



CAPÍTULO III

INSTITUCIONES Y ORGANISMOS RESPONSABLES DE ATENDER EL

FENÓMENO MIGRATORIO

Al analizar el tema de la migración en México, no podíamos pasar por alto los esfuerzos institucionales que realiza el gobierno para regular una problemática caracterizada por atropellos e ilegalidades.

Por esta razón decidimos incluir un breve análisis algunos organismos, sus planes y facultades, para entender de qué manera cooperan para mejorar la situación actual.

Primero se revisan las facultades de las principales Secretarías responsables de atender el fenómeno migratorio, la Oficina de Representación para los Mexicanos en el Exterior, la estructura, objetivo y programas que actualmente ejecutan el propio Instituto Nacional de Migración (INM) y el Instituto de los Mexicanos en el Exterior (IME).

3.1 Marco Jurídico

En términos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la materia de migración a nivel interno corresponde a la Secretaría de Gobernación (SEGOB) a través del INM y en el nivel externo a la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), por medio de sus consulados y embajadas²⁶.

Debido a la complejidad y la problemática en la relación México- Estados Unidos, se llevó acabo la creación de la Oficina de Representación para Mexicanos en el Exterior durante la administración del Presidente Vicente Fox Quesada, mediante un acuerdo del ejecutivo publicado en diciembre del 2004 en el Diario Oficial de la Federación.

²⁶ Cámara de Diputados, www.cddhcu.gob.mx/leyinfo/pdf/153.pdf

Esta oficina atiende a los mexicanos que por cualquier razón se conviertan en migrantes y depende de la Oficina Ejecutiva de la Presidencia de la República. Sin embargo, en dicho acuerdo no se encuentran de manera explícita sus facultades; por lo que esta situación ha provocado en algunas ocasiones fricciones con la Secretaría de Gobernación (SEGOB) y la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) por duplicidad de funciones y de acciones en materia migratoria. Lo mencionando antes demanda en términos normativos clarificar facultades y competencias de las diversas instituciones responsables.

Dado el objetivo de la presente tesis, solamente nos enfocaremos a los órganos encargados de velar por la migración de mexicanos al exterior, es decir; el INM y la SRE.

3.2 Facultades de la Secretaría de Relaciones Exteriores en materia de migración.

El reglamento interior de esta secretaría prevé un enfoque amplio e incluyente de las diferentes vertientes de la migración. Por lo tanto, aborda el tema desde un ángulo práctico, a través de la creación de instrumentos legales e institucionales, como desde un punto de vista académico, fomentando el estudio de este importante fenómeno por medio de simposiums, conferencias y centros de investigación.

Dentro de su labor diplomática, la SRE busca contribuir en la formulación de políticas de cooperación bilateral y regional para atender de manera integral el fenómeno migratorio y participar en la negociación de acuerdos bilaterales y regionales en la materia.

El artículo 21 del reglamento prevé también la existencia de una Dirección General de Protección y Asuntos Consulares; dependencia que tiene a su cargo una de las labores y responsabilidades más importantes, es decir; la protección – en suelo extranjero- del bienestar de nuestros migrantes²⁷.

Esta Dirección también participa en coordinación con las autoridades competentes, en el diseño e instrumentación internacional de la política migratoria de México. Entre sus facultades más importantes están:

1. Promover y realizar estudios, en coordinación con otras dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, respecto al análisis integral del fenómeno migratorio;
2. Participar en los trabajos de las áreas competentes, de otras dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, en lineamientos y propuestas de México en materia de documentación migratoria;
3. Ser el enlace de la Secretaría con la Secretaría de Gobernación y el Instituto Nacional de Migración en materia migratoria;
4. Llevar las estadísticas de los actos consulares y migratorios que se efectúen en las oficinas consulares, así como vigilar que los informes rendidos sean de conformidad con las disposiciones aplicables en materia y notificar a estas últimas el tipo de cambio con que deberán operar para el cobro en moneda extranjera de los servicios que prestan;
5. Coordinar las medidas de simplificación, modernización tecnológica y desregulación administrativa, tendientes a mejorar la eficiencia en la

²⁷ Cámara de Diputados, www.cddhcu.gob.mx/camdip/comlvii/compyp/informe/Comjur98/Reglam98/04Risre2/RISRE982.htm

prestación de los servicios consulares y migratorios que ofrecen las representaciones de México en el exterior²⁸.

