

CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA ECONÓMICAS, A.C.



EL ESTADO MEXICANO A LA LUZ DEL MODELO ESPIRAL: ESTUDIO SOBRE
CUMPLIMIENTO DE NORMAS INTERNACIONALES DE DERECHOS
HUMANOS EN MATERIA DE MIGRACIÓN EN TRÁNSITO

TESINA

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN CIENCIA POLÍTICA Y RELACIONES INTERNACIONALES

PRESENTA

JUAN ALEJANDRO MÉNDEZ VARGAS

DIRECTORA DE LA TESINA: DRA. BEATRIZ ZEPEDA RIVERA

CIUDAD DE MÉXICO

NOVIEMBRE 2019

A mis padres. Gracias por su apoyo y cariño incondicional. Gracias por la independencia que mi brindaron; por las noches en vela que pasaron; por sus infinitos consejos y la formación que me dieron. Sin ustedes, esto no hubiera sido posible.

A mi hermano por retarme a encontrar el equilibrio de la vida.

A Edith Jiménez, Mayra Burke y Melissa Labougle por ser los pilares de mi educación. Y más aún, por su confianza y amistad.

A Beatriz Zepeda, Gerardo Maldonado y Alejandro Anaya por impulsarme académicamente y encarrilarme cuando fue necesario. Su comprensión y pedagogía hicieron de este trabajo una grata experiencia.

A Diana López. Gracias por siempre estar ahí, por ayudarme a crecer y por apoyarme cuando más lo necesite. Estos cuatro años fueron toda una aventura a tu lado.

A Pilar López, David Jáuregui y Jimena Jorge por las risas, llantos, consejos, peleas, noches de estudio y de fiesta... vaya, gracias por su amistad. Lo logramos.

A Lupita Monter, Carlos Arieman y Andrés Nájera. Cuando necesite perspectiva, ustedes me la brindaron. Cuando necesite ayuda, siempre estuvieron. Gracias por todo.

Índice de contenidos

1. Introducción	1
2. Marco teórico	4
2.1 <i>El modelo espiral</i>	5
2.2 <i>Del compromiso al cumplimiento</i>	9
2.3 <i>Mecanismos causales y condiciones de alcance</i>	10
2.4 <i>Capacidad y voluntad</i>	14
3. Desarrollo de hipótesis	20
4. Diseño de Investigación	23
4.1 <i>Justificación de la selección de caso</i>	23
4.2 <i>Metodología</i>	26
5. México en el modelo espiral: Análisis del cumplimiento de normas internacionales de derechos humanos	29
5.1 <i>Compromiso: Concesiones tácticas</i>	29
5.2 <i>Resultado del compromiso: Estatus prescriptivo</i>	33
5.3 <i>Cumplimiento: Comportamiento consistente con la norma</i>	37
5.4 <i>Capacidades estatales del Estado mexicano</i>	43
5.5 <i>Voluntad del Estado mexicano</i>	49
6. Conclusiones	59
Bibliografía	64
Anexos	70
<i>Anexo 1: México en el modelo espiral</i>	70
<i>Anexo 2: Ratificaciones de convenciones base de DIDH</i>	74
<i>Anexo 3: Grados de estatalidad y grados de democracia 2012</i>	75
<i>Anexo 4: Grados de estatalidad y grados de democracia 2014</i>	76
<i>Anexo 5: Grados de estatalidad y grados de democracia 2016</i>	77
<i>Anexo 6: Grados de estatalidad y grados de democracia 2018</i>	78

Índice de cuadros, figuras y gráficas

Gráfico 1. Modelo espiral	9
Gráfico 2. Espectro compromiso-cumplimiento	10
Cuadro 1. (In)cumplimiento por tipo de régimen y grado de estatalidad	16
Gráfico 3. Grados de estatalidad y democracia	17
Cuadro 2. Respuesta a la pregunta “durante su estancia en México ¿por quién?	40
Cuadro 3. Grados de estatalidad y democracia de México (2010-2018)	45
Gráfico 4. Grados de estatalidad y democracia de México (2010-2018)	45
Gráfico 5. Contenido jurídico del principio de seguridad nacional	54
Gráfico 6. Contenido jurídico del derecho a la libertad y seguridad personal	55

Lista de Abreviaturas

BTI	Bertelsmann Transformation Index
CIPDTM	Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares
CNDH	Comisión Nacional de los Derechos Humanos
CMW	Comité de Protección de los Derechos de los Trabajadores Migratorios.
COLEF	Colegio de la Frontera Norte
CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
DIDH	Derecho Internacional de Derechos Humanos
EPU	Examen Periódico Universal
HRW	<i>Human Rights Watch</i>
INM	Instituto Nacional de Migración
LM	Ley de Migración
ONG	Organización No Gubernamental
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PEM	Programa Especial de Migración (2014-2018)
REDODEM	Red de Documentación de las Organizaciones Defensoras de Migrantes
TAN	<i>Transnational Advocacy Networks</i>
WOLA	<i>Washington Office on Latin America</i>

Tengo miedo de que ahora que vienen los de migración por mí, me vean los otros policías. Los policías municipales estaban del lado de los delincuentes [...] si no, pues los policías nos hubieran ayudado a salir, y nada. No hicieron nada. [...] Prometo que ya nunca más voy a salir de mi tierra. Estuve diecisiete días secuestrado [...] Nunca debí haberlo intentado. Yo creía que lo lograría. Estaba tan cerca de cruzar. [...] Sólo quería un trabajo para pagar mis deudas. Pero ya no quiero nada.¹

1. Introducción

Por su posición como país de origen, tránsito, destino y retorno de migrantes, México es uno de los principales actores en la gobernanza internacional en materia de migración. En el plano internacional, el Estado mexicano se ha postulado como paladín de la defensa de los derechos humanos de los migrantes y ha promovido la creación de normas internacionales que velen por su resguardo; tal es el caso de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares. Asimismo, México es uno de los países con mayor número de ratificaciones de pactos, convenios y tratados internacionales en materia de derechos humanos, sumando hasta la fecha más de cincuenta ratificaciones (Ansolabehere, 2015: 25).

