

# DIAGNÓSTICO DEL INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN

Hacia un Sistema de Rendición de Cuentas  
en pro de los Derechos de las Personas Migrantes en México

Resumen Ejecutivo

Instituto para la Seguridad y la Democracia, A.C.



El Instituto para la Seguridad y la Democracia (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.

**Coordinadora de la investigación:**

Sonja Wolf

**Equipo de investigación:**

Glenda Aguilar

Andrea Bravo

Aida Román

Sonja Wolf

Insyde A.C. agradece el apoyo financiero de la Fundación Ford y la colaboración brindada por todas las personas que generosamente compartieron sus experiencias y conocimientos sobre el Instituto Nacional de Migración. El contenido de esta publicación es la sola responsabilidad de Insyde A.C.

**Diseño y formación:**

Manuel Monjaraz

**ISBN: 978-607-96198-4-8**

Primera edición, 2013.

Ciudad de México, Insyde A.C.

# **Diagnóstico del Instituto Nacional de Migración**

Hacia un Sistema de Rendición de Cuentas en pro de los Derechos  
de las Personas Migrantes en México

Resumen Ejecutivo

# Índice

**Presentación**

**7**

**Introducción**

**9**

**Conclusiones y Recomendaciones**

**22**

## Presentación

En el marco de su décimo aniversario, el Instituto para la Seguridad y la Democracia A.C. (Insyde) presenta el “Diagnóstico del Instituto Nacional de Migración. Hacia un Sistema de Rendición de Cuentas en pro de los Derechos de las Personas Migrantes en México.”

Ha quedado documentado que el INM es fiel representación de la precariedad en la que se encuentra la política migratoria en México. La investigación no deja lugar a dudas, esa institución presenta déficits estructurales que ponen en duda su misma funcionalidad, en particular de cara a los estándares de la nueva Ley de Migración promulgada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de mayo de 2011.

A pesar del cinturón de opacidad que rodea al INM, el estudio logró coleccionar evidencias suficientes para urgir al rediseño normativo, a la instauración de nuevas políticas institucionales, a la construcción de protocolos diversos y a la implantación de un sistema funcional de rendición de cuentas, supervisión y control. La investigación incluye un ejercicio contrafáctico que desnuda, al menos en parte, la distancia y contradicciones entre lo que el INM debe ser y lo que es.

El INM es una entidad pública en muchos sentidos dejada a su suerte. Sin servicio civil de carrera que dé viabilidad al desarrollo profesional de sus operadores; carente de una cultura institucional armónica con la promoción y defensa de los derechos humanos; sin garantía de aplicación de las consecuencias de ley ante faltas y delitos cometidos por sus miembros; con un esquema disciplinario que en los hechos deja la supervisión y el control en manos de quienes deberían ser supervisados y controlados; con prácticas cotidianas de falta de atención y maltrato a los migrantes e incluso con indicios de vinculación entre operadores del INM y el crimen organizado. Estamos, más allá de toda duda, ante un organismo público en extrema descomposición.

Hay que decirlo con toda claridad: bajo las condiciones actuales del INM, no existe instrumento de gestión pública del gobierno de la República cuyas capacidades instaladas hagan posible llevar a los hechos una política migratoria soportada en los principios de hospitalidad y solidaridad, equidad entre nacionales y extranjeros, unidad familiar e interés superior de la niña, niño o adolescente y 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, entre otros. En otras palabras, si aquella institución no es reconstruida, la reforma en materia migratoria consensuada en el Congreso de la Unión en el año 2011 habrá sido en vano.

La lectura atenta de este diagnóstico es apenas un asomo a las condiciones que ponen en riesgo a muchos migrantes en México. Su extrema vulnerabilidad es consecuencia de un vacío creado por la falta de atención, por un lado y de contención a las amenazas, por el otro. El trasfondo de este vacío no se queda en la descomposición del INM, va más allá y abarca la débil intervención de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) y de los organismos públicos similares estatales, la severa crisis del aparato policial y del sistema de justicia penal, la desconexión entre los instrumentos de política social y desarrollo y la población migrante y también la indiferencia ante los migrantes o incluso su abierta criminalización desde los medios de comunicación y la sociedad en general. Es cierto, el INM no cumple sus funciones de ley, pero ello es posible en un contexto político y social de tolerancia. El saldo es absurdo: en México no se ofrece al migrante lo que este país exige a otros a favor de sus propios migrantes.

Insyde ha tocado las puertas del INM desde hace más de cinco años, proponiendo la mejora institucional y ofreciendo apoyo para lograrla. Recientemente

algunas puertas se han abierto, no sin dificultad y no sin resistencias formales e informales. Esta investigación, a cargo de Sonja Wolf y coordinada por la Dirección de Migración y Derechos Humanos de Insyde, ha sido en parte posible luego de esta incipiente y frágil apertura. La propuesta que Insyde hace, al igual que muchas otras organizaciones de la sociedad civil y actores académicos diversos dentro y fuera de nuestras fronteras, es poner un alto inmediato a la descomposición del INM y refundar su horizonte de sentido, diseño y operación.

Esta investigación ha sido posible gracias al apoyo y acompañamiento de más de seis años entre Insyde y la Fundación Ford.

Ernesto López Portillo  
Director Ejecutivo, Insyde A.C.

## Introducción

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, pero 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 persecución política o por razones de reunificación familiar. Siendo personas de escasos recursos y sin autorización para ingresar a México, las personas 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. Históricamente, México ha abogado fuertemente por sus connacionales residentes en Estados Unidos. Sin embargo, durante mucho tiempo prestó poca atención a los derechos humanos de los transmigrantes. Más bien, el enfoque ha estado dirigido a la contención de flujo migratorio a fin de detectar, detener y deportar a los migrantes indocumentados. En los últimos años, México ha experimentado ciertos avances normativos, sobre todo la adopción de la Ley de Migración y su Reglamento. Sin embargo, estas acciones no han contribuido a reducir la situación de vulnerabilidad de los transmigrantes. La ejecución de una gestión migratoria más humana, así como el diseño y la implementación de una política migratoria regional siguen siendo un tema pendiente.

### Justificación del Estudio

El Instituto Nacional de Migración es un actor clave en la gestión de la migración que se ha caracterizado por su hermetismo y su opacidad institucional. La 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. Los procesos de actuación del INM, la operación de sus agentes, los puntos de internación y la red de estaciones migratorias y estancias provisionales, se encuentran prácticamente fuera del escrutinio de cualquier observador independiente. Asimismo, el desempeño del INM tiene como referente una escasa interpretación de las buenas prácticas de transparencia y acceso a la información, así como de la omisión de estándares internacionales de protección de los derechos humanos de la población migrante. Los límites a su desempeño discrecional son generalmente desconocidos por la ciudadanía, por los migrantes y probablemente por una buena parte de los cuerpos de seguridad que llegan a actuar fuera del marco de sus atribuciones. Aunado a esto, se han desconocido los subsistemas normativos, operativos y de planeación con los cuales los agentes de migración y su cadena de mando deberían garantizar la eficacia en su función. No se ha tenido información sobre los procedimientos de selección, formación, capacitación, permanencia y control de confianza; los sistemas de evaluación de desempeño; los procedimientos para recibir quejas o denuncias que constituyen un conjunto de subsistemas internos cuyo diseño define el modelo de actuación y la calidad del servicio de migración.

A pesar de que el INM cuenta con circulares, normas y manuales que regulan la actuación de los agentes y del Instituto en determinados ámbitos, hace falta

conocer la manera en la que se ejecutan o se implementan estas acciones, los mecanismos de verificación y evaluación de la ejecución de las acciones, así como las prácticas formales e informales de los servidores públicos del INM. Siendo el INM la dependencia gubernamental con el mandato de aplicar el marco normativo migratorio y de atender de manera directa a los migrantes con o sin documentos y ante los indicios de una falta de estructura institucional sólida y frente a la evidencia de que se cometen violaciones a los derechos humanos de los migrantes de manera sistemática, Insyde consideró indispensable realizar un diagnóstico profundo del INM que permita formular propuestas puntuales para mejorar la función, los sistemas y procedimientos de actuación de los agentes con el fin de disminuir las violaciones a derechos humanos que, de manera sistemática, se cometen en contra de la población migrante que transita por nuestro país. Estudios anteriores se enfocaron a facetas específicas del INM, tales como su desempeño en materia de derechos humanos, las estaciones migratorias, los Grupos Beta y sus prioridades presupuestarias.<sup>1</sup> Sin embargo, la presente publicación constituye el primer estudio integral del INM que examina tanto diversos aspectos de la gestión institucional como los procedimientos y prácticas en las áreas de protección y asistencia, control y verificación migratoria, la detención migratoria y la deportación de los migrantes indocumentados. En este sentido, el estudio aspira a ofrecer un panorama holístico de lo que debe ser y lo que es el Instituto Nacional de Migración. Cabe agregar que la investigación se realizó de manera independiente y sin el apoyo del INM.

## Los Objetivos del Estudio

La investigación tuvo por objetivo analizar los procedimientos y prácticas del Instituto Nacional de Migración 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 incrementar la transparencia y la rendición de cuentas del INM a fin de que se fortalezca el respeto a los derechos humanos de las personas migrantes en México.

Los mecanismos internos y externos de rendición de cuentas del INM han sido débiles, permitiéndoles a los agentes y funcionarios actuar con un gran nivel de discrecionalidad. El efecto es que los actos de corrupción y los abusos hacia los migrantes pueden seguir dándose con impunidad. El statu quo no cambiará a menos que se haga una profunda depuración en el INM, se reclute a personal idóneo y se fortalezca su formación, y se fortalezcan tanto la transparencia como los mecanismos de rendición de cuentas internos y externos del Instituto.

El propósito de este diagnóstico no es analizar la dinámica migratoria, sino la respuesta institucional a ella. No obstante, para entender las prácticas del INM y sus servidores públicos es necesario ofrecer algunas observaciones sobre la migración en México, así como el papel de la sociedad civil.

---

<sup>1</sup> Juan Carlos Calleros Alarcón, *El Instituto Nacional de Migración y los derechos humanos de los migrantes en México* (Ciudad de México: CEM, INM y SEGOB, 2009); María Isabel Stoffen Cortés, *La Migración en México, sus Orígenes, Problemática Migratoria y Protección del Migrante: Caso Grupo Beta Tijuana* (Tesis Presentada para Obtener el Título de Licenciada, Universidad Nacional Autónoma de México, 2011); Sin Fronteras, *La detención de personas extranjeras en estaciones migratorias* (Ciudad de México: Sin Fronteras, 2012); Centro de Derechos Humanos "Fray Matías de Córdova," *Segundo informe sobre derechos humanos y condiciones de vida de las personas migrantes en el centro de detención de la Ciudad de Tapachula, Chiapas* (Tapachula: Centro de Derechos Humanos "Fray Matías de Córdova," 2013); Rodolfo Córdova Alcaraz, coord., *Una mirada al presupuesto del Instituto Nacional de Migración: ¿Dónde estuvieron sus prioridades durante 2011?* (Ciudad de México: FUNDAR, 2013).



## Los Migrantes: Perfiles, Rutas y Experiencias

Las condiciones de inestabilidad política, económica y social en los países de origen, así como la necesidad de reunificación familiar constituyen las principales causas para que los individuos abandonen su país en búsqueda de mejores condiciones de vida.

Para cumplir con dicha meta, muchas personas han decidido migrar de sus países de origen e instalarse en México y otras, nacionales y extranjeras recorrer el territorio mexicano para llegar a Estados Unidos. Este documento se inscribe en el análisis de este último fenómeno, en particular, el tema de los migrantes indocumentados en tránsito. Como su nombre lo indica, los migrantes indocumentados, mal llamados en repetidas ocasiones ilegales, son aquellas personas que carecen de documentos que acrediten su permiso de admisión e internación a algún país.

En México, las cifras de migrantes asegurados presentadas por el INM permiten identificar que la mayor parte de migrantes en tránsito proceden de Guatemala, Honduras y el Salvador. En cuanto a la participación por sexo y grupo, se estima que el flujo migratorio de mujeres, niñas y niños se ha incrementado en los últimos años en comparación a años anteriores, en los cuales la migración era mayoritariamente realizada por los hombres. Este tipo de dinámica sin duda impacta en los mecanismos usados para el tránsito, y en las configuraciones familiares en los lugares de origen y destino.

Para lograr el objetivo de viajar a Estados Unidos y dadas las estrategias que ha implementado el gobierno mexicano para impedir la migración hacia ese país, así como el dominio de grupos ilícitos sobre rutas y medios para el tránsito, los migrantes se han visto en la necesidad bien sea de explorar nuevos caminos donde se exponen a climas extremos cuyo desenlace más potencial es la muerte; o bien contratan a personas que en general tienen contacto con grupos del crimen organizado que las someten al acto de tráfico y a otro tipo de violaciones a los derechos humanos entre las que se cuentan: la trata de personas, el secuestro, la extorsión, la tortura, la desaparición forzada y la muerte.

Pese a las funestas consecuencias, los migrantes emprenden su viaje en autobuses, camiones y trenes de carga o caminando. En los trenes se han documentado una gran cantidad de accidentes producto del intento de subir al tren, de evadir los operativos que realiza el INM, evitar el pago de la cuota de traslado exigida por múltiples actores, o en el caso de las mujeres, evitar ser violadas, cabe aclarar que este tipo de hechos y las múltiples violaciones ya mencionadas, no son exclusivas en los trenes, es decir, que ocurren también en los otros medios de transporte.

Para su tránsito, muchos de los migrantes entran por Guatemala y cruzan el Rio Suchiate, atraviesan diversas rutas existentes en el país y son esperados en los puntos de cruce al final del trayecto.

La condición de vulnerabilidad a la que se someten los migrantes ocurre primordialmente a causa de la falta de algún documento probatorio de la identidad y permiso de internación. Sin embargo, la falta de entendimiento de la migración indocumentada como un incumplimiento de tipo administrativo y no como un acto ilegal, trae como consecuencia una mayor propensión a abusos por parte de las autoridades, así como a ser discriminados y excluidos en los lugares donde transitan, probablemente, como ya se señaló, por la incomprensión del tema, o bien, por asociación directa con los actos ilícitos relacionados con la migración indocumentada (trata de personas, secuestros, robos). Un estudio

de caso realizado por Insyde en el año 2008 en Tapachula, mostró que el 60 por ciento de población no consideraba que la migración otorgara beneficios; de éstos el 36 por ciento pensó que los migrantes delinquen, el 30 por ciento que incitaban al pandillerismo, el 17 por ciento que corrompían a la sociedad y el 6 por ciento que destruían hogares.<sup>2</sup>

Desafortunadamente, la vulnerabilidad también se expresa en las políticas públicas existentes para atender el fenómeno migratorio. Al ser considerado un asunto de seguridad nacional pocas veces el sentido es humanitario: se han instalado a lo largo del país, numerosas estaciones migratorias que garantizan el aseguramiento de migrantes, pero pocos recursos económicos y humanos son asignados para las personas que sufren daños físicos, para la documentación de las violaciones a derechos humanos y se ha desarrollado escaso trabajo legislativo que favorezca claramente a los migrantes. Ante esto, la respuesta de las autoridades reside en negar muchas veces las violaciones, o culpar a los propios migrantes de las situaciones que han atravesado o por su poco interés en denunciar los hechos. Si bien es cierto que algunos migrantes no denuncian por temor o por desinterés, queda preguntarse qué pasa con las personas que sí lo hacen: ¿garantiza el Estado procesos de justicia y reparación?