El deseo de fomentar el análisis académico del fenómeno migratorio se cristaliza en el artículo 22 del mismo reglamento, mediante el cual se decreta la creación de la Dirección General del Programa para las Comunidades Mexicanas en el Exterior, el cual hace especial énfasis en la promoción y participación en seminarios, conferencias, simposios, coloquios y congresos públicos, privados y académicos en materia de migración y atención a mexicanos en el extranjero.

3.3 Facultades, objetivos y estructura del Instituto Nacional de Migración

En el decreto de creación del INM se estipula que:

“El Instituto tiene por objeto la planeación, ejecución, control, supervisión y evaluación de los servicios migratorios, así como el ejercicio de la coordinación con las diversas dependencias de la Administración Pública Federal, que concurren a la atención y solución de los asuntos relacionados con la materia²⁹”.

Dado que es un organismo dependiente de la Secretaría de Gobernación, vigila tanto la inmigración de extranjeros a nuestro territorio, como la salida de connacionales al extranjero. Ejerce las facultades que le concede SEGOB, la Ley General de Población, su Reglamento Interno y otras disposiciones legales.

El INM coordina y orienta, con base en las instrucciones y lineamientos que expida el Secretario de Gobernación, la instrumentación de las políticas en

²⁸ *Íbid.*

²⁹ Instituto Nacional de Migración,
<http://www.inm.gob.mx/paginas/leyes/reglamentointeriorsegob/125000cap6sec05.htm>

materia migratoria, además de llevar un registro de los archivos de la documentación migratoria.

El comisionado del instituto se encarga de solicitar a las autoridades competentes información sobre la situación que guarda la evolución del fenómeno migratorio para poder llevar un registro estadístico adecuado. Así mismo se coordina con autoridades federales, estatales, municipales y extranjeras para que juntos participen en el control de flujos migratorios. De todas sus acciones y resultados informan con periodicidad al Secretario de Gobernación.

A través de la Coordinación de Planeación e Investigación, el instituto realiza análisis e investigaciones de los fenómenos migratorios mundiales y nacionales para proponer las políticas en la materia; y elaborar las estadísticas e informes correspondientes. Además, se encargan de instrumentar sistemas y procedimientos de informática y comunicación que permitan optimizar y modernizar las áreas del Instituto. Por último, capturan la información relativa al tema en toda la República Mexicana a través de un sistema nacional de cómputo.

c) Propuestas

El Instituto Nacional de Migración, por ser el principal organismo que realiza acciones en la materia debe reestructurarse para lograr una atención integral de los diversos tipos de migrantes, a través de las siguientes acciones:

- Convertir al INM en un organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, con objeto de ampliar y fortalecer sus facultades. Además

de trasladar a éste las funciones relacionadas con la materia que hoy realizan otras dependencias de la administración pública.

Establecer de forma explícita como facultades del INM la promoción de acciones para simplificar trámites y servicios a nuestros connacionales; acciones de información, difusión y capacitación de los servidores públicos, de orientación y seguridad relacionados con el Programa Paisano.

Implantar, dentro de sus facultades, la aplicación de sanciones, mismas que ya realiza en el Programa de Control y Verificación. Así como las de formular denuncias y querellas en el delito de tráfico de migrantes.

- Fortalecer la coordinación intersecretarial del Instituto reproduciendo el modelo creado de Comisión Intersecretarial en el Programa Paisano para todos sus programas y acciones a instrumentar; así como establecer los mecanismos de coordinación intergubernamental.
- Reestructurar la integración del INM, a fin de dotar de mayor autonomía al comisionado y que su nombramiento sea aprobado por el Congreso.

Dar continuidad al aspecto de la capacitación. Por lo que, convenios como el que firmó el Instituto con el Consejo de Normalización y Certificación de la Competencia Laboral, deberían de celebrarse permanentemente y en todas las áreas que estén ligadas al tema migratorio. En ese sentido, dentro del reglamento

del Instituto no se contempla una coordinación específica sobre capacitación y actualización de los recursos humanos.

El Instituto podría encargarse de proporcionar toda la información y ayuda posible a los migrantes, para el envío y administración de dichos recursos, además de coordinarse con las instancias correspondientes para disminuir los problemas en los envíos de remesas.

Creo que la reforma del INM para fortalecerlo, darle independencia y establecerlo como el organismo único encargado del tema migratorio constituiría un avance de sustancial importancia en la lucha del gobierno mexicano por optimizar su atención al tema. Además, es imprescindible que las autoridades mexicanas tomen consciencia de todo lo que puede y debe hacerse desde nuestra trinchera. No es sensato esperar a que el gobierno norteamericano decida concedernos el acuerdo migratorio para mejorar la calidad de vida de nuestros migrantes desde el momento en que abandonan sus hogares.