En consonancia con las normas internacionales, el objetivo que enmarca la política migratoria mexicana es el respeto irrestricto de todos los derechos humanos de las personas extranjeras, sin discriminación alguna, y con especial atención a grupos vulnerables (Ley de Migración: Art. 2). Sin embargo, en la práctica, la ratificación de normas internacionales de derechos humanos no se ha traducido en el cumplimiento de dichas normas y, por ende, en una actuación conforme con los derechos inscritos en ellas.

La vulneración sistemática a los derechos humanos en México es alarmante y es particularmente notoria en el caso de la población migrante. Los informes de Amnistía Internacional (2011-2018), de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (2011; 2018), de la Red de Documentación de las Organizaciones Defensoras de Migrantes (2012) y de la Washington Office on Latin America (2017) determinan que el Estado mexicano falla

¹. *Testimonio 1: Nunca lo voy a olvidar* (Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2011: 75). Testimonio de un transmigrante centroamericano en México.

consistentemente en sus obligaciones de respeto, garantía, protección y promoción de los derechos de las personas en condiciones de migración en tránsito por México.

¿Por qué, pese a haber asumido compromisos internacionales en materia de respeto a los derechos humanos, algunos Estados –entre ellos el mexicano—siguen siendo incapaces de garantizar los derechos humanos inscritos en las normas internacionales? En las últimas dos décadas, numerosos autores han intentado responder esta pregunta. En 1999, Thomas Risse, Stephen Ropp y Kathryn Sikkink publicaron *The Power of Human Rights: International Norms and Domestic Change*, un trabajo que por su novedad e implicaciones constituyó un parteaguas en la discusión. Este libro parte de la premisa de que no existen mecanismos coercitivos para garantizar el cumplimiento de los derechos humanos integrados en la Carta de las Naciones Unidas², por lo que es necesario cuestionarse "si los principios articulados en la Carta tienen algún efecto real en el comportamiento de los Estados hacia las poblaciones" (Risse Ropp y Sikkink, 1999: 1).

Tanto en su primer libro como en su versión revisada *The Persistent Power of Human Rights* (Risse, Ropp y Sikkink 2013), los autores desarrollan un modelo teórico, cuyo objetivo es explorar las condiciones bajo las cuales los Estados internalizan e implementan los principios, normas y reglas que constituyen los regímenes internacionales de derechos humanos. De esta manera, Risse, Ropp y Sikkink optaron por analizar el efecto de las dinámicas transnacionales entre el Régimen Internacional de Derechos Humanos y el comportamiento de Estados con altos índices de violaciones a los derechos civiles y políticos de sus poblaciones. Es decir, analizan las dinámicas entre Estados (violadores o no de derechos humanos), las organizaciones internacionales (i.e. ONU, UNESCO, etc.), las redes de defensa transnacionales (en adelante TAN, por sus siglas en inglés), la organización civil organizada y otros actores societales.

Este acercamiento teórico marcó el inicio de varias investigaciones que analizan el grado del cumplimiento de las normas internacionales de derechos humanos en diferentes Estados ante sus propios ciudadanos (Fleay, 2005; Liese, 2006; Shor, 2008; Kollman, 2008; Schroeder, 2008; Schapper, 2010; Anaya, 2009, 2012). No obstante, hasta el momento, pocos estudios han utilizado este marco teórico para analizar el cumplimiento de los Estados en

² El anglicismo "Charter of United Nations" comprende la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y, por último, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

materia de derechos humanos de las personas inmigrantes (Checkel, 1999; Ancira, 2008; Anaya y Díaz, 2012) o transmigrantes.

Al considerar este último enfoque, cabe preguntarse ¿bajo qué condiciones los estados incumplen con las normas internacionales de derechos humanos, en materia de respeto y protección de los derechos humanos de las personas transmigrantes? Dicho esto, el objetivo de esta tesina es poner a prueba la hipótesis de los autores³, tomando como punto de referencia el Régimen Internacional de Migración para, posteriormente, estudiar el caso de personas transmigrantes en México.

Concretamente, en este trabajo están desarrollados dos argumentos con fundamento en la reflexión teórica de Risse, Ropp y Sikkink. El primero sostiene que el Estado mexicano no controla los medios necesarios para lograr instrumentar los objetivos oficiales de su política migratoria. Por consiguiente, el Estado es incapaz de cumplir las obligaciones derivadas de la ratificación de normas internacionales de derechos humanos en materia de migración. Esto repercute directamente en el disfrute de los derechos humanos de las personas en condiciones de migración en tránsito.

El segundo argumento se enfoca en la falta de voluntad del Estado para cumplir las normas internacionales de derechos humanos. El análisis expone el marco contraargumentativo, basado en el principio de seguridad nacional, con el cual el Estado mexicano justifica las violaciones a los derechos humanos de las personas transmigrantes. Muestra de lo anterior es el uso indiscriminado de estos principios por parte de las autoridades estatales en cuestiones migratorias y la creación de programas fronterizos —e incluso agencias de seguridad estatal— que promueven la contención de flujos migratorios a expensas de los derechos humanos de las personas migrantes (París, 2016).

La relevancia científica y empírica del presente estudio es tripartita. En primer lugar, se propone hacer un aporte al modelo de Risse, Ropp y Sikkink al ampliar la temporalidad de su estudio cuantitativo, manteniendo énfasis en el caso mexicano. En segundo lugar, si bien Risse, Ropp y Sikkink enfocan su estudio en el respeto y garantía de los derechos humanos de los ciudadanos, este trabajo problematiza la condición migratoria como un factor decisivo en el cumplimiento de las normas internacionales de derechos humanos. Finalmente,

³ “Cuanto más frágil, fallido o limitado en términos de estatalidad sea un Estado en particular y cuanto más autoritario sea su régimen, el cumplimiento de normas de derechos humanos será resultado de la combinación de capacidades estatales inadecuadas y de falta de voluntad para actuar.” (Risse, Ropp y Sikkink, 2013: 72)

esta tesina amplía el análisis ya existente del caso mexicano (Anaya, 2012, 2017), al centrar la discusión en el respeto y garantía de los derechos humanos de personas transmigrantes — un asunto de coyuntura para México— e identifica algunos factores exógenos que impiden que el Estado mexicano cumpla con las normas internacionales de derechos humanos en materia de migración.