## La Migración en el Contexto del Crimen Organizado

Bajo el gobierno del ex presidente Felipe Calderón (2006-2012) dos decisiones de política fueron significativas en el tema migratorio. La primera de ellas guarda relación con la política de Estado dirigida a acabar con los grupos de narcotráfico existentes en el país; y la segunda, asociada con la despenalización de la migración un año posterior al inicio de su mandato. Esta última fue sin duda favorable, pues permitió la despenalización del fenómeno.

Sin embargo, la primera política mencionada no sólo es cuestionada en el ámbito migratorio, sino además en todos los aspectos de la realidad del país, debido a que ocasionó el debilitamiento del Estado de Derecho. Para el caso en cuestión, la consecuencia inmediata de la lucha contra diferentes grupos de narcotraficantes originó un cambio en la modalidad de actuación de los mismos, los cuales para mantener sus estructuras intensificaron actos de violencia tales como: secuestros, extorsiones, desapariciones forzadas, asesinatos, trata y tráfico de personas, llegando en algunos casos a actuar en colusión con autoridades. Al respecto, sólo se sabe de 36 actos de extorsión y siete casos de trata denunciados a la CNDH desde el año 2005.<sup>3</sup>

Lo anterior evidencia que pocos casos son denunciados. Sin embargo, cabe anotar que dicho fenómeno no es responsabilidad exclusiva de los migrantes. La debilidad en las instituciones para administrar justicia también afecta la motivación a denunciar de las víctimas, además cuenta que en los procedimientos de registro en estaciones migratorias no se visualiza el interés de las autoridades en documentar los hechos. Tal afirmación se sustenta por dos razones: 1) no se conocen mecanismos de atención psicosocial que permitan a los migrantes denunciar las violaciones; y 2) es poco el personal existente para la atención psicológica. A 2013, de acuerdo a la solicitud de información folio 0411100022913, el INM dispone de 29 psicólogos, 20 trabajadores sociales y 8 sociólogos.

Sin embargo, pese a que los hechos no se documentan por las instituciones

<sup>2</sup> Instituto para la Seguridad y la Democracia, *Percepciones sobre la migración en la frontera sur. Encuesta en vivienda* (Ciudad de México: Insyde, 2008), 4.

<sup>3</sup> Comisión Nacional de los Derechos Humanos. *Derechos y hechos violatorios correspondientes a los expedientes de queja registrados en la Quinta Visitaduría General cuya autoridad responsable es el Instituto Nacional de Migración de la Secretaría de Gobernación*. Anexo al Oficio No. CI/09/004/2013, 6 de marzo de 2013. Recibido en respuesta a la solicitud de información número 00005813.

gubernamentales, la realidad habla por sí sola. Basta recordar a los 72 migrantes que fueron asesinados en San Fernando, Tamaulipas, en agosto de 2010, donde se señalaron como culpables a integrantes de grupos del crimen organizado. El hecho causó indignación a nivel nacional e internacional, y en respuesta a los reclamos por una mayor protección de los migrantes el gobierno mexicano impulsó medidas como la creación de una Ley de Migración y la adopción de una Estrategia Integral para la Prevención y Combate al Secuestro de Migrantes.

Afortunadamente, existen experiencias desde la sociedad civil que han realizado procesos de documentación con las víctimas, como un proceso significativo de memoria y como un elemento que contribuye a la elaboración de denuncias ante el Ministerio Público. No obstante, estas labores se ven coartadas por la falta de celeridad en la administración de justicia. Un claro ejemplo de ello lo constituye el caso de José Alberto Donis Rodríguez, un migrante instalado en el albergue Hermanos en el Camino quien hace cuatro años denunció un asalto ocasionado por los agentes de la AFI. Sin embargo, nunca se notificó al migrante para que identificara a sus victimarios, y además se desconoce de los procesos que se han adelantado en la investigación del caso.<sup>4</sup>

Los efectos de la falta de administración de justicia y de claridad sobre los hechos, es decir la impunidad, ocasiona la pérdida de legitimidad de las instituciones que a su vez genera la negativa de muchas personas a denunciar las violaciones; en contraposición alienta la comisión de delitos y la búsqueda de otras modalidades para aumentar el lucro.

## Migración y Seguridad Nacional

Las fronteras mexicanas comenzaron a considerarse un tema de seguridad nacional a raíz de: a) el interés de Estados Unidos en la liberación comercial e integración económica con México y la subsecuente generación de un marco normativo restrictivo del lado norteamericano; b) la presencia de la guerrilla en la frontera sur; c) el aumento de los flujos migratorios centroamericanos hacia los Estados Unidos que requerían transitar por el territorio mexicano; d) el viraje de la política migratoria estadounidense a partir de los atentados del 11 de septiembre de 2001; y e) la creciente presencia de miembros de las principales pandillas callejeras de Norte y Centroamérica, la Mara Salvatrucha (MS-13) y la Pandilla de la Calle Dieciocho, en la frontera sur de México.

El fortalecimiento de lazos comerciales comenzó en la década de los ochenta y en ese mismo periodo se registró un aumento en el flujo de guatemaltecos, principalmente, hacia México. Si bien en ese momento su intención no era llegar a los Estados Unidos, para ese gobierno debió suponer una amenaza probable ya que, en 1986, promulgaron la Ley de Control y Reforma Migratoria (IRCA), por sus siglas en inglés.<sup>5</sup> Hay que recordar también que la política para liberar comercialmente la frontera era considerada el preámbulo para una mayor integración comercial.

Posteriormente, ya en los noventa, el nacimiento de la guerrilla zapatista provocó el inicio de un proceso de militarización de la frontera sur y, quizá, el inicio de la relación “migración-delincuencia” en el raciocinio gubernamental. En esta misma década, fenómenos naturales como el huracán Mitch provocaron una oleada migratoria desde Centroamérica hacia los Estados Unidos, alentada en parte por el estatus de protección temporal que otorgó el gobierno norteamericano a los centroamericanos residentes.

---

<sup>4</sup>Entrevista a José Alberto Donis Rodríguez, Albergue Hermanos en el Camino, Ixtepec, 5 de marzo de 2013 (entrevista realizada en la Ciudad de México).

<sup>5</sup>Francisco Alba y Manuel Ángel Castillo, *New Approaches to Migration Management in Mexico and Central America* (Washington, DC: Migration Policy Institute, 2012).

Finalmente, los atentados del 11 de septiembre fueron la punta del iceberg que provocó mayores controles fronterizos en ambos países, así como mayores exigencias en materia de política pública. Estos hechos fueron desencadenando virajes importantes en la política interna y externa de México, a partir de los cuales el gobierno mexicano comenzó a ver a la frontera sur como un territorio lo suficientemente vulnerable y poroso para contener amenazas internas y externas, que requería mayores mecanismos de vigilancia y contención.

La implementación de controles migratorios y policiacos cada vez más rígidos han culminado en el reconocimiento legal del Instituto Nacional de Migración como instancia de seguridad nacional, lo cual lo obliga a gestionar los flujos migratorios desde la perspectiva de que pueden constituir una posible amenaza al interés nacional. El acuerdo por el que se le da este estatus al Instituto lo obliga además a colaborar con el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN) con el fin de que el Centro pueda establecer una Red Nacional de Investigación que indague las amenazas a la seguridad nacional. Todo esto ha hecho que el INM adquiriera un carácter policiaco y persecutorio, por encima de otros criterios.

La rigidez de los controles ha expuesto a los migrantes a múltiples abusos, peligros y violaciones de sus derechos. Con el objetivo final, y muchas veces irrenunciable, de llegar a los Estados Unidos, los migrantes buscan esquivar controles aunque esto suponga adentrarse en territorios geográficos naturalmente peligrosos, aislados y sin infraestructura básica alguna. Entre más clandestinas sean las rutas, mayores peligros suponen para el migrante, pero la necesidad de evadir controles los empuja a elegirlos.

En los últimos años, la presencia de nuevas redes de delincuencia organizada y pandillas juveniles ha fortalecido las políticas persecutorias y de control hacia los migrantes, lo cual ha propiciado que los migrantes elijan rutas cada vez más peligrosas.

La política migratoria como política de seguridad nacional pudo ser producto inicial de las presiones de Estados Unidos, pero es posible que el gobierno mexicano la considere una herramienta útil para mantener cierta estabilidad interna y generar condiciones mínimas de gobernabilidad.

Hay que anotar que la adopción de esta política migratoria vinculada a la política de seguridad nacional o subsumida a ésta, ha provocado también excesos en el uso de autoridad por parte los agentes migratorios, excesos en las atribuciones y excesos en el uso de la fuerza por parte de corporaciones policiacas federales y locales, así como una tendencia hacia la opacidad en la gestión y desempeño del Instituto; todo en aras de la seguridad nacional.

## La Migración desde la Perspectiva de la Seguridad Ciudadana

Como se abordó anteriormente, la migración en México se considera un asunto de seguridad nacional, esto es, la migración es entendida como un fenómeno que puede poner en riesgo la seguridad del Estado. Desde esta perspectiva, el objetivo es mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado, es decir, el objetivo es proteger la forma de organización política, social y económica y proteger el entramado institucional que le da forma.<sup>6</sup> Los derechos de las personas quedan supeditados a este objetivo primario.

En este parámetro, las personas se desdibujan y puede permitirse el uso arbitrario de la autoridad en aras de la protección estatal, por eso es necesario trascender este concepto y cambiarlo por una visión de seguridad ciudadana, en

<sup>6</sup>Según lo establece el artículo 3° de la Ley de Seguridad Nacional.

la que en la que la ciudadanía sea el centro de la protección del Estado y pueda gozar de sus derechos fundamentales, específicamente, el derecho a la integridad física, a las garantías procesales y al uso pacífico de los bienes, sin perjuicio de otros derechos.

Para que esto suceda, se requieren del diseño de políticas públicas con la participación de la ciudadanía, que garanticen el ejercicio de los derechos humanos, o bien, que aseguren respuestas eficaces en caso de que estos derechos sean vulnerados.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) establece que la invocación efectiva de derechos implica que los Estados tienen la obligación de respetar, de proteger, de asegurar y de promover los derechos.<sup>7</sup>

Los Estados deben organizar el aparato gubernamental y todas las estructuras de poder público de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el ejercicio libre y pleno de los derechos humanos. Esto implica adoptar las medidas necesarias, como crear leyes –en caso de que no existan– o eliminar aquellas que imposibiliten este ejercicio. Los Estados generan obligaciones para cumplir con las disposiciones necesarias y responsabilidades por las omisiones que se cometan.

La Comisión reconoce que los Estados no son responsables por cualquier violación de derechos humanos cometida dentro de su jurisdicción porque la prevención y protección dependen del conocimiento de una situación de riesgo y de las posibilidades reales de prevenirlo o evitarlo. Sin embargo, es obligación de los Estados disponer de la estructura necesaria para poder estar en condiciones de prevenir y proteger.

La Comisión también establece que las políticas de seguridad ciudadana deben regirse por los principios de participación, rendición de cuentas y no discriminación. Asimismo, deben ser integrales (abarcar todos los derechos humanos en su conjunto); intersectoriales (involucrar las acciones, planes y presupuestos de diferentes actores sociales); participativas; universales (cobertura sin exclusiones); intergubernamentales (comprometer gobiernos estatales y locales) y sustentables (a través de fuertes consensos políticos y acuerdos sociales).

Los Estados deben desarrollar acciones en tres áreas estratégicas, simultáneamente: área institucional, área normativa y área preventiva.

El área institucional se refiere, en general, a la generación de acciones para fortalecer la capacidad operativa del aparato estatal para cumplir con sus obligaciones en materia de derechos humanos. Particularmente, se refiere a los recursos materiales y humanos que se asignan al Poder Judicial, al Ministerio Público, la Defensa Pública, las fuerzas policiales y el sistema penitenciario. Los Estados deben construir indicadores que permitan evaluar los recursos humanos (mecanismos de selección, formación, especialización, carrera profesional, condiciones de trabajo y remuneraciones), el equipamiento, los medios de transporte y las comunicaciones de las que disponen para cumplir con su trabajo.

El área institucional también se refiere a la capacidad para aplicar protocolos establecidos en la *Declaración sobre los Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas de Delitos y Abusos de Poder*, de Naciones Unidas, que establece lineamientos para el acceso a la justicia y trato digno y respetuoso; resarcimiento a cargo del victimario; indemnización supletoria a cargo del Estado; asistencia material, médica, psicológica y social para las víctimas de delito o violencia. La capacidad institucional, a su vez, tiene que ver con la disposición de las asignaciones presupuestales necesarias para cumplir con las tareas.

Las instituciones deben contar con el personal técnico-político capacitado en

<sup>7</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos* (Washington, DC: CIDH, 2009), 13.

las diferentes profesiones relacionadas con la seguridad ciudadana. El personal debe modernizarse y profesionalizarse y ser capaces de dar atención especializada a niños, niñas y adolescentes, mujeres y grupos vulnerables.

El área normativa tiene que ver con el marco legal que necesita adecuarse a través de los procedimientos constitucionales de cada Estado y de acuerdo con la noción de seguridad ciudadana y el respeto y garantía de derechos como eje rector. Se requieren, además, medidas de acción afirmativa para revertir o cambiar acciones discriminatorias, aun cuando en las leyes se garantice una aparente igualdad.

El área preventiva incluye medidas de prevención social, comunitaria y situacional que modifiquen los factores posibilitadores o de riesgos sociales, culturales, económicos, ambientales o urbanísticos que incidan negativamente sobre la violencia y la criminalidad. Las acciones de prevención deben hacerse en función de un cálculo de costo-beneficio frente a las medidas represivas de la violencia y delito.

Los Estados deben proveer a las estructuras de gobierno de los recursos necesarios para prevenir, investigar y sancionar cualquier violación de derechos y procurar su restablecimiento y la reparación del daño; y no sólo eso, los Estados no pueden abjurar de la vigilancia del respeto a los derechos humanos en las instancias de seguridad ciudadana privadas, a través de la prevención, disuasión y represión del delito y la violencia, porque el Estado es el depositario de la fuerza legítima.

El Instituto Nacional de Migración es reconocido como una instancia de seguridad nacional, pero desde la perspectiva deseable de establecer el concepto de seguridad ciudadana en el marco de las políticas públicas, debe rediseñarse institucional y normativamente y establecer criterios e instrumentos efectivos para la prevención de violaciones a los derechos humanos.

Si bien el Instituto presenta debilidades institucionales históricas por la forma en que fue creado, no debe mantenerse al margen de la modernización y profesionalización que requiere su estructura y que puede empezar a modificarse a través de los procedimientos migratorios, quitándoles el componente persecutorio y estrictamente administrativo de los flujos migratorios.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado, en materia migratoria, los siguientes procesos que deben considerarse: la privación ilegal de la libertad de los migrantes; las pautas que rigen las condiciones de detención; las reglas para el debido proceso; las garantías de defensa legal frente a la deportación y el acceso a los derechos sociales básicos de los migrantes en situación irregular.

## Visión General del Instituto Nacional de Migración

El Instituto Nacional de Migración fue creado mediante el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de octubre de 1993, sustituyendo a la Dirección General de Servicios Migratorios de la Secretaría de Gobernación (SEGOB). Su creación obedece tanto a la política exterior del Estado mexicano, como a la necesidad de regulación y control en la materia migratoria.<sup>8</sup> Si bien durante la expedición de la Ley General de Población el tema que cubrió relevancia era la reorganización demográfica y no la migración, en la década de los ochenta hubo acontecimientos que reorientaron la política mexicana:<sup>9</sup>

<sup>8</sup> Decreto por el que se crea el Instituto Nacional de Migración como órgano técnico desconcentrado, dependiente de la Secretaría de Gobernación.