3.3.1 Programa Paisano

El programa Paisano es una iniciativa auspiciada por el INM y apoyada por SEGOB. Su objetivo es apoyar en las tareas de difusión, información y orientación de trámites y servicios a los connacionales que así lo soliciten tanto en Estados Unidos, en ciudades ubicadas en los puntos fronterizos, y los estados de origen de los migrantes. También reciben las quejas y denuncias que formulen los migrantes, a fin de canalizarlas a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo

Administrativo, que se encarga de investigar a los servidores públicos que incurran en irregularidades.

Busca dignificar el trabajo de los mexicanos en el extranjero; que al retornar a nuestro país reciban un trato justo, orientación adecuada y respeto a sus derechos humanos y bienes patrimoniales; además de reconocer la importancia de afianzar los vínculos culturales y nexos sociales y económicos con las comunidades de mexicanos y de personas con raíces mexicanas en Estados Unidos y Canadá.

Con la representación de diversas dependencias de la Administración pública se constituyó la Comisión Intersecretarial del Programa Paisano cuyos objetivos son atender las necesidades, ampliar y mejorar los servicios públicos federales y evaluar el cabal cumplimiento del programa en coordinación con las autoridades federales, estatales y municipales.

En el año 2000 ingresaron al país 2,250,000 paisanos. De acuerdo con los objetivos del Programa Paisano, se supervisó que su reingreso al país se realizara con todas las facilidades y apoyos que requieren. La cobertura fue de 16 estados de la República, 28 ciudades sede, y 79 puntos de observación³⁰.

Dentro de sus funciones principales están:

- Promoción de acciones para simplificar trámites y servicios a nuestros connacionales
- Promoción de acciones de información, difusión y capacitación de los servidores públicos relacionados con el Programa Paisano
- Promoción de acciones de orientación social y seguridad de los paisanos en su retorno a México

³⁰ S/n autor. "Migración Internacional México-Estados Unidos". Op. Cit. Pág.47.

- Promoción de acciones de protección de envíos de dinero y generación de proyectos productivos

Cabe recordar que la Coordinación Nacional ejecuta las acciones acordadas bajo las disposiciones establecidas para ello en el seno de la Comisión Intersecretarial, órgano cuya presidencia, secretaría ejecutiva y dirección, corresponde a la Secretaría de Gobernación.

3.3.2 Programa de Protección a Migrantes

A través de éste, se pretende dar protección a los migrantes y cumplir con los compromisos internacionales adquiridos en materia de protección de los derechos humanos a los migrantes, evitar abusos y acciones delictivas, y protegerlos de las inclemencias de la naturaleza y de los riesgos de algunas zonas geográficas. Destaca la creación y fortalecimiento de los Grupos Beta, que han ampliado sus acciones para proporcionar orientación, asesoría, recepción de quejas e incluso asistencia social, mediante la búsqueda de personas y la canalización hacia organizaciones de apoyo a migrantes.

Dentro de sus funciones principales están:

- Protección de Derechos Humanos de los Migrantes
- Fortalecimiento de los Grupos de Protección a Migrantes
- Repatriación ordenada y segura de:
 - a) nacionales
 - b) extranjeros
 - Difusión y orientación de los Derechos Humanos de los Migrantes

3.4 INSTITUTO DE LOS MEXICANOS EN EL EXTERIOR

La creación de este instituto puede verse como uno de los esfuerzos más contundentes del gobierno foxista por dar la atención y tratamiento adecuado a las comunidades mexicanas en el exterior.

Fue el 6 de agosto del 2002 cuando el presidente anunció un cambio radical en la política de México hacia nuestras comunidades en el extranjero, y dio a conocer la creación de un nuevo arreglo institucional, en el centro del cual se encuentra el Instituto de los Mexicanos en el Exterior (IME). Al haber absorbido, por una parte, al Programa para las Comunidades Mexicanas en el Exterior de la Cancillería (PCME), creado en 1990, y por otra, a la Oficina Presidencial para Mexicanos en el Extranjero (OPME), instituida al inicio de su administración, el IME implementa una nueva estrategia cuyos principales objetivos son:

- La defensa de los derechos e intereses de los mexicanos en el exterior, incorporando de manera institucional el punto de vista de los migrantes;
- La consolidación de una política de Estado enfocada a mejorar la calidad de vida e integración de las comunidades mexicanas en el exterior; y
- Estrechar los vínculos entre México y los mexicanos que viven fuera del país.