La tesina está dividida en cinco secciones. La primera sección expone la propuesta teórica de Risse, Ropp y Sikkink, la cual da sustento al análisis que se realiza en este trabajo. La segunda sección detalla la hipótesis y los argumentos que animan la investigación. La tercera sección presenta el diseño de investigación; es decir, la justificación de la selección del caso mexicano y la metodología a seguir. En la cuarta sección se aplica el aparato teórico conceptual al caso de México. Más específico, se analiza la capacidad y voluntad de México durante el periodo 2010-2018 a la luz del modelo espiral desarrollado por Risse, Ropp y Sikkink. Por último, la quinta sección está dedicada a la discusión de los hallazgos principales y a las conclusiones pertinentes de la investigación.

2. Marco teórico

Thomas Risse, Stephen Ropp y Kathryn Sikkink son pioneros en el estudio sobre el compromiso y cumplimiento de las normas internacionales de derechos humanos. Como se mencionó, su trabajo cuestiona “si los principios articulados en la Carta [de las Naciones Unidas] tienen algún efecto real en el comportamiento de los Estados hacia las poblaciones” (Risse Ropp y Sikkink, 1999: 1). Por lo tanto, los autores distinguen entre el compromiso de los Estados de acatar las normas internacionales de derechos humanos y el cumplimiento real de dichas normas.

De acuerdo con los autores, el compromiso se presenta cuando “los actores [Estados] aceptan los derechos humanos como válidos y vinculantes para sí mismos” (Risse, Ropp y Sikkink, 2013: 9). Los Estados usualmente respetan parte de las normas de *ius cogens* y ratifican tratados internacionales en materia de derechos humanos. Por su parte, el cumplimiento es “el comportamiento adecuado [de los Estados] y las prácticas internas consistentes con las normas internacionales de derechos humanos” (Risse, Ropp y Sikkink, 2013: 10). El compromiso y el cumplimiento son los extremos de un continuo; por lo tanto,

el cumplimiento no debe ser entendido como una acción binaria, sino como una cuestión de grado.

La aportación principal de los autores a la discusión es la teoría de socialización de normas internacionales de derechos humanos y la introducción del modelo espiral como mecanismo de operacionalización. De acuerdo con los autores, la socialización de las normas internacionales de derechos humanos es el proceso mediante el cual los Estados adoptan las normas de derechos humanos en sus prácticas internas, de tal forma que garanticen a la población el disfrute *pleno* de sus derechos humanos (Risse, Ropp y Sikkink, 1999: 5).

Los actores que participan en el proceso de socialización de las normas internacionales son las redes transnacionales de promoción y defensa (TAN), los organismos internacionales, los Estados liberales occidentales, los grupos internos de oposición, los Estados infractores de normas internacionales y algunos actores no estatales, tales como las empresas transnacionales y los grupos insurgentes (Risse, Ropp y Sikkink, 2013: 9).

Cabe resaltar que los autores enfatizan el papel de las TAN en el proceso de socialización de normas. Su participación en los procesos de socialización es fundamental por la presión que ejercen “desde arriba” y “desde abajo” (véase *infra* p.9) para generar un cambio en el comportamiento de los Estados y por la protección que ofrecen a los grupos internos de oposición (Risse, Ropp y Sikkink, 1999).

Por su parte, el modelo espiral explica de manera secuencial el proceso en que los Estados violadores de derechos humanos se transforman en Estados cumplidores del Derecho Internacional de Derechos Humanos (DIDH), por medio de la socialización de normas.

En su primer libro, los autores enfocaron su estudio en los casos de Kenia, Uganda, Sudáfrica, Túnez, Marruecos, Indonesia, Filipinas, Chile, Guatemala, Polonia y la ex Checoslovaquia (Risse, Ropp y Sikkink, 1999). Posteriormente, en su teoría revisada, los autores procedieron con el análisis de China, Estados Unidos, Georgia, entre otros (Risse, Ropp y Sikkink, 2013). En lo que sigue, se exponen los elementos centrales del modelo espiral.

2.1 El modelo espiral

Como se mencionó antes, este modelo es útil para estudiar el proceso de socialización, ya que evidencia los efectos nacionales y transnacionales derivados de la internalización de las

normas internacionales de derechos humanos y el avance progresivo de los Estados hacia su cumplimiento. El modelo de Risse, Ropp y Sikkink (1999: 5) se inscribe en la teoría constructivista y propone, en primer lugar, el argumento de que las ideas y los procesos comunicativos definen cuáles factores materiales se perciben como fundamentales para los Estados. En segundo lugar, el modelo espiral permite observar el efecto de las normas internacionales en el cambio del comportamiento de los Estados.

De acuerdo con los autores, las normas generan demandas de comportamiento de los individuos, por lo que las normas terminan por influir en el comportamiento, en los intereses y en las identidades de los Estados. Entonces, “apoyar una norma no solo expresa una creencia, sino que también crea un impulso (ímpetu) para un comportamiento consistente con la creencia” (Risse, Ropp y Sikkink, 1999: 7). Además, las normas influyen en los actores para actuar conforme a una práctica específica, ya que estas funcionan bajo la lógica de “la gente buena hace x” (Risse, Ropp y Sikkink, 1999: 8). En ocasiones, los Estados cambian su comportamiento para adecuarlo a un “estándar” internacional y, de esta forma, lograr que otros Estados lo perciban como uno más del grupo (Risse, Ropp y Sikkink, 1999: 10; Anaya, 2012: 26) —el interés por pertenecer a este grupo de actores comprometidos con la norma es lo que los autores entienden por “vulnerabilidad social” (Risse, Ropp y Sikkink, 2013: 21).

A continuación, están detalladas las cinco etapas que componen el modelo espiral (ver gráfico 1):

Etapas 1: Represión y activación de redes

El proceso comienza al analizar la situación de derechos humanos en el Estado represor. Las TAN, en conjunto con organizaciones locales, emprenden una investigación para recopilar información acerca de la situación actual de derechos humanos en el país. Si logran recopilar la información suficiente, las TAN son las encargadas de difundir la información, de tal manera que la situación del Estado infractor entre a la agenda internacional para su debate (Risse, Ropp y Sikkink, 1999: 22).