<sup>9</sup> Francisco Alba y Manuel Ángel Castillo, *New Approaches to Migration Management in Mexico and Central America* (Washington, DC: Migration Policy Institute, 2012).

- La promulgación en los Estados Unidos de la Ley de Control y Reforma Migratoria (IRCA, por sus siglas en inglés) de 1986.
- La entrada de centroamericanos en busca de refugio de las guerras civiles en el istmo.
- Un impulso hacia la liberalización económica y, finalmente, la integración económica de América del Norte, después la crisis económica de México en 1982.

La Dirección General de Servicios Migratorios estaba facultada para llevar a cabo las atribuciones contenidas en la Ley General de Población vigente en ese entonces, que se encargaba de regular los fenómenos que afectan a la población, entre ellos la migración. La tendencia a la descentralización y la demanda de la población para que el Estado suministrara mejores servicios, pudieran ser la razón para la creación del INM y la posterior desaparición de la Dirección General de Servicios Migratorios.

Entre los cambios más importantes que ha sufrido el INM se encuentra su declaración como instancia de seguridad nacional, ocurrida el 18 de mayo de 2005, y el cambio de marco normativo, ya que en 2011 se comienza a regular por la Ley de Migración.

En la actualidad, el INM tiene 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 (artículo 19 de la Ley de Migración). Para lograr este objetivo el Presidente de la República nombra como titular del INM a un Comisionado. El poder que de esta manera se otorga al Comisionado del INM ha, en la práctica, dificultado las relaciones con la Subsecretaría de Población, Migración y Asuntos Religiosos (SPMAR) que está encargada de la política migratoria y cuyo titular a su vez es también nombrado por el Presidente de la República.

En aras de cumplir con los objetivos, la regulación migratoria otorga a las Delegaciones Federales gran autonomía para su regulación interna, lo cual ha provocado que la gestión en cada Delegación varíe según el estilo del titular y que las Delegaciones se hayan convertido en una especie de feudos sobre los que el sector central tiene poco control.

Hoy día el INM es una institución pública de enorme tamaño, tanto por la cantidad de personal como por su presencia geográfica. Al 14 de marzo de 2013 contaba con un total de 5,875 plazas autorizadas,<sup>10</sup> dispone en el territorio nacional de un total de 346 delegaciones y subdelegaciones (ambas federales y locales), y está encargado de llevar a cabo el control migratorio en 191 lugares de tránsito internacional, comprendiendo 65 aeropuertos internacionales, 67 puertos de altura y 59 cruces terrestres.<sup>11</sup> Esta última cifra excluye un sinnúmero de puntos de revisión que establece en el interior de México.

Esta dispersión geográfica no permitió estudiar la implementación de los procedimientos en un gran número de lugares, por lo cual la investigación se enfocó en analizar la gestión institucional, el análisis de los procedimientos establecidos y las implicaciones de la ausencia de determinados protocolos así como las prácticas del INM y sus agentes en sitios claves en la ruta migratoria. En este sentido, el presente estudio constituye una aproximación a la gestión institucional y migratoria del INM y servirá, por un lado, como documento de discusión sobre el desempeño de la institución y de sus servidores públicos y, por otro, para la construcción de un sistema de rendición de cuentas que logre mejorar el respeto de los agentes migratorios a los derechos de los migrantes.

<sup>10</sup> *Notas y Estadísticas Actuales*. Informe de Trabajo entregado por el Comisionado del Instituto Nacional de Migración a la Comisión de Asuntos Migratorios de la Cámara de Diputados en el mes de abril de 2013, 9.

<sup>11</sup> *Ibid.*, 8.

## El Marco Teórico: La Rendición de Cuentas

La rendición de cuentas cobra especial importancia en instancias encargadas de hacer cumplir la ley, como el INM, pues sus agentes pueden cometer abusos de distinta índole, ya sea por su función como ejecutores de políticas de Estado restrictivas, o por factores como la mala administración, la incapacidad, la corrupción o los prejuicios, entre otros. Una gestión migratoria efectiva y respetuosa de los derechos humanos por parte del Instituto Nacional de Migración debería estar íntimamente vinculada a la aplicación de la rendición de cuentas para asegurar que, por ejemplo, los abusos que se cometen tanto en operativos de control como en la detención migratoria, tengan consecuencias, se sancionen y, de esta manera, se disminuya la posibilidad de que los hechos se repitan.

Son precisamente las experiencias que a lo largo de los años se han dado en diferentes partes de México, las han ayudado a dar forma a las preocupaciones en torno a la migración, la seguridad y los derechos humanos, motivando un enfoque en torno a la rendición de cuentas. El potencial de abuso, de ineficiencia o de corrupción suele radicar en la amplia discrecionalidad con la cual actúan los agentes, así como con la poca visibilidad en torno a sus decisiones cotidianas. Las preocupaciones generadas por estos factores aumentan cuando un agente del Estado goza del poder para detener y someter, poniendo en riesgo la integridad física, mental y emocional de las personas.

Una gran parte de la labor de los agentes federales de migración incluye acciones que requieren de una reacción ágil y al mismo tiempo sutil, pero que difícilmente se definen o prescriben *a priori*. Por ejemplo, ¿cuánta fuerza física es justificada en el acto de detención de un migrante? En la práctica, un agente se ve obligado a calcular, en tiempo real, factores tales como la constitución física de la persona, su probable intención, la posibilidad de posesión de armas (sobre todo si el supuesto migrante resulta ser un traficante o un delincuente), y las consecuencias de una posible evasión de detención. Aunque el marco jurídico-administrativo del INM ofreciera –de manera parcial– algunas pautas de conducta, en el acto estas guías dejan a los agentes con poco más que su experiencia y su sentido común, es decir, con un amplio margen de discrecionalidad.

Además, la jerarquía operativa no está presente en el momento en que los agentes toman decisiones o actúan, por lo que deben registrar sus acciones, pero la manera y la frecuencia en la que lo hacen varían de lugar a lugar. Asimismo, el rastreo de sus intervenciones se dificulta cuando los agentes no reportan acciones que son requeridos de reportar o cuando simplemente desisten de actuar, como cuando dejan pasar a migrantes indocumentados a cambio de una mordida, por ejemplo.

Debido a la poca visibilidad y escrutinio externo que rodea gran parte de la labor de los servidores públicos del INM, se presenta el reto de ‘examinar, supervisar y burocratizar la discrecionalidad’ existente para que –en el día a día– el personal del Instituto haga lo que debe hacer.<sup>12</sup> La rendición de cuentas se refiere precisamente a una serie de mecanismos que regulen el ejercicio de la discrecionalidad y limiten el mal desempeño, la ilegalidad y la falta de desempeño.<sup>13</sup> En otras palabras, el ejercicio de la discrecionalidad tiene que ajustarse precisamente a una serie de controles institucionales y sociales.

La rendición de cuentas implica la presencia de mecanismos de evaluación y rendición de cuentas como elementos de sistemas administrativos modernos que permiten que los mandos medios y superiores estén enterados de las accio-

<sup>12</sup> Robert Varenik, coord., *Accountability. Sistema policial de rendición de cuentas* (Ciudad de México: Insyde, 2005), 25.

<sup>13</sup> *Ibid.*, 25.



nes de sus subordinados, de sus resultados así como de las áreas que requieren cambios o fortalecimiento. La operación de mecanismos efectivos de rendición de cuentas se vuelve necesaria para que tanto el INM como los migrantes y el público en general tengan la certeza de que los agentes no abusen del poder discrecional que ostentan. Cabe destacar que la rendición de cuentas no busca simplemente castigar a malos elementos del Instituto, sino que pretende facilitar el desarrollo de mecanismos que le permitan al INM convertirse en una institución de aprendizaje e incrementar sus recursos, su efectividad y su legitimidad.

Las experiencias pioneras en la materia sugieren que las estrategias más exitosas no se enfocan en una sola fuente, sino que prevén la construcción de sistemas de rendición de cuentas en los que la institución (en este caso el Instituto Nacional de Migración) debe ser tanto sujeto como objeto.<sup>14</sup> Es decir, la evaluación interna y la reforma de valores, sistemas, tácticas y modos de proceder deben ser un complemento de la vigilancia externa.

Inevitablemente, la rendición de cuentas se basa en la información sobre lo que se pretende evaluar. Es imperativo detectar cómo y dónde se manifiesta la mala conducta para que luego los mecanismos de rendición de cuentas se enfoquen por lo menos en los escenarios más graves o comunes. Las unidades de Asuntos Internos están obligadas a recoger información de esta naturaleza para llevar a cabo sus investigaciones. Sin embargo, son fundamentales la integridad y un control de calidad en este tipo de mecanismos de rendición de cuentas, debido a lo delicado que son las investigaciones entre colegas. La contratación de personal para las unidades de Asuntos Internos es un tema crítico y varía según el caso. Los métodos incluyen desde el reclutamiento de alumnos en las academias, hasta el ofrecimiento de incentivos para atraer a agentes experimentados, o el diseño de trayectorias profesionales que incluyan una temporada en Asuntos Internos como un paso necesario para acceder a puestos de alto nivel.

Las instancias de vigilancia externa cobran especial relevancia, porque constituyen un puente entre la agencia evaluada y la sociedad, quien recibe información respecto a los hallazgos obtenidos y recomendaciones emitidas por esos cuerpos externos. Mientras que los controles internos pudieran ser evaluados con base a su capacidad de detectar, sancionar y prevenir la mala conducta de agentes migratorios, los mecanismos externos se pueden considerar justificables y exitosos a la luz de otros criterios. Por ejemplo, si el objetivo final del proceso de quejas ciudadanas es la retribución o la restitución, tal vez un modelo legal y adjudicativo –con un enfoque de caso– sea el más apropiado. Pero si se quiere considerar una queja como síntoma de algún problema de administración dentro de la autoridad migratoria, el enfoque estaría en un análisis de lo que revelan las quejas, así como en la difusión de los hallazgos para que éstos ayuden en la reestructuración de la agencia. Por otro lado, la documentación en sí misma puede servir para crear un registro de las malas conductas detectadas. En vista de las distintas opciones que se ofrecen, resulta difícil identificar un mecanismo de vigilancia externa modelo. Sin embargo, las experiencias alrededor del mundo indican que alguna combinación de controles internos y externos es no sólo deseable, sino que necesaria.<sup>15</sup>

La rendición de cuentas busca detectar y ayudar a sanear malas prácticas de cualquier índole. Aun así, en las agencias encargadas de hacer cumplir la ley cobra especial relevancia la evaluación del uso de la fuerza. Ésta, según expertos en la materia, debe cumplir con tres objetivos: lograr la moderación en el uso de la fuerza por parte de los agentes y minimizar el daño a terceros; asegurar que

---

<sup>14</sup> Ibid., 31.

<sup>15</sup> Ibid., 38.

los agentes posean los instrumentos necesarios para un desempeño efectivo en situaciones difíciles; y garantizar la seguridad de los agentes.<sup>16</sup> En el Capítulo 1 de este diagnóstico se presentarán algunas ideas en torno a una rendición de cuentas más efectiva por parte del Instituto Nacional de Migración.

## Las Herramientas Metodológicas

La investigación se llevó a cabo entre marzo del 2012 y julio del 2013. Adoptó un enfoque cualitativo, ya que esto permitió explorar la disociación entre los procedimientos y las prácticas del INM. El estudio producto de la investigación tiene un carácter exploratorio, porque la información públicamente existente sobre el Instituto y el actuar de sus servidores públicos es escasa en muchos aspectos. En este sentido, el acceso a la información también se dificulta, porque los documentos oficiales sobre el quehacer del Instituto son a menudo sujetos a reservas bajo el argumento de un probable perjuicio a la operatividad del INM o a la seguridad nacional.

La investigación se basó en cuatro herramientas metodológicas: las 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. Se presentó un total de 264 solicitudes de información a 26 dependencias, de las cuales el 69 por ciento estuvo dirigido al INM. El número de solicitudes incluye las que se presentaron a organismos de derechos humanos en Guatemala, El Salvador y Honduras, a fin de conocer testimonios de migrantes que pudieran dar cuenta de actos indebidos cometidos por agentes y funcionarios del INM. Sin embargo, debido a la disfuncionalidad de los sistemas de acceso a la información en Centroamérica, se obtuvo nula información utilizable. Asimismo, se realizaron 71 recursos de revisión ante el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI), interpuestos ante la reserva de la información o la falta de calidad de la respuesta. En los recursos interpuestos se presentaron alegatos y argumentos por los cuales el IFAI debería hacer pública la información. Éstos fueron elaborados con base en la Ley de Transparencia, criterios del IFAI y búsqueda de información relacionada con la solicitud. Algunos de los recursos resueltos a favor de Insyde concernieron a temas tales como la seguridad nacional, las encuestas de satisfacción de los usuarios, la disposición documental del INM, los manuales de organización y procedimientos del INM, y las observaciones derivadas de las auditorías aplicadas por el Órgano Interno de Control dentro del INM.

Además, se realizaron 140 entrevistas semiestructuradas en 11 entidades federativas a servidores públicos del INM y de otras dependencias, coordinadores de los Grupos Beta, personal de la CNDH y de las Comisiones Estatales de Derechos Humanos (CEDH), académicos, defensores de derechos humanos y periodistas. Algunos de los entrevistados fueron seleccionados según sus conocimientos y experiencia en el tema de la migración, otros fueron ubicados con base a un muestreo de bola de nieve, porque cierta información sobre las prácticas de los servidores públicos del INM puede considerarse delicada y su obtención requiere cierto nivel de confianza. Cabe mencionar que muchas de las solicitudes de entrevistas dirigidas a los funcionarios fueron rechazadas o quedaron sin contestar, por ejemplo en los casos de la Subsecretaría de Población, Migración y Asuntos Religiosos, Mercedes del Carmen Guillén Vicente, y del Comisionado del Instituto Nacional de Migración, Ardelio Vargas Fosado. Asimismo, se llevaron a cabo 47 entrevistas a migrantes (adultos y menores de edad de ambos sexos) detenidos

<sup>16</sup> Ibid., 45-46.

en las estaciones migratorias visitadas (en la EM de Oaxaca y la EP de Nuevo León no se hallaban migrantes en el momento de la visita). El propósito de las entrevistas realizadas a migrantes fue conocer el trato que recibían y las condiciones en las instalaciones. En términos generales, las entrevistas tuvieron por objetivo reunir múltiples perspectivas a fin de construir una radiografía integral, matizada y empíricamente sustentada del Instituto Nacional de Migración.

Por último, entre septiembre y noviembre de 2012 una investigadora de Insyde realizó visitas a 11 estaciones migratorias y estancias provisionales del INM en 11 entidades federativas. Insyde solicitó acceso a las estaciones migratorias de Tapachula (Chiapas), Oaxaca (Oaxaca), Tenosique (Tabasco), Acayucan (Veracruz), Nuevo Laredo (Tamaulipas), Saltillo (Coahuila), Ciudad Juárez (Chihuahua), Hermosillo (Sonora), Tijuana (Baja California), Iztapalapa (Distrito Federal) y Tlaxcala (Tlaxcala) así como a la estancia provisional de Nuevo León en Monterrey. Dichos centros fueron seleccionados por estar ubicados en estados clave en la ruta del migrante, ya que por limitaciones de tiempo y de recursos no era posible visitar todos. El estudio incorpora las observaciones derivadas de dichas visitas y de las entrevistas realizadas a migrantes y personal en los mencionados centros.

