

Nota crítica

La política migratoria mexicana y la seguridad fronteriza con Estados Unidos: cambio y continuidad, 2012-2014

José María Ramos García *

El propósito de este ensayo es analizar el papel del Estado mexicano en la implementación de la política migratoria en la nueva administración pública (AP) federal, de 2013 a 2014, a partir de un enfoque de gobernanza. El tema es pertinente porque el rol de México es fundamental en la regulación de los flujos migratorios y en la aplicación de una política eficaz de protección a los derechos humanos de los migrantes en su territorio, cuya violación ha aumentado en los últimos años. Este marco se contrastará con la política de seguridad fronteriza promovida por el gobierno de Estados Unidos y con el contexto de emergencia humanitaria que viven, en el triángulo norte centroamericano, los niños, niñas y adolescentes que emigran hacia países de América del Norte, el cual se agudizó en julio de 2014. Se estima que hasta esa fecha, el gobierno de México había detenido a 4 239 niños, niñas y adolescentes no acompañados, que representan casi la mitad de todos los detenidos en 2013 (Arnson 2014, 1), situación que debería de obligar a sostener un diálogo regional eficaz y brindar una respuesta coordinada, basada en la garantía de los

* Profesor-investigador del Departamento de Estudios de Administración Pública de El Colegio de la Frontera Norte (COLEF), Tijuana, Baja California, México. Correo electrónico: ramosjm@colef.mx

derechos de estos niños y la protección responsable de su bienestar antes, durante y después del proceso migratorio.

El Estado mexicano, desde sus orígenes, ha puesto énfasis en el respeto a los derechos humanos. Así lo demuestran las constituciones de 1827, 1861, 1870 y la actual de 1917, lo que ha coincidido con su vocación republicana y liberal, que ha pretendido garantizar el respeto a la dignidad humana. Sin embargo, en los últimos diez años se ha discutido su actuación en términos de la eficacia para prevenir abusos y sancionar la falta de protección de los migrantes en su territorio.

En ese contexto, se plantea la hipótesis de que han existido factores de gestión (de la autoridad) y políticos (dificultad de establecer consensos) que han limitado una protección eficaz de los derechos humanos de los migrantes, por lo cual, la violación de tales derechos se ha agudizado desde 1998 (Comisión Nacional de Derechos Humanos, CNDH 2011, 1). Esta hipótesis se asocia con la cuestión de que sí es viable una nueva perspectiva del Estado mexicano para disminuir dichas violaciones, en un marco donde predomina una gestión y política migratoria ineficaz, en términos de jerarquía excesiva, autoridad, control, escasos procesos de descentralización y de participación ciudadana, corrupción y una coordinación intergubernamental deficiente.

La metodología para contrastar la hipótesis propuesta se fundamenta en un marco conceptual introductorio sobre el papel del Estado mexicano, la gobernanza y las dimensiones de sus políticas de migración (pública, nacional, fronteriza y humana), que condicionan su desempeño en estas áreas. Además, se analiza la gestión intergubernamental en las políticas de seguridad y migración, mediante lo cual se examina el contexto, los antecedentes y la importancia de que dicha gestión sea eficaz para reducir el problema de la violación de los derechos humanos de los migrantes. Estos elementos teóricos de análisis se contrastan con las propuestas de política pública en materia de migración planteadas en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) y, en especial, en el Programa Especial de Migración (PEM) 2014-2018 (Secretaría de Gobernación, SEGOB 2014). Con esta estrategia teórico-metodológica se podrá fundamentar la hipótesis propuesta.

La violación de los derechos humanos se ha convertido en parte de la agenda pública en México, porque se caracteriza por ser un país de origen, tránsito, destino y retorno de migrantes, lo que ha generado tal problema. Además, su posición geopolítica respecto de Estados Unidos constituye uno de los factores que más influyen en su política migratoria. Según la Subsecretaría de Población, Migración y Asuntos Religiosos de la SEGOB, al año ingresan a México 150 mil migrantes indocumentados, la mayoría provenientes de América Central (CNDH 2011, 2), lo que refleja la importancia de estos flujos. Este contexto se reitera en el PEM 2014-2018, promovido por la SEGOB (2014), en abril de 2014 en los siguientes términos:

De este escenario se desprende una amplia variedad de problemas y tensiones, como los desequilibrios entre oferta y demanda de trabajadores; la fuerte custodia de fronteras; el despliegue de nutridos circuitos de migración irregular, que coexisten con la regular; el desarrollo de actividades delictivas que aprovechan la vulnerabilidad de los migrantes; la pérdida de capital humano; los desafíos derivados de los procesos de integración en las sociedades receptoras y las tensiones que ahí se experimentan frente a la multietnicidad [...]

De este marco se deriva la cuestión de cómo promover un Estado eficaz, que cuente con la capacidad de negociar los aspectos sociales, de gestión, culturales, económicos, políticos y policíacos asociados a la migración. Por lo cual se podría afirmar que la ausencia de un modelo de gobernanza sería un factor que está condicionando la reducción de las causas y efectos de la violación de los derechos humanos de los migrantes.

En México hasta hace poco la política migratoria estaba enfocada en la protección de los connacionales en el extranjero, por lo cual no existía una visión integral de la situación particular de vulnerabilidad de los migrantes, y tampoco del establecimiento de medidas para velar por los derechos humanos de este grupo en el país. Situación que ha cambiado a raíz de que el problema se ha concebido como parte de la agenda pública, debido a las críticas de organismos nacionales, como de la sociedad civil tanto mexicana como extranjera. Sin em-

bargo, la crisis humanitaria que se agudizó en julio de 2014 implicó que el Estado le concediera mayor atención al problema migratorio y, en particular, a las poblaciones vulnerables. En ese marco, existen algunos antecedentes de que el gobierno mexicano ha fortalecido la restricción a la migración centroamericana desde la frontera sur (Meyer y Boggs 2014, 2). Tal situación se puede atribuir a presiones de Estados Unidos, con la finalidad de que se pueda contener a la migración desde México. Sin embargo, la migración indocumentada se caracteriza por la participación de menores de edad que emigran en forma irregular, utilizan vías que aumentan su condición de vulnerabilidad a ser víctimas de redes de trata de personas y de explotación sexual, laboral o redes de venta y consumo de estupefacientes (Meyer y Boggs 2014, 3).

Ante este panorama, uno de los dilemas más importantes del Estado mexicano en la coyuntura actual es avanzar hasta ser más eficaz, y con ello promover una gestión y políticas más efectivas (Fukuyama 2004, 9), lo que debería incidir en una protección eficiente de los derechos de los migrantes. La adopción de un enfoque estratégico como este implica el compromiso gubernamental de adoptar un comportamiento más responsable, eficaz y efectivo, orientado a garantizar la debida protección de tales derechos a una población vulnerable. En este sentido, debería de tener la capacidad institucional de disminuir los problemas de los migrantes, en especial de los grupos de mujeres y niños, niñas y adolescentes. Lo que en la práctica no ha sucedido, debido a las limitaciones institucionales, la insensibilidad gubernamental, la diversidad de intereses del problema migratorio y la impunidad policial y de grupos delictivos asociados, directa o indirectamente, con la gestión y la política migratoria.