Etapas 2: Negación

Una vez puesto el Estado infractor en la agenda internacional, este niega la validez de la norma internacional y de los alegatos internacionales —el Estado infractor apela,

generalmente, al principio rector de soberanía—. Cabe aclarar que la negación por parte del Estado infractor es muestra de que el proceso de socialización está activo, ya que, si no fuera así, el gobierno no tendría la necesidad de entrar en diálogo con la comunidad internacional (Risse, Ropp y Sikkink, 1999: 22- 24). Entonces, el proceso de cabildeo de las TAN comienza (concientización moral), junto con la movilización de la comunidad internacional de derechos humanos. La cooperación entre las redes internas y las redes transnacionales es fundamental para posicionar al Estado infractor bajo presión "desde arriba" (*shaming and naming*) y "desde abajo" (nacional). Esta presión es más efectiva conforme la base transnacional de presión sea más robusta. Durante esta etapa las violaciones a derechos humanos continúan e, incluso, es posible que se recrudezcan.

Etapa 3: Concesiones tácticas

A medida que aumenta la presión sobre el Estado infractor, el gobierno nacional opta por emprender cambios cosméticos para disminuir las críticas internacionales, sin que estos representen un avance sustancial en la solución de la crisis de derechos humanos (*i.e.* liberación de presos políticos). Si el ciclo no es obstruido por un aumento en la represión, entonces los canales para un diálogo en el ámbito interno se abren y ocurren cambios en el diálogo argumentativo del gobierno.

Durante la madurez de esta etapa, se detonan diversos procesos de socialización, esencialmente en términos del discurso, la argumentación, el diálogo y la persuasión. Por ejemplo, los gobiernos ya no niegan la validez de la norma internacional debido a los cambios en el discurso; los gobiernos pierden poder de acción (*self-entrapment*); se genera una nueva identidad y así los gobiernos comienzan a creer en la validez de la norma internacional (*self-persuasion*). Los líderes gubernamentales, por lo general, creen que "hablar es barato" y acceden a concesiones tácticas sin comprender los costos que esto puede tener en términos de legitimidad doméstica e internacional (*discursive self-entrapment*). La suma de estos factores empodera y legitima a las redes internas de defensa y a los grupos de oposición social. Esto desemboca en el fortalecimiento de la campaña pro-derechos humanos, en el incremento de la presión "desde abajo" e inicia un proceso de liberalización controlada o, en su defecto, de cambio de régimen (Risse, Ropp y Sikkink, 1999: 25-29). Durante esta etapa es necesario prestar extrema atención al grado y número de las violaciones a derechos

humanos, ya que es posible un *backlash* por parte del Estado. Si esto no ocurre, comienza la siguiente etapa del modelo.

Etapa 4: "Estatus prescriptivo"

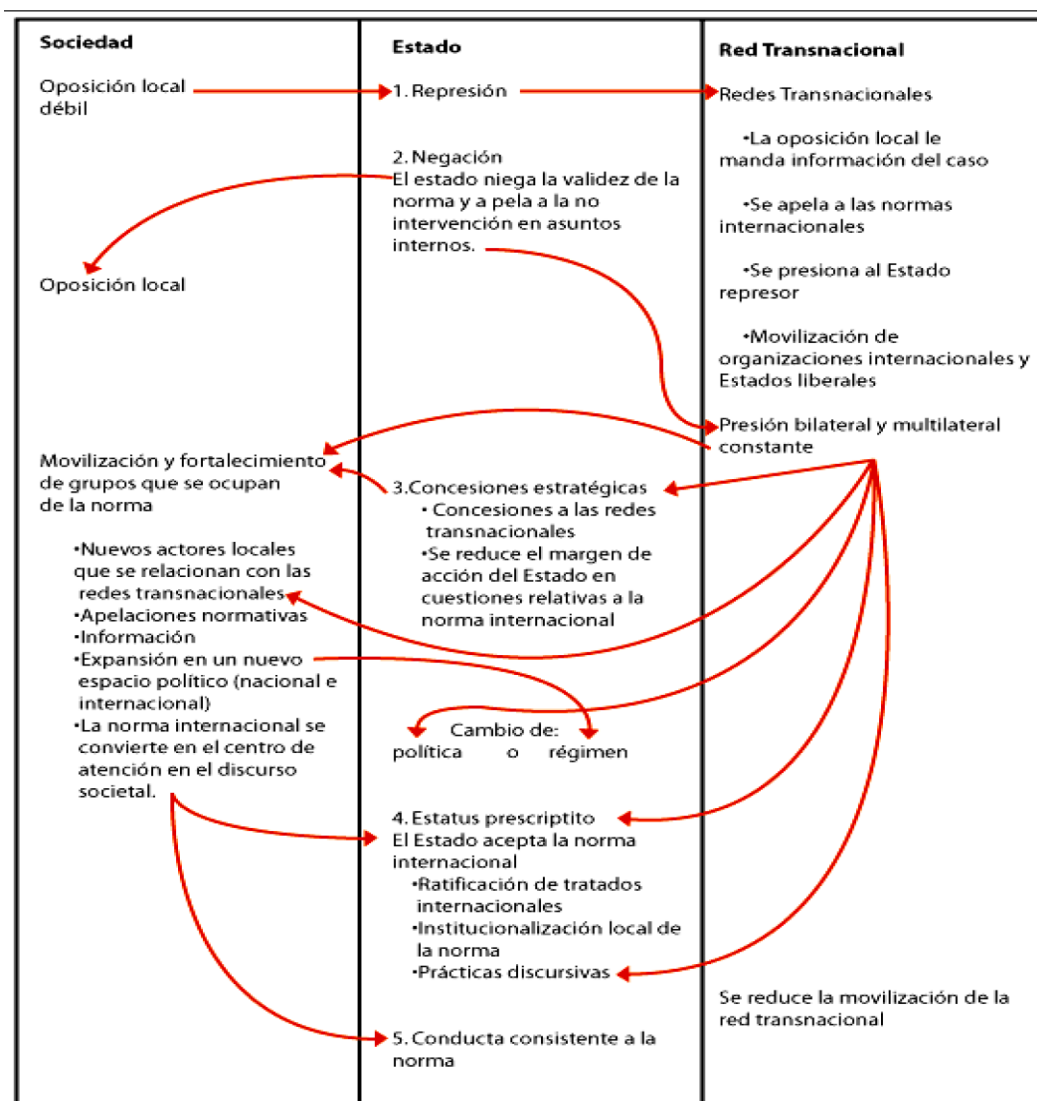
De acuerdo con los autores, *estatus prescriptivo* significa que "los actores involucrados regularmente se refieren a las normas de derechos humanos para describir el propio comportamiento y el de otros; [además], los alegatos sobre la validez de la norma ya no resultan controvertidos" (Risse Ropp y Sikkink, 1999: 29). El Estado acepta la norma internacional como válida y comienza a incorporarla en los "procedimientos operativos estándar" de las instituciones domésticas (institucionalización de la norma).