### Estructura del Estudio

El primer capítulo introduce el marco teórico de la investigación, explicando el concepto de la rendición de cuentas y examinando mecanismos de rendición de cuentas internacionales, regionales y nacionales que permiten obtener información sobre el quehacer del INM. El segundo capítulo analiza el marco normativo jurídico-administrativo del Instituto, iniciando por la Ley General de Población y su Reglamento (aplicables previo a la publicación del nuevo marco normativo), la Ley de Migración y su Reglamento, así como el Reglamento Interior de la SEGOB. Luego, se analiza algunos de los manuales claves de organización y de procedimientos del INM. El tercer capítulo ofrece una mirada histórica a la evolución del Instituto, empezando por su surgimiento de la extinta Dirección General de Servicios Migratorios y pasando por la Declaratoria del INM como Instancia de Seguridad Nacional. El cuarto capítulo examina la gestión institucional del INM, revisando temas como el reclutamiento y selección del personal, la formación y capacitación, la estructura salarial y las promociones, el sistema de supervisión y control del personal en servicio, el régimen de sanciones, los controles de confianza y los mecanismos de rendición de cuentas internos, entre otros.

El quinto capítulo examina los programas de protección y asistencia a migrantes, incluidos el Programa Paisano, el Programa de Repatriación Humana, los Grupos Beta, los Oficiales de Protección a la Infancia, la Estrategia Integral para la Prevención y Combate al Secuestro de Migrantes, así como la asistencia brindada a migrantes víctimas de delitos y de mutilaciones. El sexto capítulo analiza el control y la verificación migratoria, presentando una discusión del uso de la fuerza y de los operativos del INM. El séptimo capítulo investiga las condiciones en las estaciones migratorias y estancias provisionales del INM, así como el trato a los migrantes detenidos en estos lugares. El octavo capítulo examina la deportación de los migrantes indocumentados, enfocándose en los casos de los centroamericanos y cubanos. El estudio termina presentando una serie de conclusiones sobre los procedimientos y prácticas del INM, así como un catálogo de recomendaciones diseñadas para fortalecer la profesionalización del Instituto, su rendición de cuentas y el respeto a los derechos de los migrantes.

## Conclusiones y Recomendaciones

Este diagnóstico ha analizado los procedimientos y prácticas del Instituto Nacional de Migración. La investigación ha buscado ofrecer un panorama global de la institución y de su personal, aunque se ha visto limitada por el restringido acceso a la información. Algunos de los aspectos requieren de mayor exploración, la cual difícilmente arrojará resultados más concluyentes sin la apertura del INM hacia esfuerzos serios de conocer su funcionamiento y de determinar de qué manera el quehacer institucional contribuye a las violaciones a los derechos de los migrantes en México. Aun así, los hallazgos presentados a lo largo del informe revelan patrones importantes con respecto al marco normativo, así como en cinco áreas temáticas: la gestión institucional; la protección y asistencia a migrantes; el control y la verificación migratoria; la detención migratoria; y la deportación de migrantes indocumentados.

### La Sociedad Civil

Las organizaciones de la sociedad civil han jugado un papel relevante tanto para denunciar las deficiencias y ausencias del aparato gubernamental, como para suplirlas y proveer los bienes y servicios que el Estado no provee. En el tema migratorio ha sido así. Las organizaciones civiles tienen que aspirar, de manera más amplia, a generar acciones que permitan el fortalecimiento de las instancias gubernamentales y normativas que las cobijan. Lo deseable es que lo realicen desde la cooperación y coordinación con sus pares, y con las autoridades que tienen posibilidad de modificarlas, y no desde la competencia y lucha por la apropiación de espacios públicos que pueden y deben ser compartidos.

### Migración y Seguridad Nacional

La política migratoria de México comenzó a enmarcarse en un concepto de seguridad nacional cuando las fronteras comenzaron a ser, desde esa perspectiva, lo suficientemente vulnerables y porosas como para representar un riesgo probable para la estabilidad nacional y del país vecino. Esta visión generó controles cada vez más rígidos que pusieron en mayor riesgo a los transmigrantes, aun cuando su objetivo era inhibir la migración indocumentada. Es necesario que el Estado mexicano transite hacia una perspectiva de seguridad ciudadana y que establezca las instituciones capaces de garantizarla.

### Migración y Seguridad Ciudadana

Una sociedad con una democracia incipiente como la mexicana, necesita aspirar a un concepto distinto de seguridad, en la que el centro sea la persona, y reclamar el diseño de instituciones que permitan que los ciudadanos puedan desarrollar su vida cotidiana con el menor nivel posible de amenazas a su integridad personal, a sus derechos cívicos y al goce de sus bienes. Para materializar este concepto en las políticas públicas mexicanas, se requiere trabajar en reformas en tres áreas: la institucional, la normativa y la preventiva de manera simultánea. Un primer avance sería lograr que los procedimientos del Instituto dejen de estar supeditados a un criterio persecutorio y policial.

### El Marco Normativo

A partir de la expedición de la Ley de Migración, el marco normativo ha sufrido diversos cambios en cuanto a la regulación de los migrantes. Sin embargo, aún existen disposiciones jurídicas de carácter general que se expidieron conforme

a la Ley General de Población y que, a la fecha, siguen siendo vigentes, lo que constituye una desventaja puesto que no tienen la protección a derechos humanos de manera tan amplia como la Ley de Migración. Por ejemplo, no se han actualizado disposiciones como el *Acuerdo por el que se regula la presentación personal y el uso de uniforme de los servidores públicos operativos adscritos al Instituto Nacional de Migración*, publicado en 2001; el *Acuerdo por el que se reconoce al Instituto Nacional de Migración como Instancia de Seguridad Nacional*, publicado en 2005; los diversos Acuerdos Delegatorios por los que se autoriza al Subsecretario de Población, Migración y Asuntos Religiosos y al Comisionado del Instituto Nacional de Migración (20 de agosto de 2008), para realizar trámites migratorios y ejercer diversas atribuciones previstas en la Ley General de Población y su Reglamento; y los Acuerdos de Creación de los Grupos Beta tampoco se han actualizado.

La expedición de la Ley de Migración constituye un gran avance en la protección de los derechos humanos de las personas migrantes. Entre sus ventajas se encuentran la división de facultades entre las autoridades migratorias (Secretaría de Gobernación, Instituto Nacional de Migración y Secretaría de Relaciones Exteriores), el reconocimiento de los derechos y obligaciones de los migrantes, los procedimientos migratorios, la implementación de la política migratoria, entre otras. Sin embargo, su gran desventaja se traduce en la ideología de preservación de la soberanía y la seguridad, ya que se mantiene como una barrera para lograr una efectiva protección.

Por otra parte, el Reglamento de la Ley de Migración es muy detallado. Sin embargo, en ocasiones hay falta de claridad de los procedimientos migratorios. Entre sus temas principales se encuentran: la formulación de la política migratoria, los procesos de profesionalización y certificación del personal, los lugares destinados al tránsito internacional de personas, el control migratorio, la unidad familiar, la estancias de personas extranjeras en territorio nacional, la protección a migrantes, el retorno asistido y el procedimiento migratorio (verificación, revisión, alojamiento, deportación), entre otros.

Para aclarar algunos puntos que no se abordan en el Reglamento con la profundidad suficiente y evitar malas interpretaciones, el Secretario de Gobernación ha expedido diversos Acuerdos, como por ejemplo el *Acuerdo por el que se define la estructura, organización y funcionamiento del Consejo Ciudadano*, el *Acuerdo por el que se emiten los Lineamientos en materia de Protección a Migrantes* o el *Acuerdo por el que se emiten las Normas para el funcionamiento de las Estaciones Migratorias y Estancias Provisionales del Instituto Nacional de Migración*. Si bien estos Acuerdos abordan un determinado tema con más profundidad que el Reglamento, no están exentos de errores, y estos deben subsanarse, pero sobre todo regirse a partir del principio pro persona propio de un régimen de protección a derechos humanos. De igual forma se obtiene que algunos puntos contenidos en el Reglamento tampoco son abordados en los Acuerdos, lo que es aún más grave para la interpretación, por ejemplo lo que se refiera a la participación de la Policía Federal.

Los Acuerdos emitidos a partir de la expedición de la Ley de Migración deben estar en constante renovación, ya que las reformas a la Ley de Migración y su Reglamento deben actualizarse en ellos. No hacerlo puede ser violatorio de los derechos de los migrantes.

El Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación también debe observarse con detenimiento, ya que únicamente en él se encuentra esquematizada la estructura del INM y las atribuciones de los titulares. Las facultades de las auto-

ridades migratorias están dispersas en la Ley de Migración y su Reglamento. Sin embargo, en el Reglamento Interior de la SEGOB se concentran muchas de ellas de forma sintetizada. Otra dificultad para conocer las atribuciones del personal de migración es la dispersión de información sobre facultades y obligaciones tanto en la Ley, como en los Reglamentos y en los Acuerdos. Si bien no pueden concentrarse de forma limitativa en un solo Artículo, es necesario que cuando se refiera a una determinada atribución se exprese el texto en donde está contenida, ya que la forma de distribución actual dificulta la comprensión.

## La Gestión Institucional

**El Reclutamiento del Personal.** El Instituto Nacional de Migración cuenta con perfiles de puesto y publica –con infrecuencia– convocatorias para acceder a determinados puestos. Sin embargo, los nombramientos entre los mandos medios y superiores han tradicionalmente sido políticos por naturaleza, haciendo que personas sin el perfil idóneo fueran contratadas con base en vínculos familiares y partidarios, entre otros. La falta de transparencia en la selección y los nombramientos del personal contribuye a que se reclute a personas que no necesariamente tengan los conocimientos requeridos para ostentar su cargo y el debido compromiso con los derechos de los migrantes. La contratación de personas con perfiles no idóneos es grave en cualquier circunstancia, pero más grave aún en los mandos medios y superiores, ya que va en detrimento de la gestión institucional y migratoria. El reclutamiento de personal con los antecedentes académicos y laborales que requieren los cargos, junto con ciertas mejoras en el área de formación y capacitación, así como controles internos más efectivos, ayudaría significativamente a reducir la incidencia de malas prácticas dentro del INM.

**La Capacitación y Formación.** Hasta la fecha, el INM carece tanto de una academia de formación migratoria como de un programa de formación inicial. Por consiguiente, no se le instruye al personal antes de ingresar al servicio, sino que luego de la contratación se le da una inducción al Instituto y se le ofrecen capacitaciones en distintos temas. Asimismo, no están bien definidos los criterios para acceder a los cursos de capacitación. Más grave aún, salvo ciertas excepciones, no se aplican exámenes de conocimientos y, en su lugar, se evalúan, mediante una breve valoración por parte de los participantes, las capacitaciones. Por consiguiente, se desconoce cuánto aprendió cada persona, y las posibles lagunas de conocimiento podrían afectar, en última instancia, la calidad de la labor que realizan. En este sentido, se observa la ausencia de un sistema de seguimiento que permita constatar hasta qué punto o de qué manera los participantes aplican lo aprendido en su quehacer diario. Tampoco existe una estrategia de capacitación que permita hacer una selección congruente de entre las muchas ofertas internas y externas de capacitación y proporcionar al personal los conocimientos que requiere, en lugar de meramente cumplir con metas numéricas en cuanto a cursos y participantes. La falta de formación, así como las actuales deficiencias en las capacitaciones constituyen algunas de las debilidades más graves que aquejan al INM. Derivado de lo anterior, el Instituto no ha logrado desarrollar una cultura de derechos humanos ni una cultura organizacional que refleje los estándares profesionales y éticos más altos.

**Los Salarios y Promociones.** Un análisis de la estructura salarial revela que los salarios que perciben los servidores públicos del INM son altamente asimétricos. Mientras un Director de Área recibe un salario neto mensual de por lo menos

MX\$31,693.80 y un Director General un salario neto mensual de por lo menos MX\$73,833.94, un Agente Federal de Migración "B" recibe un salario neto mensual de apenas MX\$7,372.05. En 29 de los 41 puestos existentes en el INM (70.73 por ciento), el salario neto mensual es menor al promedio MX\$25,434.81 de todos los salarios pagados en el INM. Estas circunstancias hacen que el personal de base, a pesar de tener responsabilidades importantes en el trato a los migrantes y de estar –a menudo– laborando en condiciones difíciles, si no peligrosas, enfrenta una situación económica mucho más complicada que los funcionarios, a quienes se les paga por su capacidad de gestión, de coordinación y de toma de decisiones. Los bajos salarios –junto con el reclutamiento de personal no idóneo, las débiles capacitaciones, los deficientes controles de confianza y la ineffectividad de las sanciones– fomentan la corrupción entre los servidores públicos. Éstos se encuentran con amplias oportunidades de lucrarse de los migrantes, en diferentes partes del país y en distintos procesos, tales como las contrataciones de personas o servicios, los trámites de internación y regularización, las acciones de protección a migrantes o las operaciones de control y verificación migratoria. Desde luego, los bajos salarios no hacen necesariamente que las personas se vuelvan corruptas. A la inversa, el pago de salarios más altos no constituye una vacuna contra la corrupción. De hecho, a lo largo de los años, los casos de corrupción se han dado en todos los niveles, desde los agentes federales de migración hasta los Directores Generales. Aunque un sistemático incremento salarial sea económicamente complicado para la Administración Pública Federal, es factible –y de hecho necesario– mejorar las condiciones de trabajo del personal de base del INM, así como replantear el sistema de promociones. En la actualidad, los movimientos suelen ser laterales (de movilidad), en lugar de verticales (de ascenso). Es decir, generalmente una promoción implica un traslado a un lugar más cómodo, menos peligroso, pero en el mismo nivel. Por consiguiente, desde el ingreso al Instituto hasta la salida, por jubilación u otras razones, el personal de base se encuentra laborando con perspectivas casi nulas de acceder a puestos de mayor responsabilidad y de mayor remuneración. Semejante situación no anima a los afectados a realizar un trabajo de excelencia.

**Las Sanciones.** El régimen de sanciones establece los tipos y causales de sanciones aplicables a los servidores públicos del INM. Sin embargo, en la práctica las sanciones de los casos detectados no suelen pasar de la separación del cargo. Aunque las malas prácticas deberían ser investigadas y sancionadas debidamente, y sin excepción, por lo general no se emprenden ni siquiera las investigaciones necesarias y se procede simplemente a la liquidación del personal en cuestión. Si bien se desconoce el número de casos merecedores de sanciones, el número de personas efectivamente sancionadas en la historia del INM, por violaciones a los derechos humanos u otros actos indebidos, resulta insignificante. Asimismo, se ha argumentado que la sindicalización de los agentes representa un obstáculo en la remoción de las personas que hayan incurrido en malas prácticas y deberían ser cesadas. Si bien el Sindicato Nacional de Trabajadores de la SEGOB les proporciona a sus miembros defensa legal si fuera necesario, la sindicalización como tal no puede constituir un impedimento de la investigación y sanción que, en su caso, deberían iniciarse. El hecho de que el INM prefiere pedir la renuncia o cambiar la adscripción de su personal de confianza, en lugar de cesarlo, le permite evitarse largos juicios laborales (durante los cuales las plazas no se liberan) o de ahorrarse las indemnizaciones. Sin embargo, un efecto sumamente grave es que las malas prácticas quedan impunes. De esta manera, las personas

señaladas que presentaron su renuncia, podrán asumir un puesto en otra institución pública y –sobra decir– la impunidad fomenta la recurrencia de algunas prácticas dentro del INM.