El Estado mexicano, la gobernanza y las dimensiones de las políticas de seguridad y migración

La gobernanza: algunos elementos teóricos

La gobernanza es considerada como una de las últimas tendencias de la administración pública, parte del reconocimiento de que la mera actuación del gobierno es insuficiente para dirigir a una so-

ciudad y, por lo tanto, requiere de la participación de actores extra-gubernamentales (Aguilar 2006, 132). En este sentido, la gobernanza retoma los aspectos desarrollados por la nueva gestión pública (NGP), y establece la apertura para la participación ciudadana en sus distintas formas de organización, para alcanzar una interacción gobierno-sociedad en la formulación, implementación y conducción de políticas. De acuerdo con Aguilar (2006, 145), aunque en un principio había competencia entre los conceptos de NGP y *gobernanza*, los cambios enmarcados en el primero fueron más administrativos, mientras que en el segundo eran en las dimensiones institucional y política. De acuerdo con Stoker (1998, citado en Aguilar 2006, 133), las características de la gobernanza son:

- a) implica un conjunto de instituciones y actores que se encuentran dentro y fuera del gobierno; b) las fronteras y responsabilidades de lo público y lo privado son hoy permeables; c) reconoce la interdependencia de las instituciones y los actores en la realización de sus objetivos; d) existen redes sociales de actores autónomos con capacidad de autogobierno y e) es posible realizar situaciones deseadas sin la autoridad y mando del gobierno.

Por lo tanto, la gobernanza implica un proceso de gobernar con la sociedad mediante la interacción entre las unidades de gobierno, en sus distintos órdenes, así como entre éstas y los actores sociales organizados, civiles o económicos.

En resumen, *gobernanza* es la interacción, la cooperación y la asociación entre los sectores gubernamentales y también entre el público y el privado; del gobierno con la sociedad y con los mercados, para resolver problemas sociales (Kooiman 2010, 74), para lo cual concibe la importancia de promover acuerdos políticos y de gestión con los actores de la sociedad civil que garanticen la implementación eficaz de las políticas estratégicas para el desarrollo. La gobernanza es fundamental porque parte de un sistema de valores para establecer futuros deseados, cuenta con un sistema causal que los hacen factibles, considera el entorno exterior de la organización como algo cambiante que puede presentar tanto oportunidades como amenazas, y posiciona las acciones prospectivas en las agendas estratégicas,

con el fin de cumplir de manera eficiente, eficaz y efectiva los objetivos planteados.

Desde la perspectiva de Luis F. Aguilar (2010, 4), la novedad consiste en que el sujeto de gobierno/la institución gobierno ha dejado de ser el centro del problema cognoscitivo y práctico; ahora el problema se ha desplazado al proceso de gobierno, a la gobernación, la gobernanza y, en conexión, a la capacidad y eficacia directiva que el proceso implica o debería implicar, y que incluye a la AP como su componente científico–tecnológico–organizativo–gerencial imprescindible, además de político–institucional. Por lo anterior, el enfoque de gobernanza tiene vigencia teórica y de política pública en materia de migración por la diversidad de actores, intereses y las dimensiones que caracterizan el fenómeno migratorio.

El contexto y las dimensiones de la migración

Durante la última década, los flujos migratorios de mexicanos y de extranjeros (en particular centroamericanos) hacia Estados Unidos se han incrementado en el territorio nacional. Junto con ello, la vulnerabilidad que padecen estas poblaciones se ha acentuado, debido a la prioridad que adquirió la política de seguridad de México y de Estados Unidos (Meyer y Boggs 2014, 4). Lo que deriva de la importancia estratégica de la frontera norte.

De este modo, la escala de los flujos migratorios, la fragilidad y contradicciones de las políticas en la materia, junto al ascenso de las restricciones de seguridad estadounidenses obligan a hacer un balance que permita ubicar la capacidad gubernamental del Estado mexicano, para promover una modernización y mayor coherencia institucional para atender a los migrantes. Se considera que esto no ha sucedido debido a lo siguiente: a) la complejidad social, política, económica, cultural, diplomática y legal del fenómeno migratorio, que dificulta una gobernanza eficaz; b) la falta de una coordinación eficaz de la diversidad de actores gubernamentales y no gubernamentales en un proceso de gobernanza, liderado por el Estado mexicano; c) los intereses diversos de tales actores y su falta de cohesión de acuerdo con una agenda estratégica para la seguridad y desarrollo; d) los cambios del Estado, en cuya agenda la violación de

los derechos humanos no ha sido una prioridad permanente, en un marco de gobernanza y e) la agudización de la violación de derechos humanos por actores gubernamentales (policías) y delincuencia común y organizada.

Dimensiones de la seguridad y el enfoque integral, estratégico y transversal

En los últimos años, los estados fronterizos del norte de México han sufrido problemas de seguridad pública, nacional y, desde 2001, también de la frontera de Estados Unidos; debido a que en esta región se manifiestan con mayor intensidad los impactos de la inseguridad en sus diversas dimensiones. En tal contexto, los migrantes han sido víctimas de ella por la ausencia de una gobernanza eficaz tanto nacional como trasfronteriza.

El Estado mexicano debería atender la seguridad pública, la fronteriza y la humana con base en un enfoque *integral* (vinculación con los problemas sociales y económicos); *estratégico* (en plazos distintos) y *transversal* (asociada con los ámbitos social y urbano), y de acuerdo con un modelo de gobernanza, y orientado a la protección de los derechos humanos de los migrantes. Y, puesto que la inseguridad los ha perjudicado, es importante fundamentar que:

En los últimos años se ha observado una diversificación de las actividades del crimen organizado, extendiéndose del narcotráfico hacia otras actividades ilícitas. Las organizaciones criminales han encontrado en las rutas migratorias, dentro y fuera del territorio nacional, la oportunidad para realizar secuestros, extorsión, asesinatos, trasiego de armamento, incorporación forzada a la delincuencia organizada, trata de personas, agresiones sexuales y cobro de cuotas por uso de medios de transporte [...] (SEGOB 2014).

El problema por fundamentar es que el Estado mexicano ha adolecido de la capacidad para definir, implementar y evaluar una política de seguridad eficaz y efectiva. En este contexto, la pregunta central es si cuenta con un modelo eficaz de gestión intergubernamental

para reducir la problemática mencionada, con base en una visión, dirección y estrategias en la implementación interinstitucional, los consensos con actores diversos, los planes estratégicos, la agenda, los incentivos para las buenas prácticas, el monitoreo, los procesos permanentes de evaluación, la medición de avances con indicadores y el rediseño (Martins y Marini 2010, 81). En otras palabras, puede ser un problema de ausencia de voluntad política, pero sin un modelo de gobernanza los resultados pueden ser limitados.

Podría argumentarse que el aumento de la vulnerabilidad de los migrantes es consecuencia de la ausencia de tal modelo de gestión intergubernamental, aunado a la falta de articulación, y las contradicciones entre las políticas de migración y las de seguridad, más las fallas en su implementación (CNDH 2011, 2). La articulación entre ambas políticas sería importante para garantizar un mejor respeto a los derechos de los migrantes y con ello legitimar la acción del Estado mexicano. Sobre todo porque una de sus prioridades debería ser protegerlos de las organizaciones delictivas, sin embargo, esta protección es deficiente y genera prácticas de corrupción. Con lo cual, las corporaciones policíacas –contradictoriamente– no son garantes de la seguridad de los migrantes. La vinculación entre las políticas de seguridad y la migración ha reforzado un enfoque de criminalización hacia ellos y el reforzamiento del control en las fronteras, lo que se ha traducido en la violación de los derechos humanos tanto de los mexicanos como de los extranjeros.