Existen cuatro tipos de indicadores que sirven para medir el grado de institucionalización de la norma internacional en la política interna. En primer lugar, la plena ratificación de tratados internacionales de derechos humanos y sus protocolos. En segundo lugar, la institucionalización de las normas internacionales en la constitución o ley doméstica. En tercer lugar, la existencia de mecanismos institucionalizados que adopten nuevos procedimientos legales para la recepción de denuncias. Por último, el pleno reconocimiento de la norma internacional en las prácticas discursivas del gobierno, independientemente de la audiencia receptora (Risse, Ropp y Sikkink, 1999: 30). En este punto del proceso de socialización, se crean nuevas instituciones para la protección de los derechos humanos y las fuerzas policiales son entrenadas para acatar los nuevos parámetros de conducta (Risse, Ropp y Sikkink, 1999: 29-32).

Etapa 5: Comportamiento consistente con la norma

Esta fase consta no solo de la institucionalización de la norma, sino de su habituación en las prácticas internas. Según los autores, esta fase se alcanza cuando el Estado en cuestión ha internalizado las normas y la población goza de un ejercicio efectivo de sus derechos. La norma se da *por sentada* y se alcanza su habituación (Risse, Ropp y Sikkink, 1999: 32-35).

Gráfico 1. Modelo espiral



Fuente: Risse, Ropp y Sikkink, 1999: 20. Traducción Ancira, 2008: 23.

2.2 Del compromiso al cumplimiento

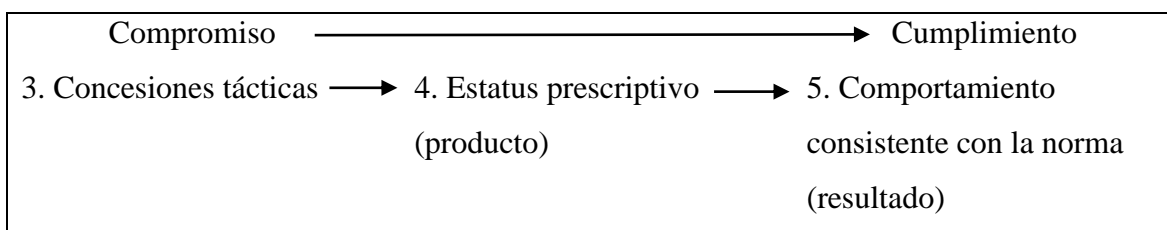
Casi catorce años después de la publicación del primer libro, en su obra, *The Persistent Power of Human Rights*, Risse, Ropp y Sikkink (2013) reevaluaron la validez teórica y práctica de su modelo y se insertaron en el debate académico actual sobre el cumplimiento de las normas internacionales y, en particular, en la transición del compromiso al cumplimiento (*from commitment to compliance*) (Risse, Ropp y Sikkink, 2013: 7).

Si bien fuertes críticas fueron impuestas a su primera obra —*i.e.* la omisión del grado de capacidad estatal o institucional de los Estados analizados (Engleheart, 2009; Min Zhou, 2012)—los autores lograron demostrar que, en efecto, existe un patrón claro sobre el progreso en la socialización de normas de derechos humanos y que este puede ser operacionalizado mediante el modelo espiral. Por esta razón, en el segundo libro se mantiene la lógica del modelo espiral.

No obstante, al tomar en consideración que, en la actualidad, todos los Estados han ratificado al menos un tratado en materia de derechos humanos, los autores concluyeron que analizar la socialización de normas desde los primeros pasos del modelo espiral ya no es fundamental. Por lo tanto, readaptaron el modelo espiral al nuevo debate constructivista sobre el espectro de *compromiso-cumplimiento*.

En esta adaptación, la fase de “concesiones tácticas”, es el comienzo del compromiso; la fase de “estatus prescriptivo” es el producto (*output*) de este compromiso inicial y la fase del “comportamiento consistente con la norma” es el resultado (*outcome*) del compromiso inicial de los Estados (Risse, Ropp y Sikkink, 2013: 10). De esta manera el cumplimiento está en armonía con el final del espectro (gráfico 2).

Gráfico 2. Espectro compromiso-cumplimiento



Fuente: Risse, Ropp y Sikkink, 2013: 10. Traducción propia.

2.3 Mecanismos causales y condiciones de alcance

A partir del modelo teórico revisado, es posible exponer cuatro mecanismos causales que, según Risse, Ropp y Sikkink, inciden en el espectro de compromiso-cumplimiento. Estos cuatro mecanismos inducen o impiden el cumplimiento de las normas de derechos humanos. Teóricamente, los mecanismos son complementarios entre ellos; sin embargo, su uso y

coherencia varía empíricamente y, en ocasiones, los mecanismos pueden bloquearse a causa de su interacción.

1. Coerción (uso de la fuerza y aplicación legal): los Estados y algunos actores no estatales pueden ser obligados por los sistemas regionales de derechos humanos (cortes y comisiones internacionales de los que los Estados sean parte) a cumplir con la normatividad internacional por medio de la aplicación de reglas costosas. Por una parte, los Estados pueden ser coaccionados a cumplir con las normas de derechos humanos mediante el uso de la fuerza — por ejemplo, invocar el capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas bajo la doctrina de la Responsabilidad de Proteger⁴. Por otra parte, los actores pueden ser obligados a reaccionar por la imposición de sanciones o el sometimiento a la jurisdicción de cortes internacionales (Risse, Ropp y Sikkink, 2013: 13). Sin embargo, para que esto último sea posible, es necesario que los Estados hayan ratificado las convenciones pertinentes y aceptado la jurisdicción de dichas cortes internacionales.