Se realizan dos medidas claves para crear y mantener ciertos estándares de integridad dentro del INM: las rotaciones y los controles de confianza. Las rotaciones se realizan con gran frecuencia, en ciertos lugares incluso cada 15 días, a fin de contrarrestar la corrupción. Sin embargo, las rotaciones periódicas son ineficaces, no sólo porque minan la profesionalización de las personas y de la institución, sino también porque la rotación de personas corruptas –pero no removidas– no hace más que propagar la corrupción dentro del Instituto. El Centro de Evaluación y Control de Confianza es reciente y aún cuenta con poco equipo y personal, por lo cual la aplicación de los exámenes de control de confianza no procede con la debida celeridad. Sin embargo, una limitación más importante es la mecanización de los exámenes poligráficos, la cual se debe a la necesidad de realizar muchas pruebas dentro de poco tiempo. El corolario es que no se hacen pruebas específicas que evaluarían los riesgos que se dan en determinadas áreas de trabajo y lugares del país, por lo cual se pierde la calidad de la prueba. Por consiguiente, se producen muchos resultados inconclusos y el INM no puede estar seguro de que cuente con el personal idóneo. Además, las lagunas legales permiten que los servidores públicos existentes, aunque reprobren una parte de los exámenes, pueden –por decisión de sus superiores– ser mantenidos en sus puestos.

**La Supervisión.** En la actualidad, el Instituto Nacional de Migración no cuenta con un sistema de supervisión que le permita tanto a la oficina central enterarse de los acontecimientos en las 32 Delegaciones Federales, como a los mandos medios y superiores en las Delegaciones percatarse de las acciones que toman –autorizadamente o no– sus subordinados. Se supone que los controles necesarios pueden ser ejercidos por los mismos Delegados, ya que se pretende asignar a estos cargos a personas con gran integridad y que están facultadas a verificar y asegurar que los procedimientos se cumplan debidamente. Sin embargo, la posibilidad de hacer justo eso depende inevitablemente de la capacidad y del criterio de los Delegados. Éstos no necesariamente están enterados de las acciones que realizan o no sus subordinados en distintos momentos del día, ya que estos últimos no tienen que reportar todas sus actividades y podrán, además, incurrir en ilícitos sin que terceros se den cuenta. Asimismo, los Delegados no necesariamente cumplen con el perfil de idoneidad e integridad, lo cual queda demostrado por el hecho de que varios de ellos han sido acusados de actos de corrupción. Si se da un problema en la cadena de mando, es más que probable que los procedimientos no se cumplan cabalmente y que no se tomen las medidas necesarias para investigar y sancionar la mala conducta. Los Comisionados, por su parte, han solido estar alejados de la realidad en las Delegaciones y, a menudo, se han enterado de ciertos acontecimientos, como los secuestros de migrantes, a través de la prensa. No tienen otro remedio que trasladarse a las Delegaciones para conversar con los mismos agentes que pudieran ser los responsables de los hechos bajo averiguación. La ausencia de un eficaz sistema de supervisión es una de las mayores debilidades del Instituto Nacional de Migración y contribuye, en gran medida, a que diversos actos de corrupción y violaciones a los derechos de los migrantes sigan dándose con impunidad.

**Los Controles Internos.** El INM cuenta con dos tipos de controles internos, el Órgano Interno de Control (OIC) y la Unidad de Asuntos Internos, creada con la expedición del Reglamento Interno de la SEGOB de 2012. El OIC podrá realizar



investigaciones y auditorías, así como recibir quejas; además, cuenta con muy poco personal, todo radicado en el Distrito Federal, lo cual dificulta su labor en las Delegaciones. Asimismo, no realiza investigaciones proactivas y depende de otras instancias para recibir información sobre posibles malas prácticas y, posteriormente, iniciar investigaciones al respecto. Si dichas instancias, entre las cuales se encuentra la CNDH, no remite cierta información, por las razones que sea, el OIC no tendrá manera de enterarse de los hechos en cuestión. El efecto sería que determinados sucesos no se investiguen, y mucho menos se sancionen. Las auditorías han mostrado ser fundamentales en revelar que –en distintas unidades administrativas del INM y en diferentes partes del país– las debilidades existentes en la supervisión y los controles internos han permitido prácticas tales como la contratación de personal con intereses familiares, pagos por servicios sin haber celebrado el contrato respectivo, la expedición irregular de formas migratorias, la deficiente integración de los expedientes de las conducciones nacionales e internacionales, así como deficiencias o irregularidades en las estaciones migratorias, incluidas un inadecuado control del Libro de Gobierno, propiciando un inadecuado registro de los migrantes que ingresan a la estación migratoria y facilitando la extorsión, así como la ausencia de medidas preventivas para el resguardo y protección de los inmuebles.

Los buzones de quejas, ubicados en distintas instalaciones de las Delegaciones Federales para que los migrantes –documentados o indocumentados– puedan depositar quejas o sugerencias, son muy contados. Las cartas que le llegan al OIC provienen, en su mayoría, de las oficinas de las Delegaciones a las que los migrantes acuden a realizar algún trámite. Pocos recados se reciben por parte de los migrantes detenidos en las estaciones migratorias y estancias provisionales, debido a los reducidos niveles educativos de algunas personas y –más comúnmente– a la falta de interés en denunciar y el temor a represalias. Asimismo, como el personal del OIC no se traslada a lugares fuera del Distrito Federal para recoger las quejas, éstas tienen que ser entregadas por parte de los mismos Delegados, lo cual propicia que ciertas quejas se eliminen y únicamente las más favorables se remitan al OIC.

La Unidad de Asuntos Internos se encuentra –a finales de julio de 2013– aún en proceso de creación, por lo cual no ha iniciado sus labores. La Unidad podrá complementar el trabajo del OIC, dado que tendrá la facultad de supervisar la aplicación de los procesos a cargo de las diversas áreas del INM, con la finalidad de detectar irregularidades por parte de servidores públicos, así como realizar las denuncias y vistas a las autoridades competentes; conocer las quejas y denuncias presentadas en contra de actos realizados por servidores públicos del INM; requerir y obtener información de las diversas áreas del INM; rendir informes periódicamente al Secretario o al Subsecretario de Población, Migración y Asuntos Religiosos. El tiempo dirá si la Unidad contribuirá efectivamente a investigar y coadyuvar a sancionar, las malas prácticas cometidas por parte de los servidores públicos del INM.

**La Falta de Controles Externos Eficaces.** La Rendición de Cuentas del INM se puede dar tanto a través de instituciones del Estado –tales como el IFAI, la ASF y la CNDH– como a través de la sociedad civil y los medios de comunicación. El contar con mecanismos efectivos de rendición de cuentas es necesario, no sólo para conocer el estado que guarda la gestión pública, sino para evitar los abusos de poder e incidir en el mejoramiento y fortalecimiento de las instituciones públicas. La relativa autonomía de los mecanismos externos de control posibilita

una mejor rendición de cuentas. Los órganos autónomos requieren, a su vez, de ciertos controles institucionales para que cumplan cabalmente con sus obligaciones y atribuciones; la sociedad civil desempeña un papel fundamental para que se generen.

La CNDH tiene recursos legales y materiales suficientes para avanzar en la garantía de los derechos humanos, así como herramientas para sancionar a los servidores públicos que incurran en su violación. Sin embargo, la Comisión y la Quinta Visitaduría requieren fortalecer su gestión con más personal y con procedimientos claros y accesibles para concluir favorablemente las investigaciones sobre violaciones de derechos humanos. Al igual que sucede con otros organismos con autonomía constitucional o técnica, se pueden sugerir formas alternativas de elección de sus titulares con el fin de garantizar un desempeño imparcial y con visión de Estado, pero nuevas formas electivas no garantizan por sí mismas imparcialidad y objetividad, si no van acompañadas de controles de calidad sobre los perfiles de quienes deben ocupar los puestos y de mecanismos de control que obliguen a una mejor rendición de cuentas de los titulares.

Las organizaciones de la sociedad civil (OSC) que trabajan en pro de los migrantes persiguen tres vías para exigir la rendición de cuentas del INM: las visitas a las estaciones migratorias, las solicitudes de información y la aportación a instancias de participación ciudadana, siendo éstas el Consejo Ciudadano del INM y el Consejo Consultivo de Política Migratoria de la SEGOB. Las visitas a las estaciones migratorias se solicitan para realizar un monitoreo de derechos humanos, brindar asesoría jurídica e impartir talleres. Sin embargo, son pocas las organizaciones con los recursos humanos y la capacidad técnica para realizar una labor sistemática en las estaciones migratorias. Además, sus intenciones de intervenir a favor de los migrantes detenidos se han tropezado a menudo con las restricciones de acceso a las instalaciones y/o a los migrantes, impuestas por el INM.

El Consejo Ciudadano del INM, al ser de reciente creación, aún falta por regularse. Es por eso que en la actualidad tiene grandes limitaciones en cuanto a la forma de incidencia en la política migratoria, en las propuestas de acciones específicas en materia de derechos humanos, de la participación de la sociedad civil y de los convenios con las entidades federativas. Tiene grandes limitaciones, sobre todo, porque no se han definido los alcances que puedan tener sus opiniones respecto de la modificación del marco normativo y de los alcances del INM, ya que estas pueden quedar fácilmente en el olvido. Por otra parte, el Consejo Consultivo de Política Migratoria también está limitado a realizar únicamente propuestas al Subsecretario de Población, Migración y Asuntos Religiosos, el cual tiene la facultad de oírlas y desecharlas, siempre que su decisión se funde y motive. Sin embargo, las propuestas emitidas por este Consejo al Subsecretario tienen un gran camino por seguir para lograr modificar los lineamientos que regulan el INM, en razón de que su titular puede decidir tomarlas en cuenta o no.

Los periodistas cuentan con diferentes fuentes de información sobre el INM, entre ellas, las solicitudes de información, las entrevistas, los boletines de prensa y las filtraciones. Las solicitudes de información son consideradas la manera más segura de conseguir datos sobre el quehacer del INM. Sin embargo, permiten conocer los procedimientos formales del Instituto y no las prácticas informales que reinan en él. La mejor información que se da por medio de filtraciones está en los medios de comunicación locales, porque tienen la posibilidad de conseguir información más detallada sobre el actuar de los servidores públicos del INM. Sin embargo, los medios locales tienen un menor impacto que los me-

dios nacionales, ya que su ámbito de presión es sobre los funcionarios locales y su alcance de seguidores es mucho más reducido.

**La Transparencia y el Acceso a la Información.** La política de transparencia del INM es una política de no transparencia. El Instituto emite comunicados cuando decide comunicar hechos contundentes, tales como los rescates de migrantes o las depuraciones del personal. Sin embargo, reserva la mayor cantidad de información posible, a menudo por supuestas razones de seguridad nacional. No existe una estrategia de revelación proactiva. La existencia del Portal de Obligaciones de Transparencia (POT) ayuda a difundir información sobre el INM, pero la búsqueda se dificulta por la opacidad que caracteriza el mismo sistema.

El INM tiene prácticas que no privilegian el acceso expedito a la información, además de que, aparentemente, carecen de los criterios y recursos archivísticos que faciliten la garantía de este derecho. Su inclusión como parte del Sistema de Seguridad Nacional del país, es utilizado como criterio de opacidad, que parece esconder las deficiencias en el desempeño institucional, más que información que pueda poner en peligro la seguridad del Estado mexicano. Si el INM privilegiara el criterio de máxima publicidad generaría confianza en su desempeño y, probablemente, lo legitimaría, o bien, permitiría la crítica y el análisis en aras de su mejoramiento y fortalecimiento en las áreas que son deficientes. A fin de cuentas, la transparencia y la apertura para que el público acceda a la información es un área de oportunidad, más que una amenaza.

Si bien a través de las solicitudes de información realizadas Insyde no pudo obtener toda la información deseada, ni con la calidad necesaria, el ejercicio del derecho obligó de alguna forma a las dependencias a mejorar la calidad de su información y los recursos interpuestos las obligaron a responder con mayor efectividad para evitar resoluciones adversas que pudieran poner en riesgo la imagen institucional y develar un mal desempeño. Esto demuestra que las instituciones se pueden fortalecer si se utilizan; lo mismo sucede en cuanto a la garantía de los derechos. El derecho de acceso a la información es un derecho para todas las personas, sean o no mexicanas. De su exigibilidad depende la respuesta institucional. Debemos aspirar a que la calidad de la información sea cada vez mejor y realmente accesible para todos, y para ello se necesita usar el derecho que nos asiste.

**La Generación de Estudios y Estadísticas.** El Centro de Estudios Migratorios (CEM), recientemente trasladado del INM a la Unidad de Política Migratoria de la SEGOB, ha crecido paulatinamente tanto en su estructura como en sus atribuciones. Cuenta con una biblioteca, que ofrece valiosa información para investigadores externos, así como una sólida capacidad de investigación y producción de estadísticas. Sin embargo, por falta de recursos y por mandato de la ley –encomendando al INM la extranjería y las repatriaciones de mexicanos– el CEM adopta un enfoque cuantitativo del estudio de la migración, haciendo uso de los datos administrativos que genera el INM. Quedan así marginalizadas las investigaciones cualitativas del tema.

En cuanto a la disponibilidad de información cuantitativa, es posible señalar varias dificultades en la presentación de la misma: 1) en ocasiones fueron ilegibles los datos; 2) la información no era presentada de manera uniforme dentro de una misma organización, impidiendo generar comparaciones; 3) en el caso de violaciones a derechos humanos o de explicación de causas de ciertos eventos, la información era muy general, lo cual impedía realizar análisis a profundidad y clasificaciones; 4) en la mayoría de los casos, no se explicó metodológicamente

cómo y bajo qué criterios se construyeron los datos, hecho que dificulta conocer la validez de los mismos; y 5) algunas instituciones reportaban distintas cifras sobre el mismo fenómeno que analizaban. Todos estos aspectos, sin duda, repercuten para obtener una radiografía sobre temas centrales relacionados con migrantes.

**El Archivo.** El archivo del Instituto Nacional de Migración comprende tres partes: el archivo histórico, el archivo de trámites (comprende los expedientes personales y administrativos) y el archivo de concentración (la interfaz del archivo histórico y el de trámites). Si bien la digitalización de los archivos ha avanzado, haciendo que los documentos dejaran, en gran medida, de estar expuestos a las condiciones climáticas y de infraestructura que prevalecen en determinados lugares, dejaron de ser de libre consulta. El manejo del archivo del INM depende en gran medida de la labor que realiza el personal responsable de su clasificación y conservación. Al mismo tiempo, el manejo del archivo se ve afectado por la gestión y por la rotación de personal en cada área. Este último, en muchos casos, carece de conocimientos sobre el manejo de archivos. Estas circunstancias redundan en perjuicio del acceso a la información sobre el quehacer del INM.

## La Protección y Asistencia a Migrantes

**El Programa Paisano.** El Programa Paisano, dirigido a asistir a los ciudadanos mexicanos radicados en Estados Unidos que visitan su país de origen en determinadas épocas del año, brinda servicios tales como la atención telefónica a través de un *call center*; el incremento de la franquicia fiscal y la entrega de un directorio de instituciones (*Guía Paisano*) que expone los servicios a disposición de los viajeros. Tradicionalmente, el Programa se ha caracterizado por existir más en los discursos de los funcionarios que en la realidad. Como indican las auditorías aplicadas por el Órgano Interno de Control, el Programa Paisano no ha estado exento de malas prácticas. Sin embargo, es fundamentalmente un programa administrativo, por lo cual no exhibe el nivel de corrupción y abusos que caracterizan los procesos de internación y regularización de extranjeros, así como los operativos de control y verificación migratoria.

**El Programa de Repatriación Humana.** El Programa de Repatriación Humana tiene como objetivo la recepción de mexicanos repatriados de Estados Unidos y la reincorporación a sus comunidades con opciones de desarrollo. Cuenta con la colaboración de instancias de los tres órdenes de gobierno, organizaciones de la sociedad civil y organismos internacionales, brindando orientación y canalización para servicios en los cuatro estados de la frontera norte de México para la obtención de alimentación, vestido, albergue, atención médica, comunicación telefónica, capacitación y ofertas laborales, así como traslados a las comunidades de origen o de residencia.