Gestión del marco institucional y legal migratorio

Un tema central en la gestión de la política migratoria del Estado mexicano ha sido contar con un marco institucional eficaz, transparente y adaptado a los nuevos retos de la migración internacional. Además de uno legal, que debe ser transparente y capaz de responder a las interpretaciones que pueda generar la normatividad en materia de migración. Esto es relevante, porque no toda la vulnerabilidad de los migrantes se debe a los actos ilegales de policías, sino a las limitaciones en la interpretación institucional y jurídica en el que se entretienen horizontes y criterios tan diversos como migración, seguridad nacional y pública.

El resultado de una mayor vinculación de la política de seguridad y del combate al crimen organizado, con la de migración, ha sido más participación de corporaciones policiacas del Estado, como el Instituto Nacional de Migración (INM), la Procuraduría General de la República (PGR), la Secretaría de Seguridad Pública (SSP), la Secretaría de Defensa Nacional (SEDENA), la Secretaría de la Marina (SEMAR), al igual que corporaciones policiacas estatales y locales. Aunque esto genera riesgos para los migrantes, a su vez representa una oportunidad para promover una gestión intergubernamental eficaz e integral de protección. Pero esto no necesariamente ha sucedido debido a la falta de voluntad institucional; los intereses diversos de los actores; la relativa prioridad en la agenda de gobierno del problema de la violación de los derechos humanos y a una ausencia de gobernanza intergubernamental eficaz en la política migratoria.

La prioridad del Estado mexicano ha sido el respeto a los derechos humanos de los migrantes, sin embargo, en la práctica existen antecedentes de violación, debido a un criterio de discrecionalidad institucional derivado del marco normativo (Medina 2011, 7). Esto sucede, no obstante que dicho marco destaca el pleno respeto de los derechos humanos de los migrantes y de sus familiares, sin importar su nacionalidad y estatus, así como el respeto al derecho de refugio y asilo, y en apego a los instrumentos internacionales en esta materia. En México hasta hace poco la política migratoria estaba enfocada a la protección de los connacionales en el extranjero, no existía una visión integral de la situación particular de vulnerabilidad de los migrantes, y tampoco el establecimiento de una política de derechos humanos enfocada hacia este grupo. En resumen, la nueva propuesta planteada en el PEM 2014-2019 está orientada según los siguientes términos:

El PEM propone la conformación de una política migratoria integral que forme y se beneficie de la estrategia de desarrollo impulsada por esta administración; que reconozca y genere la necesaria complementariedad entre órdenes de gobierno; que promueva y permita la participación de la sociedad civil y de las organizaciones que de ella emanen; que haga su compromiso de responsabilidad regional, y [...] que ponga como centro de su atención el bienestar a las personas migrantes, a sus familiares.

El Estado mexicano y la gestión intergubernamental en las políticas de seguridad y migración

La dificultad para definir el problema migratorio en el caso mexicano deriva, en parte, de la diversificación de actores participantes, debido a su relación directa con la seguridad, que se vincula también con otros órdenes de gobierno implicados en este tema. Es aquí donde se establecen las relaciones intergubernamentales (RIG), que Anderson define como “[...] un importante contingente de actividades o interacciones que tiene lugar entre unidades de gobierno de todo tipo y nivel territorial de actuación” (1997, 127). El concepto de RIG tiene que ver también con el tipo de relaciones que se establecen entre los actores y que trascienden la tradición jurídica (Wright, citado en Agranoff 1997, 128), para llegar a acuerdos y consensos sin trasgredir el orden constitucional.

Esto significa que más allá de las relaciones formales, que se establecen en el orden normativo, habrán de ser los ajustes, acuerdos y consensos con base en ciertas prioridades entre los actores, los que definan las orientaciones de las políticas públicas intergubernamentales; al hablar de orientaciones, se hace referencia a la operatividad. Como es de esperarse, la implementación de políticas de alta complejidad da lugar también a respuestas ambiguas, que la mayoría de las veces se traducen en una enorme discrecionalidad por parte de los operadores. Esta situación se evita con la promoción de una transparencia y rendición de cuentas eficaz con una participación ciudadana efectiva. Entonces, es necesaria la coordinación y operación conjunta de las instancias de los tres órdenes de gobierno como integrantes del Estado mexicano, para fortalecer los derechos humanos de los migrantes indocumentados. Para que esta coordinación ocurra de manera efectiva deben existir los mecanismos, programas y canales de comunicación adecuados para que fluya la información; a esto Agranoff (1997, 150) y otros autores le llaman *gestión intergubernamental* (GIG). En este sentido, el reto es generar un modelo y la implementación de políticas transversales diversas (Aguilar 2011, 23), como en los problemas de migración, seguridad, derechos humanos, bienestar, competitividad y trasfronterizos entre otras, que deben reducir la vulnerabilidad para las poblaciones migrantes. Por ello, se requiere

de un proceso de gobernanza que cuente con la capacidad de integrar tales dimensiones, y con una perspectiva orientada hacia la competitividad y el bienestar. Según Aguilar (2011, 23):

Uno de los cuestionamientos más extendidos, pertinentes y ácidos al Estado contemporáneo tiene como blanco la fragmentación, discordancia y aun contradicción que existe entre los cientos o miles de sus leyes, reglamentos, procedimientos, políticas, programas, proyectos, organismos, que no forman un conjunto ordenado, integrado, se mueven en diversas direcciones, se contraponen con mucha frecuencia y, por ende, restan al gobierno capacidad y eficacia de conducción social.

El Estado mexicano y la efectividad
de la gestión intergubernamental
en las políticas de seguridad y migración

Las relaciones interinstitucionales, que se establecen en la implementación de las políticas, resultan fundamentales para el éxito de la GIG y, por ende, para el de la política. Dichas relaciones están dadas por el entrelazamiento de las reglamentaciones, los procesos y los recursos que se manejan entre las instituciones de los órdenes de gobierno, que participan en la puesta en marcha de programas o políticas. En el caso de las de seguridad y la migratoria en México, estas relaciones interinstitucionales se vuelven más complejas por la diversidad de corporaciones encargadas de la seguridad pública –incluidas la SEDENA y la SEMAR en estos momentos–, que intervienen en el ámbito de la migración. Pero, además de que son muchos los actores, no tienen muy claro cuál es la naturaleza de su actuación frente a la migración indocumentada, debido a que el tema se ha concebido como parte de la seguridad nacional, pero que también tiene incidencia en la pública, la fronteriza y la humana o ciudadana. Como resultado de la ausencia de un posicionamiento claro ante esta realidad (cuya falta de claridad podría verse reflejada en un marco legal que no tiene correspondencia con su entorno), el factor preva-
leciente es la discrecionalidad en la actuación de las corporaciones policiales y militares.

Aunque las únicas instancias que debieran participar legalmente en este tema son el INM y la SSP, en la práctica se ha documentado una intervención inminente de múltiples corporaciones policiales en los procedimientos que se supone sólo deberían ser de verificación administrativa. Desde la perspectiva de Medina (2011, 9), la detección y aseguramiento de indocumentados se lleva a cabo a lo largo del país, y con el concurso de las fuerzas militares y policías estatales y municipales. Así mismo, refiere que entre Tapachula y el Distrito Federal existen 45 retenes en la carretera, además de 21 controles del INM donde cualquier migrante sin documentación puede ser asegurado.

