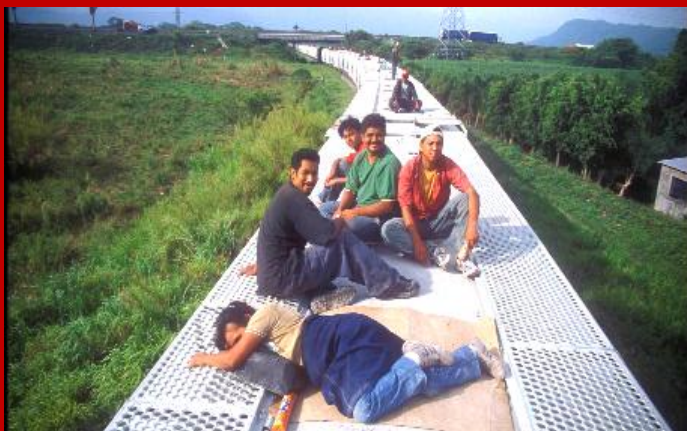


UNA MIRADA AL INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN A 20 AÑOS DE SU CREACIÓN

Dirección de Migración y Derechos Humanos

Sonja Wolf



Fotógrafo: Javier García

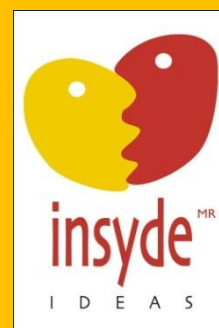
“Durante mucho tiempo México prestó poca atención a los derechos humanos de los transmigrantes y se enfocó en la contención del flujo migratorio a fin de detectar, detener y deportar a los migrantes indocumentados. Los recientes avances normativos en la materia no han contribuido a reducir la situación de vulnerabilidad de los transmigrantes”.

LA MIGRACIÓN EN MÉXICO

Por su ubicación geográfica y situación económica, México se ha caracterizado por ser un país de origen, destino, retorno y tránsito de migrantes.

Tradicionalmente, la emigración de mexicanos a Estados Unidos de América ha ocupado la agenda política en México. Sin embargo, en años recientes la situación de los transmigrantes –muchos de Centroamérica– ha suscitado cada vez más interés, debido al incremento de los flujos migratorios y a la visibilización de las crecientes violaciones de los derechos humanos que enfrentan en su camino hacia Estados Unidos. La mayoría de quienes transitan por México emprende su viaje en busca de oportunidades laborales dignas, huyendo de la violencia social o por razones de reunificación familiar.

Siendo personas de escasos recursos y sin autorización para ingresar a México, los migrantes atraviesan el país clandestinamente para finalmente cruzar la frontera norte. Debido a su condición irregular, recurren a medios precarios de transporte y recorren zonas inhóspitas, expuestos a accidentes y abusos por parte de delincuentes y agentes del Estado. Durante mucho tiempo México prestó poca atención a los derechos humanos de los transmigrantes y se enfocó en la contención del flujo migratorio a fin de detectar, detener y deportar a los migrantes indocumentados. Los recientes avances normativos en la materia no han contribuido a reducir la situación de vulnerabilidad de los transmigrantes.



Insyde A.C. es una organización de la sociedad civil mexicana, líder en el diseño de soluciones para ejercer a plenitud el derecho humano a la seguridad.

EL INM: PASADO Y PRESENTE

El Instituto Nacional de Migración (INM), actor clave en la gestión migratoria en México, fue creado mediante el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de octubre de 1993. Sustituyó a la Dirección General de Servicios Migratorios (DGSM) de la Secretaría de Gobernación (SEGOB), facultada para llevar a cabo las atribuciones contenidas en la Ley General de Población, que regulaba los fenómenos poblacionales, entre ellos la migración. Entre los cambios más importantes que ha sufrido el INM se encuentra su declaración como instancia de seguridad nacional (18 de mayo de 2005), así como el cambio de marco normativo que se dio con la publicación de la Ley de Migración (2011) y su Reglamento (2012). En la actualidad, el INM tiene

El tamaño del INM: plazas autorizadas al 14 de marzo de 2013: 5,875
Presencia geográfica:
- 346 Delegaciones y Subdelegaciones (ambas Federales y Locales).
- 191 lugares de tránsito para el control migratorio.

por objeto la planeación, ejecución, control, supervisión y evaluación de los servicios migratorios, así como la coordinación con otras dependencias de la Administración Pública Federal que tienen atribuciones en el tema migratorio. El INM está dirigido por un Comisionado cuyo nombramiento por el

Presidente de la República le otorga un poder que –en la práctica– ha dificultado las relaciones con la Subsecretaría de Población, Migración y Asuntos Religiosos (SPMAR) de la SEGOB, encargada de la política migratoria y cuyo titular es también nombrado por el Presidente de la República. En aras de cumplir con sus objetivos, el INM le otorga a sus Delegaciones Federales gran autonomía para su regulación interna, lo cual ha provocado que las Delegaciones manifiesten estilos de gestión distintos y se hayan convertido en una especie de feudos sobre los que el sector central tiene poco control.