Tradicionalmente, el Programa ha contado con un presupuesto muy limitado para la cantidad de repatriados. Un reto aun mayor lo constituye la falta de empleo en las comunidades de origen de los deportados, muchos de quienes se salieron de estos lugares debido a las precarias oportunidades económicas. Además, un gran número de quienes han sido deportados en tiempos recientes tenían muchos años de vivir en Estados Unidos y no tienen interés en reintegrarse a sus comunidades de origen. En el fondo de la problemática de los migrantes mexicanos repatriados, está la ausencia tanto de una política de retorno como de una política de reintegración en las comunidades.

**Los Grupos de Protección al Migrante (Grupos Beta).** Los Grupos Beta surgieron de un grupo policial armado creado con el fin de impedir asaltos a migrantes mexicanos indocumentados que buscaban ingresar a Estados Unidos. Con el tiempo los Grupos Beta se convirtieron en el brazo humanitario del INM, facultados para brindar orientación a los migrantes indocumentados, realizar labores de búsqueda y rescate, proporcionar asistencia social y humanitaria, así como ofrecer asesoría legal, y recibir y canalizar quejas. La importancia de los Grupos Beta radica en que han brindado asistencia humanitaria y salvado la vida de muchos migrantes. Sin embargo, experimentan una serie de limitaciones que suscitan dudas sobre su eficacia e impacto. Primero, los Grupos Beta están integrados por los tres niveles del Estado, comprendiendo elementos federales y personas comisionadas por los estados y municipios. La participación de los tres niveles se da para eficientar los recursos, pero hace que por parte de los estados y municipios, ingresen a los Grupos Beta personas con perfil policial o militar. Segundo, a pesar de sus diversas facultades, las actividades de los Grupos Beta suelen concentrarse en la orientación, los rescates y la asistencia humanitaria. Sus integrantes son renuentes a recibir y canalizar quejas sobre violaciones a los derechos humanos para evitar represalias y conflictos con los agentes del INM y de otras dependencias.

Tercero, aparte de estar desplegados únicamente en las fronteras sur y norte, así como en la costa del Golfo, cuentan con limitados recursos materiales y humanos. Cuarto, la presencia del crimen organizado en ciertas zonas del país impide, de cierta manera, sus labores, especialmente los recorridos y acciones de búsqueda y rescate. En términos generales, el desempeño de los Grupos Beta depende en gran medida del compromiso personal de sus integrantes, sobre todo de los Coordinadores. Mientras algunos emprenden esfuerzos por maximizar cada vez más el alcance de su labor, otros no hacen lo que no están obligados de hacer. Si bien la naturaleza de su trabajo reduce los márgenes para la corrupción, los Grupos Beta no han estado exentos de irregularidades o de colusión con la delincuencia organizada. En términos generales, la protección de los derechos de los migrantes debe rebasar las acciones de una sola instancia y permear todos los procesos de la gestión migratoria. Asimismo, se requiere de un estudio detallado que permita determinar el rediseño de los Grupos Beta y su permanencia dentro, o posible separación, de la estructura del INM.

**Los Oficiales de Protección a la Infancia (OPIs).** Los OPIs representan una especialización migratoria en atención a niños, niñas y adolescentes (NNA) migrantes no acompañados. Es decir, a diferencia de los Grupos Beta son agentes federales de migración y no constituyen un grupo especial. Para los Oficiales el INM busca a agentes con antecedentes en trabajo social o interés en tratar con niños, lo cual es fundamental para realizar la labor eficazmente. Aun así, los criterios de selección de los candidatos no parecen estar claramente definidos. La capacitación es breve y, hasta el momento, no incluye una convivencia con menores de edad en los albergues del DIF. Además, algunos agentes han manifestado no contar con el apoyo institucional para poner en práctica lo aprendido. Los OPIs son numéricamente limitados y no están en condiciones de dar cobertura en todas las estaciones migratorias y estancias provisionales del país. Su desempeño es variable, al parecer porque no tienen la capacidad o la voluntad de dar un adecuado seguimiento a los niños hospedados en albergues del DIF. En ciertos lugares los Oficiales no se presentan con regularidad en las instalaciones del DIF, mucho menos cuando la estancia de los menores de edad se prolonga. El

hecho de que los OPIs ejerzan tanto el control migratorio, representando así al Estado mexicano que pretende expulsar a los migrantes indocumentados, como la protección, provoca una aparente contradicción que dificulta el ganarse la confianza de los menores de edad. Estas circunstancias hacen pensar que las dos funciones deberían separarse. Además, las atribuciones de los OPIs deberían formar parte de la formación de todos los agentes de migración a fin de que éstos aprecien plenamente las necesidades de la población migrante que atienden.

#### **La Estrategia Integral para la Prevención y Combate al Secuestro de Migrantes.**

La mencionada Estrategia fue dada a conocer luego de la matanza de 72 migrantes en el municipio tamaulipeco de San Fernando, en agosto de 2010. Comprende cinco líneas de acción cuya implementación requiere de un fortalecimiento institucional de las dependencias participantes (la SEGOB, el INM, la Secretaría de Seguridad Pública, la CNDH y la PGR). El *Convenio Marco de Colaboración para la Prevención y el Combate al Secuestro de Migrantes*, que sustenta la Estrategia, establece los compromisos entre las partes. El documento también crea un Grupo de Trabajo para que realice el seguimiento y evaluación de las distintas actividades, pero no expone los indicadores que se requieren para este propósito. Si bien la Dirección de Control y Verificación Migratoria del INM cuenta con una lista de indicadores relativos a los compromisos asumidos por el Instituto en el Convenio Marco, éstos son eminentemente cuantitativos y además pocos, ya que no logran medir los alcances de los compromisos en todas sus facetas. Después de casi tres años de haber sido anunciada, la *Estrategia Integral para la Prevención y Combate al Secuestro de Migrantes* ha logrado muy pocos avances, estando éstos limitados a acciones que carecerán de utilidad en ausencia de un seguimiento (como los convenios) y a acciones que se debieron haber hecho de todas formas (como la publicación de instrumentos jurídicos, las capacitaciones, el intercambio de información y la entrega de folletos). Hasta la fecha queda por demostrarse el valor agregado que tenga la Estrategia en cuanto a la protección de migrantes y la asistencia a víctimas del delito.

**La Visa Humanitaria.** La Visa Humanitaria, otorgada a víctimas o testigos de delitos, tiene vigencia de un año y les permite a sus beneficiarios dar seguimiento a su proceso penal. Hasta la fecha, han sido pocas las visas solicitadas y otorgadas, y los tiempos de resolución de los trámites varían considerablemente entre las Delegaciones Federales. El reducido número de solicitudes de visa humanitaria presentadas hasta la fecha, parecería evidenciar el poco interés de los migrantes en obtener este documento de estancia legal. Esto podría deberse a la falta de interés en dar seguimiento a las denuncias o al poco conocimiento de la existencia o la complejidad del trámite, o a su necesidad o urgencia por regresar a su lugar de origen y salir del país. Sin embargo, también se ha encontrado que en lugar de emitir una visa humanitaria, el INM prefiere otorgar oficios de salida, que tienen una vigencia de 15 días y no les permiten a las personas realizar el debido seguimiento a sus denuncias. Otras dificultades se refieren a que sin el apoyo de las OSC difícilmente los migrantes logran sacar la visa humanitaria y que, al momento en que el Ministerio Público cierra su expediente, los migrantes pierden su estatus de víctimas y su proyecto de vida se vuelve incierto. Una regularización más efectiva implicaría facilitarles a los migrantes no sólo alojamiento o trabajo, sino fortalecer su soporte social.

## El Control y la Verificación Migratoria

**El Uso de la Fuerza.** Hasta la fecha, el Instituto Nacional de Migración no cuenta con un protocolo que regule el uso de la fuerza por parte de sus servidores públicos. Según el INM, esta omisión se debe a que sus agentes no están autorizados a portar y usar armas o equipo de sometimiento de ningún tipo. Sin embargo, a raíz de la cuestión está una confusión entre el uso de armas y el uso de la fuerza. Por lo último se entiende no solamente la fuerza letal y la no letal, sino también la fuerza no física o fuerza psicológica, que incluye la persuasión verbal o física (como sacar una macana), amenazas de utilizar la fuerza física o de otro tipo, y factores como la postura y actitud del agente, o el número de agentes presentes en el incidente.

En el curso de distintas acciones de control y verificación, incluidas la detención y las deportaciones, los agentes tienen amplias oportunidades de recurrir al uso de la fuerza contra los migrantes y causarles daño, aunque sea de manera no intencionada. En los operativos, para los cuales el INM puede pedir la colaboración de otras instituciones, aunque el cómo y el qué de esta colaboración no quede claro en la práctica, pueden estar actuando otros agentes del Estado que están autorizados a portar y usar armas de fuego, tales como los policías federales. Estos últimos también pueden intervenir para contener incidentes de seguridad, tales como motines, agresiones contra el personal o fugas. Debido a que en estos escenarios los migrantes están expuestos a sufrir un daño a su integridad, resulta alarmante que el INM no haya diseñado un protocolo que regule el uso de la fuerza y que les dé criterios de actuación a los agentes.

**Los Operativos.** Uno de los principales acuerdos de los distintos actores entrevistados fue identificar los operativos y los procedimientos en los que se cometen mayores violaciones a los derechos humanos de los migrantes. Se reconoce que, a través de los años, una de las constantes ha sido el uso de la violencia para detener a los migrantes: hasta el año 2008, era frecuente el uso de armas en los operativos, mientras que ahora se recurre al uso de la fuerza física (golpes, empujones). En cuanto a algunos hechos de corrupción como el soborno, existen contrastes en las opiniones: para algunos entrevistados su existencia es clara y hacen posible la trata de personas y el secuestro; para otros, no existen actos de corrupción, pero sí una falta de acciones y claridad en los protocolos que permitan luchar contra estos fenómenos.

**Las Extorsiones.** En relación con el anterior aspecto, quienes consideran que existen actos de corrupción establecen que existe colusión de los agentes con el crimen organizado para obtener ganancias con el uso y traslado de los migrantes. Muchos de los relatos coinciden en afirmar que los agentes entregan a los migrantes a los diferentes cárteles, de quienes reciben determinadas sumas de dinero, dependiendo de la nacionalidad y sexo del migrante.

Una de las causas de estos hechos radica, de acuerdo con los entrevistados, en la falta de control y supervisión de lo que ocurre a nivel local dentro de cada una de las Delegaciones. Sin embargo, algunos agentes no parecen evidenciar integridad e identificación con la situación del migrante; queda por identificar si los bajos salarios que perciben los agentes son una causa para realizar extorsiones, colaborar en la trata y secuestro de migrantes y recibir sobornos. También es posible que muchos de los agentes actúen bajo amenaza de los grupos en mención. Lo cierto es que en la literatura, por citar un ejemplo, existe un claro reconocimiento sobre la necesidad de generar incentivos positivos para evitar que

las personas se desvíen de los acuerdos, tales como los salarios, la formación y la existencia de horizontes temporales amplios en las obligaciones generadas.

## La Detención Migratoria

**Las Condiciones.** Debido a su designación como instalaciones de seguridad nacional, los centros de detención migratoria tienen un carácter carcelario tanto por su apariencia física como por las reglas que rigen la estancia en estos lugares. Hace algunos años, el INM dejó de habilitar locales de detención preventiva como estaciones migratorias y empezó a mejorar las condiciones en las estaciones migratorias de una manera notable. Sin embargo, estos cambios no necesariamente implican una mejora en el trato que reciben los migrantes. De hecho, siguen prevaleciendo deficiencias tanto en la implementación de los procedimientos, como en la atención ofrecida a las personas en distintos ámbitos, desde la alimentación hasta el servicio médico. Dependiendo de los resultados de los operativos, las estaciones migratorias pueden experimentar hacinamiento en determinados momentos. El repentino incremento de la población detenida afecta, a su vez, las condiciones de higiene en las instalaciones, incluida la limpieza de los pisos y baños, así como el estado de los colchones y cobijas. La habitual falta de información sobre la duración de la estancia y el proceso de deportación causa cierta incertidumbre y frustración entre los migrantes, contribuyendo así a distintos incidentes de seguridad. La contención de éstos puede complicarse debido a la falta de un protocolo que regule el uso de la fuerza por parte de los agentes migratorios. Igualmente crítica es la comunicación en casos de emergencia, ya que en horas nocturnas los migrantes están encerrados en sus celdas, cuyas puertas no se abren automáticamente sino con llave.

**El Trato.** El trato a los migrantes depende en gran medida del desempeño individual y del número de los agentes y funcionarios que se encuentren laborando en las estaciones migratorias. Asimismo, se ve influenciado por la duración de la detención, cuya prolongación causa sensaciones de aburrimiento y frustración entre las personas detenidas. Con el paso del tiempo, cuestiones como la reducida comunicación telefónica, la poca variedad de la alimentación y la escasez de actividades recreativas, vuelven a ser percibidas como más agudas. La deficiencia más grave concierne a la atención médica, ya que muchas estaciones migratorias no cuentan con servicio médico permanente. Asimismo, se observan carencias en la atención psicológica y psiquiátrica, así como debilidades en la detección y tratamiento de síndromes de abstinencia. Por otra parte, existe, en ocasiones, poca disponibilidad de kits de enseres básicos, por lo cual se recurre a la entrega de detergente para el aseo personal, aunque su uso puede causar afectaciones de la piel. Es de valorar positivamente que, a diferencia de la mayoría de los centros de detención migratoria, la EM de Ciudad Juárez cuenta con servicio de lavandería. La disponibilidad de este servicio podría ser menos factible en estaciones migratorias con altos números de migrantes, pero ofrecería beneficios para la salud e higiene de los migrantes, ya que no se encontrarían constantemente rodeados por ropa mojada.

**Las Prácticas Nocivas e Ilícitas.** En las estaciones migratorias es común la comisión de diversas prácticas nocivas, si no ilícitas, cuya ocurrencia se debe, en gran parte, a la contratación de personal no idóneo, los bajos salarios, así como la falta de supervisión y control del personal en servicio. A pesar de que las *Normas para*



*el Funcionamiento de las Estaciones Migratorias y Estancias Provisionales* prohíben cualquier actividad de carácter mercantil en dichas instalaciones, se permite la adquisición –por compra directa o por pedido– de diversos productos, tales como café, agua, refrescos, palomitas, galletas, chicle, papas fritas, cigarrillos y tarjetas telefónicas. De esta manera, se están introduciendo objetos que pueden poner en peligro la vida de las personas, tales como los cigarrillos que pueden ser usados para provocar incendios. Además, el personal del INM y los migrantes lucran con la venta de productos dentro de las estaciones migratorias, aprovechando el desconocimiento de los precios locales por parte de muchas personas o el hecho de que éstas se ven obligadas a adquirir tarjetas telefónicas para poder realizar llamadas. En ciertas estaciones migratorias, como la de Acayucan, migrantes de distintas nacionalidades, sobre todo la cubana, quienes adquieren productos a través del personal de limpieza y los venden a otros migrantes por un precio mucho más elevado. El arreglo que complementa estas actividades comprende la posibilidad de que agentes del INM recojan el dinero que familiares de los migrantes detenidos depositan en Western Union o MoneyGram. Como los migrantes desconocen las comisiones que se cobran, también ignoran si los agentes guardan una parte del dinero para sí mismos. Por otra parte, es recurrente la venta de drogas, especialmente en la EM de Iztapalapa. Asimismo, en distintos centros de detención migratoria se reportan hechos –posibles o actuales– de extorsión a migrantes por parte de personal del INM. Resalta que la extorsión, sea intentada o consumada, se da especialmente con ciudadanos de países más distantes, ya que están dispuestos a pagar fuertes sumas de dinero para evitar la deportación y la necesidad de volver a emprender un viaje muy largo.