La ambigüedad de la política migratoria mexicana ha traído como consecuencia un incremento de la discrecionalidad por parte del INM, quizá alentada por la falta de un posicionamiento y definición clara del fenómeno dentro de la propia institución o, por el contrario, por una orientación evidente hacia la criminalización de la migración indocumentada. Calleros (2009, 70) plantea que el INM opera una política de *puertas hospitalarias*, que define como un “concepto que busca sobrepasar la idea de puertas abiertas sin ningún control o puertas cerradas, en donde nadie pasa”. Esta perspectiva parece responder a una concepción que ha logrado permear en el INM, según su propio dicho, pero que se centra en la seguridad y no en los derechos humanos de los migrantes.

Por su parte, la SEDENA y la SEMAR también han recibido una serie de recomendaciones y observaciones por abuso de autoridad en contra de migrantes indocumentados, como señala la CNDH en su Recomendación general sobre la práctica de verificaciones migratorias ilegales (Medina 2011, 10). La CNDH (2011, 3) también hace énfasis en la actitud de pasividad del INM frente a tales prácticas, al consentir la intromisión de diversas instancias que legalmente no deberían intervenir en el aseguramiento de indocumentados, lo que refleja la laxitud de la posición del INM frente a la intervención de los cuerpos policiales y militares.

La CNDH (2011, 3) señala que no existe coordinación ni interés por parte de las autoridades de seguridad pública, para el seguimiento de los casos de extorsión, secuestro, explotación sexual e intro-

ducción en actividades ilícitas del narcotráfico, delitos que la mayoría de las veces quedan impunes. La falta de seguimiento de estos procesos puede obedecer también a la inexistencia de mecanismos que garanticen los derechos humanos de los indocumentados. Estos problemas evidencian las limitaciones que ha tenido México para promover una política de Estado con respecto al problema de los migrantes en su territorio, lo cual ha conformado una situación crítica que ha sido cuestionada por Amnistía Internacional en los siguientes términos:

Salil Shetty, secretario general de Amnistía Internacional (AI) dijo que su organización está cada vez más preocupada ‘por la crisis de derechos humanos que enfrenta el país, sí, crisis en tema de desaparecidos, migrantes, refugiados y los ataques a los defensores y a los periodistas, es una situación muy crítica’.

Reconoció que en el escenario internacional, México tiene una postura muy progresista y camina por donde debe caminar. El gobierno mexicano está abierto a que vengan los observadores de Naciones Unidas, lo que es muy importante reconocer algunas de las cosas positivas, así lo hicimos con el presidente, enfatizó Shetty.

No obstante, destacó que existe ‘una fuerte contradicción sobre cómo México ve los derechos humanos en el escenario internacional o desde el punto de vista de las leyes y políticas y luego la realidad que se ve, lo que teníamos que hacer es llamar su atención a las situaciones muy difíciles que están enfrentando las personas’ (Aristegui 2014).

Estas limitaciones de la política mexicana de protección de derechos humanos implica el reto de fortalecerla, y que sea eficaz de acuerdo con una agenda estratégica con un enfoque de respeto a la legalidad y orientada hacia la seguridad y el desarrollo. En donde un proceso de gobernanza sería el marco para integrar las demandas de los actores y las dimensiones del fenómeno migratorio.

Hacia una gestión intergubernamental eficaz de las políticas de seguridad y de migración del Estado mexicano

Si bien los mecanismos de coordinación entre la autoridad migratoria y las de seguridad pública no han funcionado en favor de los derechos humanos de los migrantes, existen algunas brechas institucionales, sobre todo en el INM, que muestran señales positivas en ese sentido. Esto podría representar una oportunidad para que el Estado fortalezca los mecanismos de colaboración existentes, y avanzar hacia una gobernanza eficaz a favor de los derechos humanos en general y, en especial, de los migrantes indocumentados.

Para que una política pública sea efectiva debe contar, como requisito indispensable —aunque no único—, con una institución eficiente, capaz y profesionalizada que la implemente. En el caso de la migratoria, el INM, que es el encargado de ponerla en marcha, ha entrado en un proceso de profesionalización desde hace algunos años (Calleros 2009, 71). Su modernización, tanto tecnológica como procedimental y de capacitación del personal, fue impulsada por las condiciones del contexto internacional que obligaban a contar con una institución moderna puesto que es un tema de seguridad nacional.

Los comités o consejos locales interinstitucionales son también iniciativas que surgen en el contexto local. Un hecho muy importante es que su conformación no se establece normativamente, ya que refleja la existencia de estrategias locales que responden a una realidad no representada en el marco legal-normativo (Medina 2011, 12). Otra de las estrategias locales para la protección de los migrantes es la creación de la Fiscalía Especializada en Delitos Cometidos en Contra de Inmigrantes en el estado de Chiapas, en 2008, que depende de la Procuraduría General de Justicia de Chiapas, en estrecha colaboración con las instancias de migración y seguridad local y federal, en especial con el INM y las fuerzas armadas (Medina 2011, 12).

Según las propias autoridades, los delitos cometidos en contra de migrantes en el estado han bajado drásticamente con la operación de esta fiscalía. Amnistía Internacional (2010) reconoce algunos de sus éxitos, pero también señala ciertas limitaciones en cuanto a recursos y jurisdicción. Por ende, en el PEM se indica que:

La seguridad de los migrantes es una responsabilidad compartida entre países de origen, tránsito y destino. En términos de cooperación internacional, México puede impulsar una agenda mesoamericana para la seguridad y la justicia de los migrantes de la región que enfatice la prevención de riesgos y combate de las redes de tráfico de migrantes. Además es necesaria una mayor coordinación entre los ámbitos federal y estatal [...] (SEGOB 2014).

Esta propuesta de política se concibe como esencial en el contexto de la crisis humanitaria de grupos vulnerables en la frontera sur de México y en la norte, con Estados Unidos.

Los mecanismos analizados en esta sección representan algunos de los avances en materia migratoria por el Estado mexicano, pero el enfoque de derechos humanos sigue siendo secundario. En consecuencia, no se ha avanzado en la construcción de puentes con otras instituciones gubernamentales, para lograr una gobernanza efectiva que privilegie los derechos humanos de los migrantes indocumentados. Esto se podría lograr con base en lo siguiente: a) la prioridad gubernamental de los derechos humanos de los migrantes; b) una política transversal a favor de una protección eficaz para ellos; c) el fortalecimiento de capacidades institucionales con un enfoque transversal en derechos humanos y d) un modelo de gobernanza por resultados, para impulsar una política eficaz de derechos humanos.

Por ejemplo, en el tema de la protección legal, no se han creado instancias especializadas para la atención a casos de violaciones a derechos de los migrantes indocumentados, con excepción de la fiscalía en Chiapas, que bien podría replicarse en otros estados que enfrentan el fenómeno de la migración indocumentada.

El contexto, los antecedentes y el papel de los actores gubernamentales reflejan que la función del Estado mexicano es fundamental en la coyuntura actual en materia de gestión y política migratoria. Sin embargo, en el caso de la seguridad y la migración, el diálogo al más alto nivel ha estado permeado por la *securitización*. Si bien el INM está representado por la SEGOB, encargada también de atender múltiples intereses, lo que puede restar importancia al tema migratorio o supeditarlos —como ha sucedido— a otros que considere prioritarios. Por lo tanto, es necesario fortalecer, desde el Estado, los canales de

diálogo existentes entre la política de seguridad y la migratoria, así como construir nuevos puentes de diálogo mediante la participación directa del INM en el Consejo de Seguridad Nacional. Esto implica que México asuma una mayor responsabilidad en la atención del problema de la violación de los derechos humanos en su territorio. Lo que no ha sucedido por la ausencia de un proceso de gobernanza eficaz y orientado a promover la competitividad y el bienestar.