Como mencioné, la creación del IME es sólo parte de un nuevo esquema institucional que cuenta con tres pilares: el Consejo Nacional para las

Comunidades Mexicanas en el Exterior (CNCME), el Instituto de los Mexicanos en el Exterior (IME) y el Consejo Consultivo del IME.

En el centro se encuentra el IME, órgano desconcentrado de la Secretaría de Relaciones Exteriores, cuya función es ser el brazo ejecutor del CNCME. Desde su creación por decreto presidencial el 16 de abril del 2003, el IME ha sido un importante promotor de las iniciativas del Estado mexicano a favor de sus comunidades en el extranjero¹.

Arriba del instituto se sitúa el Consejo Nacional para las Comunidades Mexicanas en el Exterior (CNCME), una Comisión Intersecretarial en la que participan once secretarías de Estado y dependencias gubernamentales que cuentan con programas de atención a las comunidades. Lo encabeza el Presidente de la República y su Secretario Ejecutivo es el Canciller. Tiene funciones directivas ya que marca la pauta en cuanto a las políticas que debe seguir el gobierno mexicano para la atención de su diáspora.

En tercer lugar, para dar voz a los migrantes mexicanos y a sus descendientes, el IME cuenta con un Consejo Consultivo (CCIME) integrado en su mayor parte por representantes de las comunidades a las que sirve. El Consejo emite recomendaciones para el diseño, promoción y mejora de las políticas de atención a los mexicanos en el exterior. Creo que es importante resaltar lo valioso de la creación de este consejo porque no puede haber mejor fuente y espejo de retroalimentación de las políticas de atención para nuestros connacionales que los propios mexicanos que viven, sufren y gozan la realidad de ser migrante. Su voz, como personas que tomaron el riesgo y en ocasiones enfrentan la dura realidad de vivir en un país con costumbres,

¹ Las actividades se centran en Estados Unidos y Canadá, los dos países más concurridos por la diáspora mexicana.

gente e idioma totalmente diferente al nuestro, merece toda la validez y respeto de las autoridades mexicanas.

Como podemos ver, el IME funge como un punto de enlace para la coordinación, diseño y mejora de las políticas de atención a migrantes, recibiendo y canalizando las directivas del CNME y las recomendaciones del CCIME.

Las áreas de acción incluyen educación, salud, “bancarización”, desarrollo comunitario, cultura, etc. Las políticas de protección y programas se implementan en coordinación con diferentes secretarías de Estado y dependencias gubernamentales a través de una red de 49 oficinas consulares tanto en Estados Unidos como en Canadá³¹.

Las fortalezas de este nuevo esquema son:

1. Incorpora insitucionalmente, mediante las recomendaciones del CCIME, a las comunidades en la formulación de políticas públicas dirigidas hacia ellas
2. Crea mecanismos de transparencia y rendición de cuentas en las políticas de acercamiento de México hacia sus comunidades
3. Crea mecanismos de colaboración entre las diversas dependencias del Gobierno federal, así como entre éste y los gobiernos estatales
4. Sirve como foro para la concertación e intercambio de ideas entre los líderes mexicanos y mexico-americanos radicados en el exterior.

³¹ <http://portal.sre.gob.mx/ime/images/imehtml/imagenesreporte/pag7.jpg>

El Consejo Nacional para las Comunidades Mexicanas en el Exterior (CNCME) es el órgano rector de la política de México hacia sus comunidades en el exterior y es encabezado por el Presidente de la República. El Secretario Ejecutivo es el Secretario de Relaciones Exteriores.

Esta comisión se encuentra integrada por:

- Secretaría de Gobernación (SEGOB)
- Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE)
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)
- Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL)
- Secretaría de Economía (SE)}
- Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA)
- Secretaría de Educación Pública (SEP)
- Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT)
- Secretaría de Salud (SSA)
- Secretaría del Trabajo y Previsión Social
- Instituto Nacional de las Mujeres
- Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CNDPI)

Por sus atribuciones, funciones y programas, cada una de estas insituciones –desde el ámbito de su competencia- está involucrada en la atención a la comunidad migrante.

Hasta la fecha, el CNCME ha sostenido dos reuniones a nivel de gabinete y dos reuniones de trabajo.

Entre los temas de la agenda de trabajo del IME con las diferentes secretarías representadas en el CNCEME, se pueden señalar los de: “Educación a distancia”, “Iniciativa ciudadana 3x1”, “Voto de los Mexicanos en el Exterior”, “Remesas” y “Salud Binacional”.

El reto más grande del consejo es mostrar sensibilidad ante los planteamientos del Consejo Consultivo.