2. Incentivos cambiantes (sanciones y recompensas): La estructura de incentivos desempeña un papel importante en el actuar de los Estados, ya que incide en los cálculos costo-beneficio de los actores *vis-à-vis* el cumplimiento de la norma. Existen dos tipos de incentivos: por un lado, las sanciones son incentivos negativos; por otro lado, el apoyo económico internacional es considerado como incentivo positivo. Cabe resaltar que la efectividad de los incentivos dependerá del grado de vulnerabilidad material de los actores (Risse, Ropp y Sikkink, 2013: 14)⁵.

3. Persuasión y discurso: Los autores retoman este mecanismo de socialización de normas de su primer libro (Risse, Ropp y Sikkink, 1999: 15). De acuerdo con ellos, los gobiernos comienzan a definir su postura a través del discurso moral. Durante la formulación de este discurso, el gobierno argumenta su postura basándose en su identidad. A medida que se define la situación actual de derechos humanos — mediante la formulación del diálogo

⁴ La doctrina de la Responsabilidad de Proteger tiene como objetivo “proteger a las poblaciones de los crímenes de genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad, así como de su incitación” mediante los principios de seguridad colectiva, responsabilidad conjunta y solidaridad. La comunidad internacional se obliga a hacer cuanto sea necesario para evitar dichos actos, incluso el uso de la fuerza. Asamblea General de las Naciones Unidas, *Resolución 60/1. 2005 World Summit Outcome*. Párrafos 4-6, 138-139. Disponible en: http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_RES_60_1.pdf

⁵ Véase *infra*, p. 14.

discursivo—, los gobiernos represores comienzan el proceso de aceptación de la norma internacional.

Este proceso está acompañado por una fuerte presión internacional —avergonzar y denunciar al Estado infractor (*naming and shaming*)—, cuya base es la persuasión efectiva de las redes transnacionales de promoción y defensa (TAN) en los regímenes internacionales de derechos humanos. Sin embargo, para que la práctica de avergonzar tenga el efecto deseado, es necesario que los actores crean cabalmente en la validez social de la norma (Risse, Ropp y Sikkink, 2013: 14).

A medida que el Estado realiza nuevas concesiones, se genera una nueva identidad y los gobiernos comienzan a creer en la validez de la norma internacional —*self-persuasion*—. A su vez, conforme el gobierno represor acepta avances en materia de derechos humanos dentro de su discurso, el gobierno mismo limita su nuevo margen de acción y se constriñe por sus propios pronunciamientos —*discursive self-entrapment* (Risse, Ropp y Sikkink, 1999: 28).

No obstante, en su última obra, los autores exploran el desarrollo de una tendencia relativamente nueva en la argumentación de los Estados en favor de la violación de derechos humanos —*argumentative contestation*—. Posterior a los ataques del 11 de septiembre de 2001, algunos Estados democráticos desarrollaron argumentos contra discursivos, es decir, argumentos políticos/jurídicos que promueven la ponderación de los derechos humanos frente a los intereses nacionales del Estado (Risse, Ropp y Sikkink, 2013: 33). La mayoría de estos marcos argumentativos están contruidos bajo una lógica de seguridad nacional y su efecto práctico es la vulneración directa de los derechos humanos de grupos que han sido asociados con prácticas que “atentan” contra el monopolio de la fuerza de un Estado particular (*i.e* terroristas). Un ejemplo de estas nuevas narrativas es el recrudecimiento de las posturas y el discurso a favor de la de seguridad nacional por sobre los derechos humanos de personas inmigrantes en Europa y Estados Unidos (Cárdenas, 2004, 2007; Benhabib, 2004; Villalobos, 2017; Durand, 2019).

4. Construcción de capacidades: “es un proceso altamente institucionalizado de interacción social, que está enfocado en la educación, el entrenamiento y el desarrollo de capacidades administrativas para implementar y hacer valer las normas de derechos humanos” (Risse, Ropp y Sikkink, 2013: 15). Este mecanismo de socialización problematiza

la diferencia entre la falta de voluntad y la falta de capacidad de los Estados para cumplir con la norma internacional. De acuerdo con los autores, cuando un Estado tiene áreas de estatalidad limitada, los mecanismos de coerción, incentivos y persuasión pierden su efecto y se vuelven irrelevantes, ya que el estado no es renuente sino incapaz de imponer la ley (Risse, Ropp y Sikkink, 2013: 15).

Por último —y para concluir con esta sección—, en su revisión, los académicos ponen de relieve la importancia de un factor que no se había tomado en cuenta durante su primera obra: la capacidad estatal para cumplir con las normas internacionales de derechos humanos. Por un lado, se debe considerar la capacidad de los Estados, por el otro, la voluntad de estos para respetar y garantizar los derechos humanos. Esto es un parteaguas en la discusión, ya que no se da por sentado que los Estados tienen los medios necesarios para hacer un cambio real y que la capacidad es una variable significativa independiente de la voluntad (factores complementarios).

A partir de esta distinción, Risse, Ropp y Sikkink añaden al análisis teórico cinco condiciones de alcance (*scope conditions*) que interactúan directamente con los mecanismos de socialización y que, por ende, influyen en la probabilidad de que los actores cumplan con la norma internacional. La importancia de incorporar estas condiciones de alcance a su análisis reside en la conjugación de los métodos cuantitativos y cualitativos como base para el desarrollo de análisis de casos.