Pero no sólo el tema migratorio –en específico sus representantes– queda fuera de las RIG sino también otros actores clave para la seguridad pública, y que en la práctica se relacionan directamente con la migración indocumentada, como son las organizaciones de la sociedad civil, que en general no han podido influir en las estructuras gubernamentales, que si bien han logrado avances hacia un diálogo con las autoridades migratorias, su participación todavía permanece muy débil (Moreno 2011, 4). En ese marco, el PEM propone:

El Estado requiere mayor cooperación y coordinación con las OSC para desarrollar modelos de intervención pública y mecanismos de vigilancia y contraloría social que garanticen el respeto a los derechos de las personas y su seguridad, según necesidades específicas de los diversos grupos de migrantes, y promover la cohesión social.

Por ende, también destaca, en materia de vinculación social, que:

Se requiere avanzar en la coordinación y cooperación de los organismos de seguridad federal, estatal y municipal para el combate a la delincuencia que ejerce la violencia en contra de los migrantes, mejorar las acciones de capacitación y certificación de los servidores públicos que tienen contacto o atienden a los migrantes y llevar a cabo una profunda reingeniería de procesos, en particular de los que inciden en la protección y asistencia para las personas migrantes, defensoras de derechos y otras que les brindan protección y asistencia.

El contexto de la crisis humanitaria que se agudizó en julio de 2014, en especial de grupos vulnerables en las fronteras sur y norte,

plantea la necesidad de una gestión eficaz asociada, fundamentada en acuerdos básicos para disminuir su vulnerabilidad.

El Estado mexicano y el Plan Nacional de Desarrollo en materia de migración 2013-2014

Es posible afirmar que el gobierno del presidente Enrique Peña Nieto heredó de la administración anterior un panorama poco alentador en la defensa de los derechos humanos de los migrantes. En especial porque se agudizó la violación de estos derechos, sobre todo por parte de actores asociados con el crimen organizado y policías locales y estatales (Meyer y Boggs 2014, 2). Entre los acuerdos promovidos en esta materia, en el sexenio pasado se encuentra el Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad, que contiene 75 compromisos para combatir la delincuencia organizada, firmado el 21 de agosto de 2008, por los poderes Ejecutivo y Judicial federales, los gobernadores de los 31 estados, el jefe de gobierno del Distrito Federal, el Congreso de la Unión y representantes sociales. Se publicó el 25 de agosto de ese mismo año en el *Diario Oficial de la Federación*, y representaba una opción para fortalecer una política intergubernamental, no obstante, su repercusión fue limitada, debido a la diversidad de factores condicionantes de la violación de derechos humanos.

El 31 de agosto de 2010, la CNDH suscribió el Convenio Marco de Colaboración para la Prevención y Combate al Secuestro de Migrantes, con la SEGOB, la PGR, la SSP y el INM, instrumento a través del cual este organismo nacional realizó el Informe especial sobre secuestro de migrantes en México. Este convenio no tuvo un impacto significativo en la reducción de la inseguridad y violación a los derechos humanos de los migrantes, porque siguieron predominando los factores determinantes: intereses diversos de los actores, impunidad, delincuencia común y del crimen organizado y corrupción policial. En el sexenio anterior se creó y publicó la Ley de Migración y su reglamento, una normativa elaborada en respuesta a la indignación nacional e internacional suscitada por la matanza de 72 migrantes en el municipio tamaulipeco de San Fernando, en 2010, y reconoci-

da —a pesar de sus limitaciones como un avance importante para los derechos de los migrantes. Pero, al igual que el acuerdo anterior, esta ley ha tenido limitaciones institucionales para una implementación efectiva, y que logre reducir de manera sustancial el problema.

En 2011 México actualizó su marco jurídico. En la reforma constitucional sobre derechos humanos de 2011, las leyes de migración y sobre Refugiados y Protección Complementaria, así como las de Víctimas, para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia representan avances importantes en la protección a migrantes. En esta normatividad se reconocen sus derechos y garantías y se establece que, en cualquier caso y con independencia de su situación migratoria, no podrán ser objeto de prácticas discriminatorias, disfrutarán de la protección de las leyes mexicanas, tendrán acceso a la procuración e impartición de justicia y al reconocimiento de su personalidad jurídica (SEGOB 2014). Este avance normativo era importante, porque seguía aumentando la inseguridad hacia la población migrante en la frontera con Estados Unidos.

En el PND 2013-2018, propuesto por la presente administración federal, se hace referencia a la violación de los derechos humanos de los migrantes, que se ha agudizado a raíz del fortalecimiento de la política de seguridad de Estados Unidos en la frontera con México: “[...] el incremento de las repatriaciones de connacionales obliga al Estado Mexicano a diseñar y ejecutar programas y acciones que garanticen su reintegración al país con dignidad y oportunidades para su desarrollo económico y social”. En el plan se menciona:

El endurecimiento de las políticas migratorias en Estados Unidos, por un lado, y los lazos económicos y sociales que entretejen los migrantes mexicanos en sus comunidades receptoras, por el otro, pueden provocar una separación familiar y pérdida de vínculos que después resulte difícil reinstaurar. En particular, el incremento de las repatriaciones de connacionales obliga al Estado Mexicano a diseñar y ejecutar programas y acciones que garanticen su reintegración al país con dignidad y oportunidades para su desarrollo económico y social.

Una de las prioridades planteadas por la nueva administración federal para la frontera norte es el impacto de los migrantes de retorno a México y la violación a los derechos humanos. Por ello se proponen diversas estrategias para fortalecer un enfoque social y de derechos humanos, entre ellas destaca la de *crear mecanismos para la reinserción de las personas migrantes de retorno y fortalecer los programas de repatriación*.

Para lo cual se proponen las siguientes líneas de acción en el PND 2013-2018:

- Revisar los acuerdos de repatriación de mexicanos, para garantizar que se respeten sus derechos y la correcta aplicación de los protocolos en la materia.
- 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.
- Crear y fortalecer programas de certificación de habilidades y reinserción laboral, social y cultural, para las personas migrantes de retorno a sus comunidades de origen.

Diseñar mecanismos de coordinación interinstitucional y multi-sectorial, para el diseño, implementación, seguimiento y evaluación de la política pública en materia migratoria.

También están las propuestas concretas de intervención migratoria bajo una óptica de seguridad y desarrollo:

- Elaborar un programa en materia de migración de carácter transversal e intersectorial, como el instrumento programático para el diseño, implementación, seguimiento y evaluación de la política y la gestión migratoria.
- Impulsar acciones dirigidas a reducir las condiciones de pobreza, violencia y desigualdad, para garantizar los derechos humanos de las personas migrantes, solicitantes de refugio, refugiadas y beneficiarias de protección complementaria.
- Promover acciones dirigidas a impulsar el potencial de desarrollo que ofrece la migración.

- Diseñar y ejecutar programas de atención especial a grupos vulnerables de migrantes, como niñas, niños y adolescentes, mujeres embarazadas, víctimas de delitos graves cometidos en territorio nacional, personas con discapacidad y adultos mayores.