El Consejo Consultivo (CCIME) está compuesto por 105 líderes comunitarios de origen mexicano residentes en los Estados Unidos y Canadá, elegidos por sus propias comunidades. Se encuentra integrado también por 10 representantes de las organizaciones latinas más importantes en los Estados Unidos, así como por 10 asesores especiales y 32 representantes de cada una de las entidades federativas de México.

Los consejeros le otorgan un valor especial al tipo de proyectos que mejoran la vida cotidiana de nuestros paisanos (inversión en las comunidades de origen, disminución del costo de envío de las remesas, educación, salud, protección consular).

El IME posee dos grandes agendas: contribuir mediante políticas y programas a la elevación de la calidad de vida de nuestros paisanos y difundir información pertinente y oportuna.

Se estima que alrededor de un tercio de los mexicanos residentes en los Estados Unidos tienen un nivel de educación menor al noveno grado (secundaria), que cerca de la mitad no ha terminado la preparatoria, y que sólo 7% ha completado su licenciatura³³. Por esta razón, los programas de elevación

³³ *Íbid.*

del nivel educativo de nuestra diáspora ha sido uno de los temas prioritarios de este organismo.

Expansión de los derechos políticos: Voto de los mexicanos en el exterior

El voto de los mexicanos en el exterior es uno de los logros más notables en cuanto a la lucha por los derechos políticos de nuestros connacionales.

Se trata de un proyecto largamente buscado tanto por instituciones mexicanas, principalmente el IFE, como por las propias organizaciones de migrantes en el extranjero. La relevancia de este tema para nuestro estudio es que se trata de un paso importantísimo en la mejora de la calidad de vida de los mexicanos que radican fuera del país y, porque también constituye un logro de la actual administración.

El 30 de junio del 2005, después de años de intenso cabildeo, el presidente Vicente Fox firmó el decreto para promulgar la ley que permite el voto de los mexicanos en el extranjero. Las opiniones al respecto fueron divididas. Representantes de las partes interesadas lo celebraron. Gonzalo Badillo, de la Coalición por los Derechos Políticos de los Mexicanos en el Exterior, dijo: “los migrantes tendrían mayores obstáculos para hacer valer sus derechos humanos y laborales al saberse en los Estados Unidos que ni siquiera en México se respeta uno de sus derechos básicos, el del sufragio, que es práctica común entre los nacionales de más de 70 países”³⁴.

En este sentido, considero que este ha sido un paso importante para elevar el estatus legal y civil de nuestros connacionales. Más que un avance democrático en sí (ya que pocos se han inscrito para recibir su credencial de elector y su

³⁴ Sistema Once Noticias, “Firma Fox ley para voto de mexicanos en el extranjero”, <http://oncetv-ipn.net/noticias/index/php>.

boleta electoral), es un evento simbólico del reconocimiento legal que hace el Estado mexicano de su existencia y contribución a nuestro país. Además, el que ahora nuestra diáspora tenga la capacidad de votar hace que su status en el país en el que radican se vea realzado, al tener el reconocimiento legal de su país de origen.

Por su parte, Cándido Morales –líder del Instituto de los Mexicanos en el Exterior expresó: "Muy histórico, porque vamos a poder votar a través de la distancia, por correo, pero que va atener el efecto de que va a contar aquella parte de México que está afuera, al otro lado de la frontera norte"³⁵

En contra de la minuta, se pronunciaron algunos perredistas y priístas. Eliana García, diputada del PRD, considera que el voto postal no constituye un verdadero avance en la lucha por mejorar las condiciones de vida de nuestra diáspora: "Aceptamos programas que los humillan, que los lastiman, que los laceran, aceptamos programas incluso que los llevan a la muerte, y lo único que les vamos a ofrecer el día de hoy es un indigno voto postal"³⁶

En mi opinión, creo que es cierto que el voto postal no es un parteaguas en la solución del tema migratorio, pero tampoco es un proyecto diseñado para eso. Su objetivo es avanzar en la construcción de una verdadera práctica democrática en México y otorgar un merecido reconocimiento cívico y legal a nuestros migrantes, por el mero hecho de ser parte de nuestra población y por las importantísimas aportaciones sociales y económicas que realizan.

³⁵ Sistema e-Once Noticias, "Aprueba Senado voto por correo de los mexicanos en el exterior", <http://oncetv-ipn.net/noticias/index/php>.

³⁶ Sistema e-Once Noticias, "Aprueban diputados en comisiones voto postal", <http://oncetv-ipn.net/noticias/index/php>.