>
- Haas, Peter (1992). "Epistemic Communities and International Policy Coordination" en *International Organization*, 46 (1), pp.1-35.
- Haggard, S. and Simmons, B.A. (1987) 'Theories of international regimes', *International Organization*, 41(3), pp. 491–517. doi: 10.1017/S0020818300027569.
- Hasenclever, A., Mayer, P. y Rittberger, V. (1999). Las teorías de los regímenes internacionales: situación actual y propuestas para una síntesis. *Foro Internacional*. 39(4). Pp.499-526
- Instituto de Comunicación Social del Estado de Chiapas. (6 de mayo de 2017). Fortalece Chiapas y Guatemala acuerdos bilaterales en el tema migratorio. Recuperado de <http://www.icosochiapas.gob.mx/2017/05/06/fortalecen-chiapas-y-guatemala-acuerdos-bilaterales-en-el-tema-migratorio/>
- Keohane, R. (1982). “The Demand for International Regimes” en *International Organization*, 36 (2).
- Keohane, R. (1988). *Después de la Hegemonía, Cooperación y discordia en la política económica mundial*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Keohane, R. y Nye, J. (1988). *Poder e Interdependencia. La política internacional en transición*. Buenos Aires: GEL.
- Knippen, J., Boggs, C. y Meyer, M. (2015). *Justicia para delitos y violaciones a los derechos humanos contra personas migrantes y refugiadas en México*. WOLA. Recuperado de http://www.wola.org/sites/default/files/Un%20camino%20incierto_Nov2015.pdf

- Krasner, S. (1982). "Structural causes and regime consequences: Regimes as Intervening Variables". En *International Law and International Relations* (2007), Beth A. Simmons y Richard Steinberg (eds.): 3-17. Cambridge: Cambridge University Press.
- Langner, A. (2015). PF, principal agresor de migrantes a raíz el PIFS. *El Economista*. Recuperado de <http://eleconomista.com.mx/sociedad/2015/08/09/pf-principal-agresor-migrantes-raiz-pifs>
- Ley de Migración. (Última reforma publicada el 21 de abril de 2016). Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de mayo de 2011. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. México
- March J. y Olsen J. (1984) The new institutionalism: organizational factors in political life. *American Political Science Review* 78, Pp. 738 - 749
- March, J. y Olsen, J. P (1976). *Ambiguity and Choice in Organizations*, Bergen: Universitetsforlaget,
- Meyer, J. W. y Rowan, B. (1999). Organizaciones institucionalizadas: la estructura formal como mito y ceremonia, en Di Maggio, P. J., y Powell, W. (Ed). *El Nuevo Institucionalismo en el análisis organizacional*. (pp. 79-103). México, DF: Fondo de Cultura Económica.
- Morgenstern, S. y Benito N. (2002). *Legislative politics in Latin America*. Cambridge, Inglaterra: Cambridge University Press.
- Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos. (2017). Denunciando delitos cometidos contra migrantes. Recuperado de <https://www.wola.org/es/analisis/denunciando-delitos-cometidos-contra-migrantes-en-mexico-desde-el-extranjero/>
- Pauselli, G. (2013). Teorías de Relaciones Internacionales y la explicación de la ayuda externa. *Revista Iberoamericana de Estudios Internacionales* 2(1). 72-92
- Pereyra, G. (2009). El Nuevo Institucionalismo y la concepción representacionista de la política. *Perfiles Latinoamericanos*, 33. 115-138
- Peters, G. (1999). *La política de la burocracia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Privación indefinida de libertad y violaciones de derechos, persisten en el centro de detención para migrantes de Tapachula, ante la mirada y colaboración de funcionarios estadounidenses. (2016). CDH Fray Matías de Córdoba. Recuperado de http://cdhfraymatias.org/sitio/wp-content/uploads/2016/01/COMUNICADO_0116.pdf
- Puchala, D. y Raymond, H. (1982). "International Regimes: Lessons from Inductive Analysis" en *International Organization*, 36 (2), pp. 245-275.