Estas acciones se concretan en el PEM 2014-2018, dado a conocer a fines de abril de 2014 por la SEGOB, en donde se propone lo siguiente:

Objetivo 2. Incorporar el tema migratorio en las estrategias de desarrollo regional y local.

Este objetivo destaca el carácter estratégico de la migración, a través del reconocimiento de la interrelación entre la migración y el desarrollo en las regiones y localidades que participan en los procesos migratorios. Se incluyen líneas de acción para promover el potencial de las personas mexicanas en el exterior y en el retorno, así como de las personas extranjeras residentes en México, a través del aprovechamiento de sus capacidades y habilidades. Busca la creación de esquemas eficientes de atracción y circulación de talentos que fortalezcan el mercado laboral e impulsar el intercambio de buenas prácticas del Gobierno de México.

Estrategia 2.1 Fortalecer la incorporación de la migración en la agenda global del desarrollo.

Líneas de acción

2.1.1 Fortalecer la incorporación de la migración en la agenda global del desarrollo de la ONU post 2015.

2.1.2 Promover el diálogo y cooperación internacional sobre migración y desarrollo en los foros regionales y multilaterales.

2.1.3 Impulsar el consenso internacional y presentar iniciativas conjuntas sobre la gobernanza de las migraciones en los foros internacionales.

2.1.4 Impulsar la cooperación internacional para el desarrollo de las regiones de origen, tránsito y retorno de migrantes.

2.1.5 Fomentar el diálogo y cooperación estratégica entre países en materia de movilidad laboral y complementariedad de los mercados laborales.

El planteamiento por contrastar es si para la implementación de las estrategias mencionadas existirá un modelo de gobernanza para resultados (Martins y Marini 2010, 81), que permita hacer viable el conjunto de estrategias incluidas en el PEM. Ya que tales propuestas se han planteado en el ámbito académico y por las organizaciones de la sociedad civil desde hace algunos años, ahora el dilema es si efectivamente la política migratoria mexicana pretende avanzar hacia un enfoque del desarrollo.

Con estos antecedentes, el tema migratorio se concibe como fundamental en la agenda pública del Estado con un nuevo gobierno, sin embargo, surge la duda sobre las capacidades de gestión gubernamental e intergubernamental para afrontar las diversas líneas de acción, en un contexto en el que durante el primer año de la nueva AP no hay avances importantes. Uno de ellos es la publicación, a fines de abril de 2014 en el *Diario Oficial de la Federación* del Programa Nacional de Derechos Humanos, 2014-2018, vinculado con el PEM 2014-2018.

El Programa Especial de Migración, 2014-2018,
algunos elementos

El PEM, que contiene varios lineamientos, estrategias y mecanismos indicados en el PND, se publicó el 30 de abril de 2014 en el *Diario Oficial de la Federación*. Como se ha expresado, el argumento central es que el PEM no plantea un modelo de gobernanza, con lo cual su implementación puede tener limitaciones para lograr los objetivos propuestos. Si bien en el PEM se menciona la importancia de los grupos vulnerables en las fronteras sur y norte, no se plantea una gestión intergubernamental en materia de migración y orientada hacia la competitividad y bienestar y los efectos del control fronterizo de Estados Unidos. Desde la perspectiva de la SEGOB (2014):

El PEM es la base para la instrumentación de una política de Estado en materia migratoria, con un enfoque de atención integral y adecuada gobernanza de las distintas dimensiones de la migración en México, a fin de contribuir política, económica y socialmente al proyecto de desarrollo del país. Se organiza en 5 objetivos que

consideran los distintos grupos de personas migrantes (emigrantes, inmigrantes, migrantes en tránsito y migrantes de retorno).

Este instrumento se concibe como de carácter transversal y multi-sectorial, orienta y vigila el cumplimiento de programas y acciones específicas en materia migratoria con un enfoque intergubernamental. De igual forma, consolida el esfuerzo que juntos, gobierno y sociedad civil, han trazado a fin de promover, monitorear y evaluar la coordinación y coherencia institucional para la atención integral de la migración en México, como país de origen, tránsito, destino y retorno de personas migrantes (SEGOB 2014). El problema que se identifica –se reitera– es con qué modelo de gestión se pondrán en marcha tales criterios, y la viabilidad de lograr las metas previstas. De ahí que se reitere la necesidad de un modelo de gobernanza (Martins y Marini 2010, 81), con los elementos para fundamentar un esquema de cooperación y de eficacia institucional en la atención de las demandas y prioridades de los actores asociados a las políticas de migración y seguridad.

En el programa analizado se propone una política migratoria de Estado cuyo objetivo superior es el bienestar del migrante, a través del ejercicio efectivo de su identidad, del disfrute de sus derechos sociales, económicos y culturales, para consolidar su papel como agente para el desarrollo. Este enfoque no había estado presente en propuestas similares cuando menos desde el año 2000. De ahí que se afirme en el PEM:

El enfoque de la política migratoria, centrado en el bienestar de la persona, asume la obligación del Gobierno de la República, a través del Sistema Nacional de Planeación Democrática, de su proyección de largo alcance para la atención del fenómeno y la evaluación permanente de los elementos, que mida los impactos que la política pública tiene en la vida de los migrantes (SEGOB 2014).

Por ello, desde la perspectiva del PEM, la política migratoria mexicana tiende a la *gobernanza de las migraciones*, es decir, hacia un esquema de tipo relacional que se basa en la interlocución coordinada entre

los actores involucrados (públicos, privados, organizados, no organizados, individuales o colectivos).

En tal contexto, el PEM propone lo siguiente:

Estrategia 1.2 Promover la coordinación y participación corresponsable, nacional e internacional, de los distintos actores en la atención del fenómeno migratorio.

Líneas de acción

1.2.1 Fortalecer los mecanismos de coordinación y comunicación en materia migratoria.

1.2.2 Fortalecer la participación activa del Poder Legislativo para la construcción de política migratoria con perspectiva de género y derechos humanos.

1.2.3 Concertar con las entidades federativas el fortalecimiento de las capacidades institucionales y definición de estándares de atención a personas migrantes.

1.2.4 Promover mecanismos de cooperación y coordinación interinstitucionales que articulen las acciones federales y locales en materia migratoria.

1.2.5 Generar mecanismos para el fortalecimiento institucional y participación corresponsable de organizaciones de sectores privado, académico, social, migrantes y sociedad civil.

1.2.6 Definir y desarrollar temas prioritarios de cooperación con organismos multilaterales en materia migratoria.

1.2.7 Fortalecer la agenda de migración internacional del Estado mexicano en foros multilaterales.

1.2.8 Impulsar el diálogo y coordinación corresponsable entre los países involucrados en el fenómeno migratorio.

1.2.9 Generar mecanismos de coordinación interinstitucional para la atención integral a niñas, niños y adolescentes repatriados y potencialmente migrantes.

Es importante atender el reconocimiento que se plantea en el actual PND de que es fundamental un nuevo modelo de gestión y ordenamiento fronterizo, así como de protección a los derechos de los migrantes y sus familias. Sin

embargo, hasta diciembre de 2014 no se habían diseñado los mecanismos mencionados o el Programa Regional de Desarrollo del Norte, previsto en el propio plan, que debería fundamentarse en una agenda intergubernamental en materia de políticas de seguridad y migración y con incidencia en el desarrollo fronterizo. En otras palabras, existe la voluntad institucional, pero no se ha implementado un modelo para integrar las propuestas de gestión asociada, que reflejan algunos avances en un proceso de gobernanza.