En primer lugar, consideran el tipo de régimen, que ubica los Estados en un continuum entre régimen democrático y régimen autoritario. Esta condición de alcance es medible⁶ y se usa para estudiar la consolidación democrática de los Estados. En segundo lugar, está el grado de estatalidad, cuyos extremos son la estatalidad consolidada y la estatalidad limitada. Esta condición de alcance expone la robustez de la administración estatal y permite estimar su eficacia en la imposición de decisiones centrales (control efectivo de los medios de violencia legítima).⁷ En tercer lugar incorporan el grado de centralización en la implementación de decisiones. Esta condición de alcance toma como premisa que un Estado centralizado tendrá mayor capacidad de ejercer su voluntad y mandato en todo el territorio. Cabe destacar que esta condición está fuertemente asociada con el grado de estatalidad, ya

⁶ Véase *infra* p. 17

⁷ Tanto la variable de tipo de régimen, como la variable de estatalidad son operacionalizadas, tal como lo hacen Risse, Ropp y Sikkink, con datos del Bertelsmann Stiftung's Transformation Index (BTI).

que en la medida en que exista una administración robusta y eficiente, la centralización del poder y de la toma de decisiones será más fluida. En cuarto lugar, los autores introducen el grado de vulnerabilidad material. Esta condición de alcance se mide a través de la magnitud de los recursos económicos y militares de los Estados; a mayores recursos, mayor probabilidad de ignorar los reclamos de la comunidad internacional. Finalmente, está el grado de vulnerabilidad social, que propone medir cuánto le preocupa al actor mantener una reputación adecuada y cuán susceptible es a las presiones internacionales. Tiene como base los procesos de *naming and shaming* (Risse, Ropp y Sikink, 2013: 16-21). En esta última condición de alcance, el desarrollo de marcos contraargumentativos desempeña un papel importante para observar cambios en el comportamiento de los Estados.

Conviene subrayar que “las condiciones de alcance de tipo de régimen, vulnerabilidad material y vulnerabilidad social conciernen a la voluntad de los actores para moverse del compromiso al cumplimiento; [mientras que] los grados de estatalidad y de centralización de implementación de decisiones corresponden a la capacidad de cumplir” (Risse, Ropp y Sikink, 2013: 25). Así, de acuerdo con los autores, los Estados serán más propensos a defender y proteger los derechos humanos en la medida en que sean Estados centralizados con una democracia consolidada, con mayores grados de vulnerabilidad social y material y, por último, con altos índices de estatalidad (*statehood*).

2.4 Capacidad y voluntad

En el libro de 1999, Risse, Ropp y Sikink daban por sentado que los Estados contaban con el monopolio completo de la fuerza y, por ende, asumían que la voluntad de los Estados era el factor clave para alcanzar un comportamiento consistente con la norma internacional. Sin embargo, autores como Neil Engleheart (2009) y Min Zhou (2012) exploraron la importancia de la capacidad de los Estados para actuar conforme a las normas internacionales de derechos humanos. Entre sus principales aportaciones se encuentra que no todos los Estados poseen las capacidades estatales suficientes para mantener un comportamiento consistente con la norma internacional, invariablemente de su voluntad para hacerlo. Por ende, la capacidad no sólo es un factor más a considerar, sino que este puede actuar como un *factor de bloqueo* ante los efectos positivos de la presión transnacional y de los procesos persuasivos de *naming and shaming* (Anaya, 2016: 9).

En consecuencia, en la versión revisada de su teoría, Risse, Ropp y Sikkink rectifican la importancia de la estatalidad como un factor determinante para entender el cumplimiento de las normas internacionales de derechos humanos. En primer lugar, los autores explican que su concepción de estatalidad deviene del pensamiento weberiano sobre una “estructura de autoridad institucionalizada que permita al Estado la capacidad de gobernar jerárquicamente (*Herrschaftsverband*) y de controlar los medios de violencia legítima” (Max Weber, 1921/1980, en Risse, Ropp y Sikkink, 2013: 65). Es pocas palabras, la estatalidad se refiere a si el Estado es capaz de ejercer su soberanía interna⁸.

En segundo lugar, los autores retoman el término de *incumplimiento involuntario*⁹, acuñado por Chayes y Chayes, para expandir el alcance de su teoría a casos en que el “gobierno se compromete, por medio de la ratificación de importantes tratados internacionales, y tiene voluntad de cumplir, pero no puede hacerlo por una variedad de razones [como la estatalidad]” (Chayes y Chayes, 1993, en Risse Ropp y Sikkink, 2013: 65). La implicación de retomar este término es que la teoría de socialización de normas ya no sólo explica los casos de regímenes autoritarios que no tienen voluntad política para actuar en conformidad con las normas internacionales de derechos humanos (*The Power of Human Rights*), sino también busca dar explicación a casos de países democráticos con voluntad política para actuar, pero que por cuestiones de estatalidad incurren en un *incumplimiento involuntario* (*The Persistent Power of Human Rights*).

A partir de lo expuesto, Risse Ropp y Sikkink estudian la estatalidad desde dos visiones complementarias: la estatalidad vista desde una estructura institucional de autoridad (visión weberiana) y la estatalidad entendida desde la perspectiva democrática, es decir, desde la valoración de los servicios que provee el Estado (Risse, Ropp y Sikkink, 2013: 65). Respecto a la primera visión, la estatalidad —“capacidad de hacer valer las reglas en el territorio y/o controlar los medios de violencia legítima” (Risse, Ropp y Sikkink, 2013: 62)— es una condición ampliamente significativa, que toma en cuenta “la importancia de instituciones y estructuras administrativas, eficientes y efectivas, que logren implementar e

⁸ La organización formal de autoridad política del Estado y la capacidad de las autoridades públicas de ejercer control efectivo dentro de las fronteras de su propio Estado. (Stephen Krasner, 1999: 4, en Risse, Ropp y Sikkink, 2013: 65)

⁹ *Involuntary non-compliance*.

imponer decisiones del gobierno central” (Risse, Ropp y Sikkink, 2013: 17). Aquí se complementan las condiciones de alcance de “grado de estatalidad” y “centralización”.

Respecto a la segunda visión, esta es una cuestión empírica sobre la calidad de la ejecución de dicha capacidad estatal y su conexión con principios democráticos; es decir, si la potestad de control de los medios de violencia legítima es ejercida dentro de los márgenes del Estado de Derecho y del respeto de los derechos humanos. Aquí se conjugan las condiciones de alcance de “tipo de régimen” y “estatalidad.” Es importante enfatizar el punto de la voluntad y asociarla con la lógica de los autores sobre que un Estado tendrá mayor voluntad de cumplir con las normas internacionales de derechos humanos en la medida en que sea más democrático, ya que “un hallazgo consistente de los métodos cuantitativos es la relación positiva entre los regímenes democráticos y el respeto por los derechos humanos. Pero solo en las democracias consolidadas disminuye significativamente el número de violaciones a derechos humanos en el largo plazo” (Risse, Ropp y Sikkink, 2013: 33).