- Reglamento de la Ley de Migración. (Última reforma publicada el 23 de mayo de 2014). Nuevo Reglamento publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de septiembre de 2012. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. México
- Rendón Cobián, M. (septiembre-diciembre de 2004). El análisis institucional en el estudio de las organizaciones. En *Revista del Colegio de San Luis VI*(18). Pp. 13-32
- Rioja Peregrina, L. H. (2010). Migración y cooperación internacional en México: El *sujeto migrante* en el estado de Quintana Roo. (2002-2009). En Romero Mayo, R. y Benítez López, J. (Eds.), *La agenda de cooperación internacional en la frontera sur de México*. (pp.85-112). México: Bonilla Artigas Editores
- Secretaría de Gobernación. (2014a) Designa el Secretario de Gobernación al Coordinador para la Atención Integral de la Migración en la Frontera Sur. BOLETÍN 362/14. Recuperado de <http://www.gob.mx/segob/prensa/designa-el-secretario-de-gobernacion-al-coordinador-para-la-atencion-integral-de-la-migracion-en-la-frontera-sur>

- Secretaría de Gobernación. (2014b). Programa Especial de Migración 2014-2018. Hoja de datos. Unidad de Política Migratoria. Recuperado de http://www.politicamigratoria.gob.mx/es_mx/SEGOB/hoja_de_datos_PEM
- Secretaría de Relaciones Exteriores. (2015). Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla (Mecanismo de Tuxtla). Recuperado de <https://www.gob.mx/sre/acciones-y-programas/mecanismo-de-dialogo-y-concertacion-de-tuxtla-mecanismo-de-tuxtla>
- Secretaría de Relaciones Exteriores. (2016). Cruces fronterizos entre México y Guatemala. Recuperado de <https://www.gob.mx/sre/acciones-y-programas/cruces-fronterizos-entre-mexico-y-guatemala>
- Shepsle, K. (1998) Discrecionalidad, instituciones y el problema del compromiso del gobierno, en Saiegh, S. y Tommasi, M. (Ed). *La Nueva Economía Política: Racionalidad e Instituciones*. Buenos Aires, Argentina: Editorial de la Universidad de Buenos Aires.
- Shepsle, K. (2007). Estudiando las instituciones: algunas lecciones del enfoque de la elección racional. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*. 16(1). 15-34
- Servicio Jesuita para Refugiados. (2017). Presentación del informe de la Red de Organizaciones Defensoras de los Migrantes, “Migrantes en México: recorriendo un camino de violencia”. México. Recuperado de <http://www.sjmmexico.org.mx/presentacion-del-informe-de-la-red-de-organizaciones-defensoras-de-los-migrantes-migrantes-en-mexico-recorriendo-un-camino-de-violencia/>
- Toussaint, M. (2015) México frente a Centroamérica: De los Acuerdos de Paz a los problemas de la posguerra. En Toussaint, M. Y Armijo Canto, N. (Eds.) *Centroamérica despues de la firma de los Tratados de Paz. Violencia, Fronteras y Migración*. (pp.167-194). México: Contemporanea Internacional
- Unesco. (2003). 1985 - *El Grupo de Contadora*. Recuperado de http://portal.unesco.org/culture/es/ev.php-URL_ID=9374&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html
- Urbano Reyes, J. (2010). Gestión de la cooperación internacional en materia de migración internacional. Algunas reflexiones sobre la cooperación migratoria de México en Centroamérica. En Romero Mayo, R. y Benítez López, J. (Eds.), *La agenda de cooperación internacional en la frontera sur de México*. (pp.65-84). México: Bonilla Artigas Editores
- Zúñiga, R. (19 de enero de 2016). Homicidios y secuestros, mayores delitos cometidos contra migrantes. *Diario del Sur*. Recuperado de <http://elsoldemexico.com.mx/migracion/107647-homicidios-y-secuestros-mayores-delitos-cometidos-contramigrantes>