Un aspecto estratégico que propone el PEM es la profesionalización de sus funcionarios:

Estrategia 3.6 Profesionalizar a los servidores públicos que atienden el fenómeno migratorio.

Líneas de acción

3.6.1 Consolidar el Servicio Profesional de Carrera Migratoria.

3.6.2 Fortalecer y capacitar al Servicio Exterior Mexicano para mejorar servicios consulares a población mexicana y extranjera.

3.6.3 Establecer acuerdos de colaboración interinstitucional y con sociedad civil para la actualización y formación continua de autoridades migratorias y consulares.

3.6.4 Capacitar a servidores públicos sobre normatividad migratoria, derechos humanos, perspectiva de género, discriminación y situación de vulnerabilidad.

3.6.5 Reforzar la capacitación en inteligencia migratoria y la detección de documentos migratorios apócrifos.

3.6.6 Capacitar a servidores públicos que atienden el fenómeno migratorio en el aprendizaje de un segundo idioma.

3.6.7 Fortalecer los mecanismos de evaluación y profesionalización de los servidores públicos que atienden el fenómeno migratorio.

3.6.8 Fortalecer los procesos de evaluación, sanción y rendición de cuentas de las autoridades migratorias.

De esta manera se responde a una de las propuestas principales planteadas a la SEGOB por parte de la sociedad civil y los medios de comunicación nacionales. En resumen, el PEM surge como un programa novedoso y de alto impacto por su enfoque integral y tras-

versal, y orientado hacia la protección de los migrantes. Tal como se plantea aquí:

Estrategia 5.1 Diseñar mecanismos para prevenir y reducir los delitos y violaciones a los derechos humanos de las personas migrantes, sus familiares y quienes defienden sus derechos.

Líneas de acción

5.1.1 Impulsar la coordinación interinstitucional para prevenir y combatir delitos de tráfico, trata de personas, extorsión y secuestro de personas migrantes.

5.1.2 Reforzar programas de capacitación a cuerpos policiacos federales y locales sobre derechos de personas migrantes y defensoras de derechos humanos.

5.1.3 Incrementar acciones de prevención y vigilancia policial en zonas de tránsito de migrantes para reducir la incidencia delictiva.

5.1.4 Establecer acciones y fortalecer la coordinación interinstitucional para prevenir y atender accidentes de las personas migrantes durante su trayecto migratorio.

5.1.5 Impulsar la recuperación de espacios públicos en zonas de alta movilidad migratoria para prevenir delitos y abusos contra migrantes.

5.1.6 Concertar acciones para mejorar la convivencia en el ámbito escolar y familiar para prevenir abusos y agresiones a personas migrantes.

5.1.7 Instrumentar programas de capacitación a las autoridades migratorias orientados a la identificación de víctimas de trata de personas.

5.1.8 Instrumentar programas dirigidos a niños, niñas y adolescentes que promuevan una cultura de respeto, autocuidado y reducción de la violencia.

A continuación se destacan las limitaciones del Estado mexicano para impulsar una política migratoria con un enfoque de gobernanza:

- Falta de articulación de una política migratoria integral con base en un modelo de gobernanza por resultados (Martins y Marini 2010, 81).

- Ausencia de un planteamiento ante el gobierno de Estados Unidos de las implicaciones negativas de las expulsiones de migrantes mexicanos a las comunidades fronterizas en los rubros de la seguridad y desarrollo regional.
- En el marco de la crisis humanitaria de niños y niñas migrantes de julio de 2014, el gobierno de México no ha fundamentado ante el de Estados Unidos una política alternativa orientada a fortalecer una protección eficaz a los derechos humanos y de política social.
- Si bien en el PEM se propone una coordinación intergubernamental para abordar los problemas de migración, no existe una agenda estratégica para hacerla viable.
- No es claro qué actor gubernamental coordinará las propuestas del PEM, y si cuenta con las capacidades institucionales y políticas para una gestión de tal magnitud y con alto impacto político.
- El problema migratorio si bien se conceptualiza en el PND 2013-2018, como parte de una agenda de seguridad ciudadana, se desvincula de una propuesta de inserción social con un enfoque del desarrollo local-regional.
- Si bien el PND 2013-2018 pretende orientar las políticas y programas del Estado, carece de una visión de largo plazo en materia de migración y con un enfoque de la competitividad y el bienestar.
- El PEM no propone un modelo de gestión para hacer viable las estrategias indicadas, con lo cual podría limitarse a ser un programa más con poca repercusión para reducir la violación de derechos humanos de los migrantes.

Conclusiones

El objetivo central de este ensayo fue analizar la importancia del papel del Estado mexicano en la gestión de la política migratoria y en la presente administración federal, en el periodo 2013-2014. Se propuso la hipótesis de que el Estado no cuenta con un modelo de gobernanza en materia de protección de los derechos humanos de los migrantes, a causa de una serie de factores de gestión y políticos que han limitado su protección efectiva en el territorio, por lo tanto, la violación de estos derechos se ha agudizado desde 1998.

La metodología para contrastar la hipótesis propuesta se fundamenta en un marco conceptual introductorio sobre el papel del Estado mexicano y la gobernanza, en donde se analizó dicho concepto, además del contexto y las dimensiones de la seguridad (pública, nacional, fronteriza y humana), que condicionan el rol del Estado en la gestión y la política de migración. Estos elementos teóricos de análisis se contrastaron con las propuestas de política pública en materia de migración planteadas en el PND y en el PEM 2014-2018 y con algunos de sus avances. Con lo anterior se concluyó que la gobernanza nos sitúa en un proceso de gobernar con la sociedad mediante la interacción entre las unidades de gobierno, en sus distintos órdenes, así como entre estas unidades y los actores sociales organizados, civiles o económicos. Aunque si bien en el PEM 2014-2018 se propone tal enfoque, no se considera que exista un modelo de gestión que haga viable los aspectos planteados en el programa y con una óptica hacia el desarrollo. Con lo cual se puede afirmar que no existe un modelo de gestión orientado hacia una implementación efectiva de tal programa. También se requiere avanzar en una eficaz coordinación y cooperación de los organismos de seguridad federal, estatal y municipal para el combate a la delincuencia. Estas limitaciones se atribuyen a que el Estado mexicano no cuenta con un modelo de gobernanza para atender estos aspectos y tampoco con el conjunto de las dimensiones institucionales, sociales, económicas y de género, entre otras.

En estos dos años de la nueva administración federal mexicana, se considera que no se han presentado cambios importantes en la gestión de la política migratoria, que se hayan reflejado en una disminución sustancial de las violaciones de los derechos humanos de los migrantes (Centro Nacional de Comunicación Social, CENCOS 2013, 2). El ámbito de la política migratoria está inmerso también tanto en la seguridad pública como en la nacional, y deja de lado la perspectiva de la seguridad humana o ciudadana. De ahí el reto del Estado de concebir, de manera efectiva, una dimensión integral del fenómeno migratorio acorde a sus distintas aristas, y en el contexto de la crisis humanitaria de migrantes, de julio de 2014 (Arnson 2014, 2). Por lo cual, es loable que el PEM 2014-2018 proponga la conformación de una política migratoria integral, que forme y se beneficie de

la estrategia de desarrollo impulsada por esta administración; que reconozca y genere la complementariedad necesaria entre órdenes de gobierno; que promueva y permita la participación de la sociedad civil y de las organizaciones que de ella emanen.