**Las Alternativas a la Detención.** En México es reciente aún el debate sobre las alternativas a la detención migratoria. En vista de que los migrantes indocumentados, al ingresar irregularmente al país, no cometen un delito sino una falta administrativa, no deberían estar privados de su libertad. No obstante, en lugar de ser la excepción, en México la detención migratoria se ha vuelto una normalidad. Aunque la figura de la custodia ya permite, bajo cumplimiento de ciertos requisitos, el alojamiento de migrantes indocumentados por parte de actores privados, tales como las organizaciones de la sociedad civil o los cónsules, los requisitos suelen ser demasiado onerosos como para hacer de la custodia una figura ampliamente utilizada. En estos momentos, la Ley de Migración únicamente establece las alternativas a la detención para los NNA migrantes no acompañados. Bajo el liderazgo de IDC Américas, se está implementando un proyecto piloto que demostrará si las alternativas a la detención migratoria son viables en un país de tránsito como México. Si fuera así, se podría abogar a la aplicación de las alternativas no sólo para los NNA, sino también para otros perfiles de migrantes, tales como las mujeres embarazadas y los solicitantes de asilo o refugio.

## La Deportación de Migrantes Indocumentados

**La Falta de Monitoreo Externo.** Similar a lo que sucede con los operativos de control migratorio, las deportaciones suelen estar ocultas a la luz pública. Por consiguiente, se cuenta con poca información empírica sobre el trato a los migrantes tras la salida de las estaciones migratorias. Si bien el Procurador de los Derechos Humanos de Guatemala solía realizar un monitoreo de las repatriaciones en la frontera México-Guatemala, por recortes presupuestarios se dejó

de hacer para enfocarse en las deportaciones emprendidas por Estados Unidos. Esta laguna sugiere que es apremiante un mecanismo de monitoreo por parte de organismos de derechos humanos, sean públicos o privados.

**El Trato a los Migrantes.** Con base en testimonios de migrantes, defensores de derechos humanos reportan que agentes del INM les quitan a los deportados sus pertenencias al dejar las estaciones migratorias. Entrevistas realizadas a migrantes también dan cuenta de que dan repatriaciones luego de recientes salidas del hospital, cuando las personas aún experimentan dificultades de caminar. Si bien se han dado a conocer distintos vejámenes hacia los migrantes, éstos suelen no hacer denuncias formales, en parte por temor a represalias.

**Las Extorsiones.** Una problemática de notable recurrencia son las extorsiones a migrantes indocumentados económicamente más cómodos, generalmente de nacionalidad cubana, china o india. Luego de su ingreso a las estaciones migratorias se les ofrece un oficio de salida a cambio de pagos muy significativos. Quienes no se encuentran en condiciones de hacer los pagos necesarios, son deportados. Las restricciones migratorias, que implican requisitos más onerosos para extranjeros de ciertas nacionalidades, facilitan la corrupción en esta parte del proceso administrativo.

## Una Política Migratoria Regional

Si bien el Instituto Nacional de Migración tendrá que realizar cambios tanto en aspectos de gestión institucional como en la gestión migratoria, a efecto de que su accionar sea más transparente y el trato a los migrantes más apegado a los derechos humanos, el tema migratorio va mucho más allá del accionar del INM. Los gobiernos de Centroamérica y de México tendrán que incrementar el desarrollo en las comunidades para que las personas tengan la opción, pero no la necesidad, de migrar en pos de alcanzar un mejor estándar de vida. El gobierno de Estados Unidos de América, por su parte, tendrá que elaborar una reforma migratoria que logre tanto satisfacer las demandas de su mercado laboral como permitir a personas extranjeras en busca de opciones laborales a establecerse en ese país en condiciones de dignidad y seguridad.<sup>17</sup> En este contexto, Estados Unidos tiene la oportunidad de invertir menos recursos en la seguridad fronteriza, que en años recientes ya ha sido fortalecida ampliamente, y de destinar más recursos al fortalecimiento institucional (por ejemplo, una academia de formación migratoria en México) o al desarrollo comunitario en Centroamérica.<sup>18</sup>

A menos que cambie el *statu quo* de la política migratoria y el enfoque asociado a la seguridad nacional, no disminuirá la presión sobre México –especialmente sobre el INM– de frenar los flujos de migrantes indocumentados mediante la detección, detención y deportación. Si a esto se suman –en el caso del INM– la falta de procedimientos en determinados áreas (tales como el uso de la fuerza), las actuales deficiencias en el reclutamiento y la capacitación del personal, los bajos salarios del personal de base, las restricciones migratorias que no hacen nada más que fomentar la corrupción, así como los débiles mecanismos de supervisión y control, es poco probable que mejore el actuar de los servidores públicos del INM, en detrimento de los derechos de los migrantes.

<sup>17</sup> Demetrios G. Papademetriou, Doris Meisner y Eleanor Sohnen, *Thinking Regionally to Compete Globally: Leveraging Migration & Human Capital in the U.S., Mexico, and Central America* (Washington, DC: Migration Policy Institute y Woodrow Wilson Center, 2013).

<sup>18</sup> Adam Isacson y Maureen Meyer, *Beyond the Border Buildup: Security and Migrants Along the U.S.-Mexico Border* (Washington, DC: WOLA, 2012).

## Recomendaciones Generales:

1. Dejar de ver la migración desde la óptica de la seguridad nacional para abordarla desde el enfoque de la seguridad ciudadana. Asimismo, levantar la declaratoria mediante la cual el Instituto Nacional de Migración se convirtió en instancia de seguridad nacional.
2. Impulsar una reestructuración del Instituto Nacional de Migración para que resulte fortalecido tanto en su administración interna como en sus procedimientos.
3. Reorientar el gasto del Instituto Nacional de Migración para que los recursos de los que disponga se inviertan en menor grado en operativos en el interior del país y en mayor grado en la profesionalización del Instituto.
4. Crear una instancia ciudadana de vigilancia externa sobre el Instituto Nacional de Migración para que sus sistemas de rendición se amplíen y se fortalezcan y, a fin de cuentas, el INM logre mayores avances en su profesionalización y su respeto a los derechos de los migrantes.
5. Ampliar el acceso a la información e incrementar la transparencia para que todos los ciudadanos tengan la posibilidad de conocer sobre el quehacer administrativo y operativo del Instituto Nacional de Migración y puedan promover, si fuera necesario, mejoras institucionales y de procedimientos.
6. Desarrollar mecanismos de supervisión y control que les permitan a los mandos medios y superiores del Instituto Nacional de Migración enterarse de las acciones y posibles omisiones de sus subordinados y –si fuera necesario– de tomar las medidas preventivas y/o correctivas correspondientes.
7. Fortalecer la comunicación y coordinación interna del Instituto Nacional de Migración para que los procedimientos administrativos y operativos se cumplan y se realicen según el marco normativo.
8. Profesionalizar y armonizar los procesos de reclutamiento, selección y nombramiento de los servidores públicos del Instituto Nacional de Migración para que el personal tenga los niveles de educación, experiencia e integridad que requiere para sus labores.
9. Instaurar un programa de formación inicial y desarrollar los actuales programas de capacitación para que el Instituto Nacional de Migración cuente con personal bien preparado desde el ingreso y pueda evaluar la aplicación de conocimientos por parte de los agentes y funcionarios.
10. Crear un protocolo que regule el uso de la fuerza por parte de los agentes migratorios e impartir la capacitación correspondiente para que el personal del Instituto Nacional de Migración esté debidamente instruido en la prevención y provención de conflictos.
11. Ampliar y facilitar el acceso a las estaciones migratorias y estancias provisionales del Instituto Nacional de Migración para que más personas y organizaciones, incluido el gremio periodístico, puedan inspeccionar las instalaciones y entrevistarse con migrantes sobre el trato y las condiciones brindados a estos últimos.

## Recomendaciones Específicas:

### Al Instituto Nacional de Migración

#### *Gestión Institucional:*

1. Actualizar anualmente todos los manuales de organización y de procedimientos para que los procesos organizacionales y migratorios puedan llevarse a cabo debidamente.
2. Crear e implementar todos los protocolos que se requieran para mejorar la atención a los migrantes y garantizar el pleno respeto a sus derechos. Diseñar, de manera urgente, 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.
3. Publicar todos los manuales de organización y de procedimientos a fin de transparentar la gestión del INM.
4. Difundir ampliamente el marco jurídico-administrativo del INM entre todo el personal a fin de que éste conozca y sepa aplicar los procedimientos establecidos.
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. Reorientar el gasto para que los recursos se invierten en menor grado en operativos en el interior del país y en mayor grado en la profesionalización del Instituto y en su labor administrativa en los puntos de internación, así como en las oficinas de trámite.
7. Revisar los perfiles de puestos de los agentes y funcionarios en todos los niveles y realizar el reclutamiento en estricta conformidad a ellos, a fin de que el personal tenga los antecedentes académicos y laborales, así como los estándares morales y éticos que su cargo requiere.
8. Reclutar al personal del INM entre graduados de carreras afines a la migración y los derechos humanos, no perfiles policiales, a fin de que el INM sea el ente administrativo que debe de ser y no adquiera la visión y el actuar de una institución policial.
9. Abstenerse de reclutar a personal con base en vínculos personales, familiares o políticos, con el fin de eliminar favoritismos dentro del INM.
10. Establecer el servicio profesional de carrera para que el INM cuente con una sólida planilla de profesionistas y se reduzcan los frecuentes cambios de personal.
11. Establecer una academia de formación migratoria en la que se impartan tanto los cursos de formación inicial como los cursos de capacitación permanente, a fin de que los futuros y actuales servidores públicos del INM, en todos los niveles, tengan los conocimientos requeridos desde su ingreso al Instituto. Si la escasez de recursos impidiera la creación de la academia, se podría pensar en un proyecto similar al de la Academia Internacional para la Aplicación de la

Ley (ILEA, por sus siglas en inglés) en San Salvador, la cual en su fase inicial fue financiada por Estados Unidos y, en una fase posterior, el país receptor asumió los costos de operación.

12. Celebrar convenios con instituciones públicas y privadas a fin de ampliar el número de instalaciones y de instructores, para que las capacitaciones se puedan impartir en las distintas regiones y se reduzcan los costos de viaje, se cuente con instalaciones adecuadas para los cursos especializados que requieren tomar los agentes del INM y de los Grupos Beta, y se amplíe la plantilla de instructores.
13. Revisar el programa de capacitaciones a fin de asegurar que la oferta académica sea progresiva.
14. Establecer criterios objetivos de selección de participantes para asegurar que todo el personal tenga las mismas posibilidades de acceder a los cursos que respondan a sus intereses y necesidades, y le permitan desarrollar su plan de carrera.
15. Crear e implementar una estrategia de capacitación a fin de contar con una oferta académica coherente y crear una cultura de respeto a los derechos humanos dentro del INM.
16. Establecer y aplicar, sin excepciones, exámenes de conocimiento a todos los participantes de los cursos de formación inicial y de capacitación a fin de determinar el nivel de conocimientos adquiridos.
17. Establecer e implementar un sistema de seguimiento para las capacitaciones a fin de determinar de qué manera los agentes y funcionarios apliquen lo aprendido en su quehacer diario.
18. Establecer medidas que coadyuven en la economía del personal de base y dignificar sus condiciones de trabajo, a fin de compensar los bajos salarios y fomentar un desempeño de excelencia.
19. Fortalecer el sistema de promociones para que éstas dejen de ser casi exclusivamente de movilidad y sea, principalmente, de ascenso. En cuanto se desocupe una plaza superior, dar preferencia a candidatos calificados internos sobre candidatos externos. Asimismo, transformar el sistema de promociones de tal manera que el ascenso cubra todos los niveles, permitiendo que –con el tiempo– un agente federal de migración se pueda convertir en Comisionado del Instituto.
20. 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.
21. Colaborar activamente con el Órgano Interno de Control y las Procuradurías de Justicia para investigar, procesar y sancionar administrativa o penalmente a los servidores públicos que hayan cometido un acto de corrupción, un delito o una violación a los derechos humanos.

22. Diseñar e implementar un sistema de sanciones que prevea la aplicación de sanciones contundentes, más allá de la separación del cargo. Además, publicar los detalles de cada sanción, incluido el nombre del servidor público, así como el tipo y causal de la sanción, a fin de contrarrestar la impunidad y restablecer la credibilidad y confianza en el INM.
23. Dejar de considerar la sindicalización de los trabajadores del INM como un obstáculo para su cese, en caso de que hubieran cometido un acto ilícito o violatorio de los derechos humanos, y colaborar activamente con las instancias de investigación a fin de sustentar los casos contra dichos servidores públicos.
24. Diseñar e implementar un sistema de supervisión que permita un efectivo control del personal en servicio, independientemente de la labor realizada y el lugar de operación, para que los mandos medios y superiores estén enterados, en todo momento, de las acciones de sus subordinados y, si fuera necesario, puedan tomar las medidas necesarias.
25. Asegurar que el personal del INM, sin excepción, porte el uniforme en horas laborales. Instruir que los apellidos del personal estén cosidos en el uniforme a fin de que quienes sean atendidos por los servidores públicos, puedan identificarlos por su nombre.
26. Garantizar, independientemente de los cambios estructurales, que el Órgano Interno de Control en el INM tenga el número de personal que requiera para realizar una labor efectiva.
27. Diseñar e implementar un sistema de rendición de cuentas más holístico que permita una colaboración efectiva entre los mecanismos internos y externos de rendición de cuentas. Establecer un organismo de vigilancia ciudadano 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.
28. Ampliar y mejorar los indicadores a fin de permitir evaluaciones cuantitativas y cualitativas más precisas tanto del personal, como de los programas del INM.
29. Mejorar la recopilación y el almacenamiento de datos cuantitativos y cualitativos a fin de ampliar y profundizar el análisis de las distintas dinámicas migratorias, de los abusos contra migrantes y de las acciones tomadas por parte del Instituto Nacional de Migración.
30. Permitir que las encuestas de satisfacción se realicen anualmente, en los distintos lugares de operación del INM, y por un ente externo al Instituto a fin de garantizar la imparcialidad de los hallazgos obtenidos.
31. Contemplar la creación de una plataforma de transparencia que –con la debida protección de datos personales– les permita a terceros interesados dar seguimiento a la duración y el procedimiento de deportación de los migrantes detenidos en las estaciones migratorias y estancias provisionales.
32. Profesionalizar –a través del reclutamiento de personal especializado, la paulatina digitalización de los expedientes, y mejoras en la clasificación y conservación de los registros– el archivo del INM con el fin de optimizar la gestión del acervo documental.

33. Facilitar la consulta pública del archivo del INM a fin de transparentar la gestión institucional y migratoria por parte del Instituto.