UN DIAGNÓSTICO DEL INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN

Históricamente, el Instituto Nacional de Migración se ha caracterizado por su hermetismo y su opacidad institucional. Los procesos de actuación del INM, la operación de sus agentes, los puntos de internación y la red de centros de detención migratoria, se encuentran prácticamente fuera del escrutinio de cualquier observador independiente. Esta opacidad contradice su obligación legal de transparentar e informar acerca de su desempeño, al

mismo tiempo que obstaculiza la construcción de mecanismos que favorezcan la transparencia, el acceso a la información y la rendición de cuentas. La investigación, titulada *Diagnóstico del Instituto Nacional de Migración: Hacia un Sistema de Rendición de Cuentas en pro de los Derechos de las Personas Migrantes en México*, tuvo por objetivo analizar los procedimientos y prácticas del INM mediante la evaluación de los sistemas internos y externos de rendición

de cuentas de esta dependencia. En específico, se propuso analizar los procesos de gestión institucional, el marco jurídico-administrativo del INM, así como los procedimientos de protección y asistencia, control y verificación, detención migratoria y deportación. Asimismo, buscó determinar cómo y por qué las prácticas institucionales se disocian de las normas establecidas. El objetivo final es contribuir a

Recomendaciones clave:

1. Establecer el servicio profesional de carrera para que el INM cuente con una sólida planilla de profesionistas y se reduzcan los frecuentes cambios del personal.
2. Establecer una academia de formación migratoria en la que se impartan tanto los cursos de formación inicial como los cursos de capacitación permanente.
3. Diseñar e implementar un sistema de supervisión que permita un control efectivo del personal en servicio.
4. Diseñar e implementar un sistema de sanciones que prevea la aplicación de sanciones contundentes, más allá de la separación del cargo.
5. Unificar los criterios de actuación y reducir los márgenes de discrecionalidad de las Delegaciones Federales, a fin de otorgarles a los migrantes la seguridad jurídica que les corresponde bajo el marco de la ley.
6. Diseñar un protocolo que regule el uso de la fuerza por parte del personal del INM para que los criterios de actuación en situaciones – potencialmente– conflictivas no queden a discreción de los servidores públicos.
7. Fortalecer el sistema de promociones para que la promoción deje de ser casi exclusivamente de movilidad y sea, principalmente de ascenso.
8. Realizar controles de confianza específicos y aplicarlos –sin excepción– a todos los agentes y funcionarios, para el ingreso, la permanencia y la promoción, a fin de reducir actitudes discriminatorias, así como conductas delictivas y violatorias de los derechos humanos.
9. Establecer un organismo de vigilancia ciudadana que monitoree y evalúe, de manera independiente e imparcial, el desempeño del INM en todas sus facetas y publique sus hallazgos, con el fin de fortalecer la gestión del Instituto.
10. Ampliar y mejorar los indicadores a fin de permitir evaluaciones cuantitativas y cualitativas más precisas tanto del personal, como de los programas del INM.

incrementar la transparencia y la rendición de cuentas del INM a fin de que se fortalezca el respecto a los derechos humanos de las personas migrantes en México. La investigación, realizada entre marzo de 2012 y julio de 2013, se basó en cuatro herramientas metodológicas: las

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La investigación arrojó importantes y preocupantes deficiencias estructurales al interior del INM en distintos ámbitos. Algunos de los hallazgos se refieren a temas específicos, tales como los Grupos de Protección a Migrantes (Grupos Beta) o los centros de detención migratoria, conocidos eufemísticamente como estaciones migratorias y estancias provisionales. Otros, sin embargo, apuntan a problemáticas transversales cuyo crónico descuido está a raíz del deterioro institucional del INM y que requieren ser abordados para que el Instituto se fortalezca, sea más transparente y respete plenamente los derechos de las personas migrantes en México.

El enfoque de la seguridad nacional, que busca hacer frente a situaciones que amenacen la integridad del territorio mexicano, sus instituciones y su población, no sólo ha aumentado el peligro para los migrantes en México, sino que también le ha permitido al INM a esquivar el escrutinio público y restringir el acceso a la información sobre su quehacer.

El reclutamiento de gran parte del personal del Instituto no se realiza mediante convocatorias públicas abiertas, sino a través de nombramientos basados en la pertenencia partidaria, amistades o grupos de compadrazgo. El riesgo es que se seleccionen a personas que no necesariamente tengan los conocimientos requeridos para cumplir con sus funciones. La situación se

solicitudes de información, las entrevistas semiestructuradas, las visitas a los centros de detención migratoria y un análisis de fuentes primarias y secundarias, así como de datos cuantitativos.

agrava debido a la ausencia de un programa de formación y a un sistema de capacitación que ofrece cursos de corta duración, enfatiza cuestiones policiales y carece de exámenes de conocimientos. Bajos salarios para el grueso del personal y un sistema de promociones que privilegia la movilidad sobre el ascenso no estimulan la realización de un trabajo de excelencia.

Asimismo, la aplicación de sanciones administrativas y responsabilidades penales a personal que haya incurrido en corrupción u otros actos indebidos es deficiente. Ni las rotaciones ni los exámenes de control de confianza, medidas aplicadas para mantener ciertos estándares de integridad dentro del Instituto, han en la práctica servido para depurar el INM de malos elementos y reducir la incidencia de la corrupción. La preferencia por cambiar la adscripción o pedir la renuncia del personal que haya cometido una mala práctica, le permite al INM evitarse largos juicios laborales y el pago de indemnizaciones. Al mismo tiempo, los actos señalados quedan en la impunidad, misma que fomenta la recurrencia de las prácticas que deberían erradicarse.