Los valores en la gestión y en la política migratoria del Estado mexicano son importantes en el marco de las siguientes limitaciones:

- No ha existido un enfoque eficaz de gobernanza en materia de migración y seguridad, y orientado hacia una protección efectiva de los derechos humanos de los migrantes.
- Existe el reto institucional de fortalecer las capacidades institucionales y que repercutan en un pleno respeto a los derechos humanos, la transparencia en los procesos y la rendición de cuentas de la gestión y la política migratoria.¹
- Existe el reto de promover una agenda estratégica en materia de protección a migrantes, sin embargo, en la práctica ha predominado un enfoque más orientado hacia fortalecer las dimensiones de la seguridad fronteriza, nacional y pública.
- La nueva Ley General de Población y el PEM 2014-2018 dan pie a una mayor participación de actores de los tres niveles de gobierno en materia de protección a migrantes, la cuestión central es que no existe un modelo de gobernanza para coordinar tales procesos, en términos de visión, estrategias, cooperación, incentivos, evaluación e indicadores de gestión e impacto.

De acuerdo con los elementos anteriores, se plantea el reto de que el Estado mexicano asuma una concepción más responsable y eficaz con un modelo de gobernanza en la política migratoria en el contexto de las dimensiones de la inseguridad. De ahí que se reitere que un modelo de gobernanza cuenta con los elementos para fundamentar un esquema de cooperación y de eficacia institucional en la atención de las demandas y prioridades de los actores asociados a las políticas de migración y seguridad.

¹ Otros problemas son la necesidad de mayor uniformidad en los formatos en procesos de verificación y control migratorio, más organización de transporte, entre otros.

Bibliografía

- Agranoff, Robert. 1997. Las relaciones y la gestión intergubernamentales. En *La nueva administración pública*, compilado por Rafael Bañón y Ernesto Carrillo, 125-170. Madrid: Alianza Universidad.
- Aguilar, Luis. 2011. Políticas públicas y transversalidad. En *La evaluación de políticas públicas en México*, coordinado por José María Ramos, et al., 23-42. Tijuana: Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., COLEF.
- _____. 2010. La dimensión administrativa de la nueva gobernanza: sus prácticas y aporte. Conferencia magistral, XII Congreso internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la administración pública, Santo Domingo.
- _____. 2006. *Gobernanza y gestión pública*. México: Fondo de Cultura Económica (FCE).
- Amnistía Internacional. 2010. Informe 2010. El estado de los derechos humanos en el mundo. Madrid: Editorial Amnistía Internacional: http://www.fundacionsistema.com/media/PDF/AIR2010_ES.pdf (12 de abril de 2014).
- Aristegui, Carmen. 2014: <http://aristeguinoicias.com/1802/mexico/mexico-vive-una-crisis-de-derechos-humanos-ai-en-cnn> (21 de abril de 2014).
- Armijo, Natalia. 2011. Frontera sur de México: los retos múltiples de la diversidad. En *Migración y seguridad: nuevo desafío en México*, coordinado por Natalia Armijo, 35-51, México: Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia (CASEDE).
- Arnson, Cynthia. 2014. Dangerous passage: Central America in crisis and the exodus of unaccompanied minors, before the U.S. Senate Committee on Foreign Relations, 17 de julio.

- Artola, Juan. 2005. Debate actual sobre migración y seguridad. *Migración y Desarrollo*: 136-150.
- Calleros, Juan Carlos. 2009. *El Instituto Nacional de Migración y los derechos humanos de los migrantes indocumentados*. México: SEGOB, INM, Centro de Estudios Migratorios.
- CENCOS. 2013. Análisis de la política migratoria a un año de gobierno de Enrique Peña Nieto: <http://cencos.wordpress.com/2013/12/02/analisis-de-la-politica-migratoria-a-un-ano-de-gobierno-de-enrique-pena-nieto/> (22 de agosto de 2014).
- CNDH. 2011. Informe especial sobre secuestro de migrantes en México, 22 de febrero.
- _____. 2006. Recomendación general No. 13/2006 sobre la práctica de verificaciones migratorias ilegales, México: http://www.cndh.org.mx/sites/all/fuentes/documentos/Recomendaciones/Generales/REC_Gral_013.pdf (1 de agosto de 2014).
- _____ y Centro de Estudios e Investigación en Desarrollo y Asistencia Social, A.C. 2009. Diagnóstico de las condiciones de vulnerabilidad que propician la trata de personas en México, México.
- Fukuyama, Francis. 2004. *La construcción del Estado. Hacia un nuevo orden mundial en el Siglo XXI*. Barcelona: Ediciones B.
- Gobierno de la República. s/f. Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018: <http://pnd.gob.mx/wp-content/uploads/2013/05/PND.pdf> (10, 11 y 12 de abril de 2014).
- Herrera, Luis y Juan Artola. 2011. Migración y seguridad: dilemas e interrogantes. En *Migración y seguridad: nuevo desafío en México*, coordinado por Natalia Armijo, CASEDE.
- Kooiman, Jan. 2010. Governance and governability. En *The new public governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*, editado por Stephen P. Osborne, 72-86. Nueva York: Routledge.

- Lee, Erik, Christopher Wilson, Francisco Lara-Valencia, Carlos de la Parra, Rick van Shoik, Kristofer Patron-Soberano, Erik Olson y Andrew Selee. 2013. *The state of the border report: a comprehensive analysis of the U.S.-Mexico Border*. Washington: The Wilson Center, COLEF y North American Center for Transborder Studies.
- Martins, Humberto y Caio Marini. 2010. *Una guía de gobernanza para resultados en la administración pública*. Brasilia: Instituto Publix.
- Medina, Isaura. 2011. Gestión intergubernamental en políticas de seguridad y migración: hacia la defensa de los derechos humanos de los migrantes en México. *Políticas de migración y de seguridad en México: marco institucional, implementación y recomendaciones*. México: COLEF.
- Meyer, Maureen y Clay Boggs. 2014. La otra crisis: abusos contra los niños y otros migrantes durante su viaje por México. Reporte de Washington Office on Latin America, Washington, D. C. 3 de julio.
- Moreno, José. 2011. Percepción de las organizaciones de la sociedad civil sobre la política de seguridad y la migración en México. En *Políticas de migración y de seguridad en México: marco institucional, implementación y recomendaciones*. México: COLEF.
- INM y Organización Internacional de Migración. 2009. *Aspectos básicos para la gestión migratoria*. México: INM, Organización Internacional de Migración.
- Olson, Eric L. 2014. Challenges at the border: examining and addressing the root causes behind the rise in apprehensions at the southern border, before the U.S. Senate Committee on Homeland Security & Governmental Affairs, 16 de julio.
- _____ y Erik Lee. 2012. The state of security in the U.S.-Mexico border region. Working paper. Wilson Center, Washington, D.C.
- SEGOB. 2014. Programa Especial de Migración, 2014-2018, *Diario Oficial de la Federación*, México: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.

php?codigo=5343074&fecha=30/04/2014 (4, 5, 6 de mayo de 2014).

_____ 2005. Acuerdo por el que se reconoce al Instituto Nacional de Migración como instancia de seguridad nacional, *Diario Oficial de la Federación*. 18 de mayo.

Wright, Deil S. 1997. *Para entender las relaciones intergubernamentales*. México: FCE.