*Protección y Asistencia:*

34. Establecer criterios objetivos para la selección de los candidatos a Oficiales de Protección a la Infancia, con el fin de que personas con un perfil idóneo obtengan esta especialidad.
35. Incluir, a mediano y largo plazo, la capacitación de los OPIs en la formación de todos los agentes de migración a fin de generalizar la mejora en la atención a los grupos vulnerables.
36. Contemplar el reclutamiento de candidatos externos que cuenten con una formación especializada en el tratamiento de grupos vulnerables y puedan dedicarse exclusivamente a su acompañamiento, el tiempo que sea necesario.
37. Revisar el actual despliegue de los Grupos de Protección a Migrantes (Grupos Beta) a fin de que sus integrantes se encuentren laborando en las zonas del país donde más se necesita su asistencia.
38. Asegurar que los integrantes de los Grupos Beta cumplan el perfil establecido, con el fin de contar con agentes de protección que muestren, sin excepción, un compromiso con los derechos de los migrantes.
39. Asegurar que los integrantes de los Grupos Beta no desincentiven las quejas de derechos humanos por parte de los migrantes.
40. Empezar un estudio de impacto de los Grupos Beta a fin de determinar su posible rediseño y la conveniencia de su permanencia dentro del INM. Específicamente, valorar su incorporación a Protección Civil y –a mediano y largo plazo– su posible desaparición, conforme avance el diseño e implementación de una política migratoria regional menos restrictiva, así como la mejora de la situación de seguridad en México, ya que los Grupos Beta responden únicamente a la necesidad de los migrantes indocumentados de viajar clandestinamente y por zonas de alta peligrosidad.
41. Colaborar activamente con otras dependencias del Estado mexicano en la prevención y el combate a los delitos cometidos en contra de migrantes.
42. Asegurar que las Delegaciones Federales no desincentiven las solicitudes de visa humanitaria ni den preferencia al otorgamiento de un oficio de salida. Asegurar que los beneficiarios de la visa humanitaria encuentren todo el apoyo social e institucional que requieran para dar seguimiento a su caso y continuar con su proyecto de vida.

*Control y Verificación Migratoria:*

43. Precisar los criterios de actuación de las corporaciones de seguridad que participen en acciones de control migratorio a solicitud y bajo el mando del INM, a fin de minimizar posibles abusos contra los migrantes.
44. Cesar los operativos de control migratorio en el interior de la República y limitar las revisiones migratorias a los puntos de internación en el país, a fin de terminar las persecuciones y reducir las violaciones a los derechos de los migrantes.

### *Detención Migratoria:*

45. Ampliar el acceso tanto a las estaciones migratorias y estancias provisionales, como a los migrantes detenidos a fin de transparentar la gestión de dichos centros y permitir la realización irrestricta de un monitoreo de derechos humanos, asesoría legal y labores periodísticas.
46. Reducir, en lo más posible, la duración de la detención migratoria a fin de que personas que hayan cometido una falta administrativa y no un crimen, no se encuentren innecesariamente privados de libertad. Agilizar los traslados entre estaciones migratorias y estancias provisionales para reducir los tiempos de detención.
47. Convertir, en el corto a mediano plazo, las estaciones migratorias en instalaciones más amplias a fin de que las personas detenidas tengan más espacio para el esparcimiento.
48. Asegurar que los migrantes detenidos estén debida y oportunamente informados de la duración de la detención y de su proceso de deportación con el fin de reducir la incertidumbre y posibles conflictos.
49. Garantizar que los migrantes detenidos reciban defensa letrada, si así lo desean, a fin de que puedan ampararse contra el procedimiento administrativo que enfrentan.
50. Asegurar que los migrantes estén debidamente informados de su derecho de solicitar asilo o refugio y evitar que se desincentiven dichas solicitudes a fin de que reciban toda la protección que les corresponda bajo el marco de la ley.
51. Garantizar que los migrantes tengan suficiente acceso a la comunicación telefónica. Buscar, en lo posible, que reciban una llamada gratis y que puedan recibir llamadas a fin de reducir la compra de tarjetas telefónicas. En este contexto, buscar el patrocinio de empresas privadas para reducir la carga económica tanto para el INM como para los migrantes.
52. Unificar los criterios de atención a migrantes a fin de que los servicios brindados en todos los centros de detención migratoria tengan los mismos estándares de calidad.
53. Garantizar –a través de reclutamiento de personal especializado y/o la celebración de convenios– la calidad y la disponibilidad ininterrumpida del servicio médico a fin de que los migrantes reciban la atención médica que requieran.
54. Asegurar que la revisión médica se realice con la debida rigurosidad a fin de detectar y responder adecuadamente a enfermedades, el síndrome de abstinencia y otras condiciones médicas para brindarles a los pacientes el tratamiento que requieran y evitar agresiones por parte de los afectados.
55. Garantizar la disponibilidad de medicamentos, incluidos los analgésicos que puedan requerir los migrantes mutilados, y asegurar que los medicamentos no tengan una fecha próxima de caducidad.
56. Garantizar –a través del reclutamiento de personal especializado y/o la celebración de convenios– la disponibilidad de la atención psicológica y psiquiátrica a fin de que personas con enfermedades de salud mental, migrantes víctimas de delitos y migrantes mutilados reciban el tratamiento que requieran.



57. Colaborar activamente con organismos públicos y privados para que los migrantes mutilados reciban sus prótesis durante su estancia en México.
58. Colaborar con instituciones públicas y privadas en el desarrollo de alternativas a la detención migratoria a fin de que, a mediano y largo plazo, la detención migratoria deje de ser la regla y se convierta en una excepción.

*Deportación:*

59. Garantizar que los migrantes enfermos o mutilados que no estén en condiciones óptimas, no sean devueltos a su país de origen.
60. Garantizar que los servidores públicos del INM no cometan vejámenes de ningún tipo contra los migrantes, tras su salida de las estaciones migratorias y estancias provisionales.

### **A la Secretaría de Gobernación**

61. Sanear, de manera urgente, los cuerpos de seguridad pública, para que los agentes del Estado protejan a todas las personas en territorio mexicano, sobre todo las más indefensas, en lugar de atentar contra ellas.
62. Asegurar que las corporaciones de seguridad –a través de la prevención y la investigación, no el combate frontal a los grupos delictivos– disminuyan los actos de crimen y de violencia en todo el territorio mexicano, incluidas las rutas migratorias.
63. Contemplar el despliegue de policías en los alrededores de albergues públicos y privados que den refugio a migrantes víctimas o testigos de delitos, con el fin de asegurar que dichos lugares cuenten con la debida seguridad.
64. Coadyuvar, a través de la Unidad de Política Migratoria, a construir una política migratoria regional que involucre a Estados Unidos, México y Centroamérica, a fin de definir un enfoque coherente, más humano e integral hacia la migración.
65. Incrementar la cantidad y calidad de la investigación académica del Centro de Estudios Migratorios, de la Unidad de Política Migratoria, mediante la elaboración de más estudios cualitativos, así como la celebración de convenios con instituciones académicas y organizaciones de la sociedad civil, con el fin de ampliar y profundizar los conocimientos científicos sobre la migración en México y las autoridades migratorias.

### **A la Secretaría de Relaciones Exteriores**

66. Coadyuvar –a través de sus respectivas Subsecretarías– en la construcción de una política migratoria regional para Estados Unidos, México y Centroamérica a fin de que –en el mediano a largo plazo– se logre una política y una gestión migratoria más humana y más acorde a las necesidades laborales en la región.
67. Coadyuvar en la protección de los derechos de los migrantes en México, independientemente de su estatus migratorio, en vez de meramente defender al Estado mexicano en contra de acusaciones de violaciones de los derechos humanos.

## Al Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia

68. Fortalecer la cooperación entre el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia y los Oficiales de Protección a la Infancia a fin de brindar una protección más eficaz a los grupos vulnerables.
69. Colaborar activamente en el desarrollo de alternativas a la detención migratoria a fin de que –a mediano a largo plazo– la detención migratoria se convierta en una excepción y los migrantes indocumentados puedan esperar la resolución de su situación migratoria en lugares más dignos.

## A la Comisión Nacional de los Derechos Humanos

70. Actuar de una manera independiente y anteponer el compromiso con los derechos humanos al compromiso con cualquier agenda política y/o personal.
71. Actuar menos como una burocracia de derechos humanos que ponga énfasis en la recepción de quejas y la emisión de recomendaciones específicas y actuar más como un auténtico organismo de defensa de los derechos humanos que investigue y denuncie las violaciones a los derechos de los migrantes de una manera más proactiva.
72. Asegurar que el personal contratado no haya cometido ilícitos o actos violatorios de los derechos humanos en el marco de sus labores ejercidas en otras instituciones.
73. Incrementar el número de personal, especialmente en las Oficinas Foráneas, a fin de poder incrementar el número de visitas efectuadas a los centros de detención migratoria y el número de entrevistas realizadas a migrantes.
74. Mejorar la recopilación y el almacenamiento de datos sobre violaciones a los derechos de los migrantes a fin de responder oportunamente a las solicitudes de información, detectar patrones en las violaciones a los derechos humanos denunciadas, y publicar –mediante informes y recomendaciones generales– minuciosos análisis de dichos abusos.
75. Publicar un mayor número de informes y recomendaciones generales sobre las violaciones a los derechos de los migrantes, así como el actuar del INM, a fin de permitir un mejor conocimiento de la situación de los migrantes y el desempeño del Instituto.
76. Incrementar la colaboración con las Comisiones Estatales de Derechos Humanos a fin de mejorar el monitoreo de los derechos de los migrantes tanto en los centros de detención migratoria como en otros lugares de operación del INM.
77. Aumentar la colaboración con organizaciones de la sociedad civil a fin de ampliar y fortalecer el monitoreo de derechos humanos en los centros de detención migratoria y mejorar la protección y atención a migrantes.

## A las Comisiones Estatales de Derechos Humanos

78. Revisar los perfiles de puesto a fin de asegurar que las personas que entrevistan y/o atienden a migrantes tengan los conocimientos y habilidades necesarias para esta labor.

79. Dejar de considerar la migración como un asunto federal que únicamente le compete a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y jugar un mayor papel en el tema en sus respectivas jurisdicciones.
80. Incrementar su coordinación con la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y con las organizaciones de la sociedad civil a fin de ampliar y profundizar el monitoreo de los derechos de los migrantes tanto en los centros de detención migratoria como en otros lugares de operación del INM.

### **Al Centro Nacional de Certificación y Acreditación**

81. Modernizar el modelo nacional de controles de confianza a fin de permitir la evaluación de riesgos específicos, reducir el número de pruebas inconclusas, y garantizar que las instituciones públicas cuenten con el personal idóneo.

### **A la Procuraduría General de la República**

82. Fortalecer su capacidad investigativa y realizar investigaciones eficaces que logren reducir la impunidad en casos de violaciones a los derechos de los migrantes.
83. Realizar investigaciones sobre las casas de envío de dinero a fin de aprehender a las personas que cobren dinero ilegalmente y reducir el delito de la extorsión contra los migrantes.

### **Al Consejo de Seguridad Nacional**

84. Levantar la designación del INM como instancia de seguridad nacional a fin de transparentar la gestión institucional y migratoria por parte del INM, incluido el acceso a las estaciones migratorias y estancias provisionales, y permitir que la política y gestión migratoria se ejecuten bajo un enfoque de seguridad ciudadana.

### **Al Sistema de Salud Pública**

85. Interpretar la Ley de Migración de una manera holística, así como colaborar con otras instituciones públicas y privadas, a fin de brindarles a los migrantes toda la atención médica, psicológica y psiquiátrica que necesiten, incluida la provisión de prótesis a los migrantes que sufrieron una mutilación en su paso por México.

### **A las Dependencias y Entidades de la Administración Pública en todos sus Niveles**

86. Mejorar la recopilación y el almacenamiento de datos cuantitativos y cualitativos para ampliar y profundizar el análisis de la migración en México, los abusos contra los migrantes y las acciones institucionales.
87. Fortalecer la colaboración interinstitucional para mejorar la protección y atención a migrantes.

### **A la Presidencia de la República**

88. Construir políticas más integrales y eficaces de seguridad y desarrollo que permitan reducir de una manera sostenible los niveles de crimen y de violencia, así

como proveer más oportunidades dignas de educación y de trabajo, a fin de que la migración sea un derecho y no una necesidad.

### **Al Congreso de la República**

89. Asumir una posición política mucho más decidida, proactiva e informada hacia la promoción y el respeto de los derechos de los migrantes.
90. Establecer criterios claros que faciliten el acceso a las estaciones migratorias y estancias provisionales a fin de ampliar y profundizar el monitoreo de derechos humanos y la asesoría legal en dichos centros.
91. Reducir las restricciones migratorias a fin de minimizar la corrupción que se pueda dar en los procesos de internación y regularización migratoria.

### **Al Sector Académico**

92. Ampliar y profundizar las investigaciones –mediante el uso de métodos innovadores– sobre los actores de la migración y las acciones de las autoridades migratorias.
93. Realizar investigaciones sobre la efectividad de los controles de confianza aplicados en el Instituto Nacional de Migración.

### **A las Organizaciones de la Sociedad Civil**

94. Lograr su consolidación financiera a fin de reclutar y retener a personal académicamente preparado, alcanzar la profesionalización institucional y maximizar el impacto de su trabajo.
95. Superar las divisiones ideológicas y de incidencia a fin de incrementar la colaboración entre actores con ideas afines, consolidar su voz política, y fortalecer la protección y atención a migrantes.
96. Fortalecer su capacidad investigativa y de incidencia a fin de mejorar su capacidad propositiva y de diálogo con las autoridades.
97. Mejorar su capacidad de recopilación, almacenamiento, y difusión de datos cuantitativos y cualitativos sobre las violaciones a los derechos de los migrantes a fin de sustentar las quejas y denuncias ante la CNDH y el Ministerio Público.
98. Ampliar e incrementar –mediante la colaboración con sus pares– las actividades de monitoreo de derechos humanos tanto en los centros de detención migratoria en la República Mexicana como en otros lugares de operación del INM a fin de contar con mayores conocimientos sobre el trato a los migrantes en los procesos de protección y asistencia, control y verificación migratoria, detención migratoria y la deportación.
99. Hacer un mayor y mejor uso del derecho de acceso a la información a fin de que se obtenga –mediante solicitudes de información y recursos de revisión– mayor información sobre el quehacer del INM.
100. Brindar -a través de las organizaciones que tengan conocimientos especializados en los temas de transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información– capacitaciones a otras organizaciones para que sepan explotar todo el proceso de acceso a la información.

101. Ampliar las acciones de sensibilización de la sociedad mexicana alrededor del tema migratorio a fin de incrementar la presión política sobre las autoridades y generar la voluntad política que se requiere para una política y gestión migratoria más racional y humana.

El Resumen Ejecutivo del Diagnóstico del Instituto Nacional de Migración se terminó de imprimir el 28 de agosto de 2013, con un tiraje de 100 ejemplares en CG Impresiones, S.A.de C.V. Emilio Carranza 168, Col. San Andrés Tetepilco, Iztapalapa, Distrito Federal, México.

El Instituto Nacional de Migración (INM) es un actor clave en la gestión de la migración que se ha caracterizado por su hermetismo y opacidad institucional. 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. Siendo el INM la dependencia gubernamental con el mandato de aplicar el marco normativo migratorio y de atender de manera directa a los migrantes con o sin documentos y ante los indicios de una falta de estructura institucional sólida y frente a la evidencia de que se cometen violaciones a los derechos humanos de los migrantes de manera sistemática, Insyde A.C. consideró indispensable realizar un diagnóstico profundo del INM que permita formular propuestas puntuales para mejorar la función, los sistemas y procedimientos de actuación de los agentes con el fin de disminuir las violaciones a derechos humanos que, de manera sistemática, se cometen en contra de la población migrante que transita por México. La presente publicación constituye el primer estudio integral del INM y examina diversos aspectos de la gestión institucional, así como los procedimientos y prácticas en las áreas de protección y asistencia, control y verificación migratoria, la detención migratoria y la deportación de los migrantes indocumentados.



ISBN: 978-607-96198-4-8



9 786079 619848