Al retomar el espectro compromiso cumplimiento, la teoría revisada de Risse, Ropp y Sikkink problematiza explícitamente las dimensiones de democracia vs. autoritarismo y de estatalidad consolidada vs estatalidad limitada (Cuadro 1):

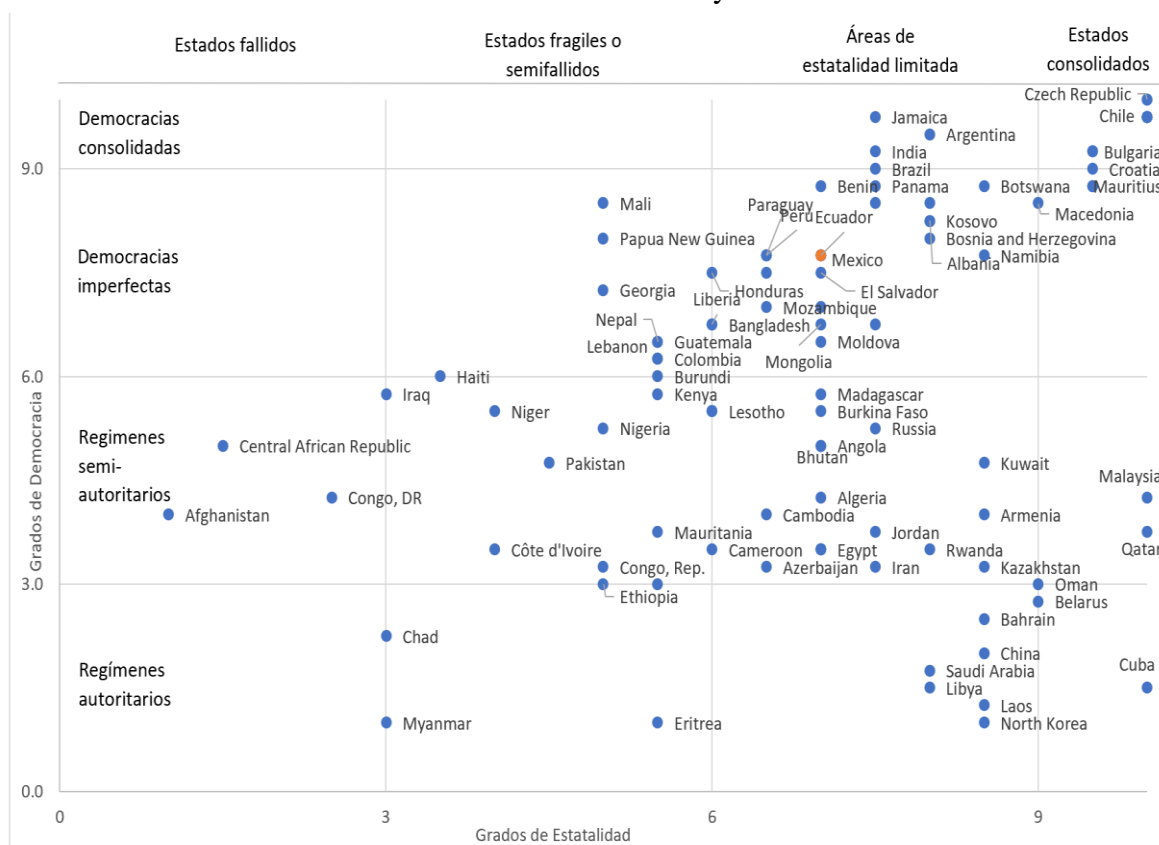
Cuadro 1. (In)cumplimiento por tipo de régimen y grado de estatalidad

Configuración de Estatalidad Tipo de Régimen	Estatalidad consolidada	Estatalidad Limitada
Regímenes autoritarios	Violaciones a derechos humanos por falta de voluntad (como en <i>PoHR</i>)	Violaciones a derechos humanos por falta de voluntad y capacidad
Regímenes democráticos	En su mayoría, cumplimiento de normas de derechos humanos	Violaciones a derechos humanos por falta de capacidades

Fuente: Risse, Ropp y Sikkink, 2013: 69. Elaboración propia.

A partir de esta categorización, los autores desarrollaron un análisis cuantitativo para observar la relación entre las variables antedichas. Valiéndose de la base de datos del *Bertelsmann-Transformation-Index*¹⁰ de 2010, los autores midieron el nivel de democracia de 129 Estados mediante la escala compuesta de “participación política”, conformada por los índices de “elecciones libres y justas”, “poder efectivo para gobernar”, “derechos de asociación y reunión” y “libertad de expresión”. Por su parte, la condición de grado de estatalidad se midió con el promedio de los índices de “monopolio del uso de la fuerza” y “administración básica” (Risse, Ropp y Sikink 2013: 69-70). Los resultados se reproducen en el gráfico 3:

Gráfico 3. Grados de estatalidad y democracia



Réplica del análisis realizado por Risse, Ropp y Sikink (2013: 71). Elaboración propia con datos de *Bertelsmann-transformation-index* (2010).

¹⁰ El Bertelsmann-Transformation Index es un proyecto que analiza los procesos de transformación política y económica de 129 países en proceso de transición política o en vías de desarrollo. Su principal objetivo es proporcionar evaluaciones cuantitativas y cualitativas sobre la evolución de los países en la consolidación democrática y el fortalecimiento de una economía de mercado. La metodología parte del análisis de 17 criterios específicos sobre el cambio social, político y económico de los países, en un periodo de dos años. Para más información se puede consultar su página: <https://www.bti-project.org/en/about/project/methodology/>

Los autores observaron que una gran parte de los Estados en el sistema internacional contemporáneo no controlaban completamente los medios de violencia legítima y/o tenían capacidades limitadas para implementar sus decisiones; motivo por el cual acuñaron el término de “áreas de estatalidad limitada” y las definen como:

[Aquellas] partes de un territorio en las que las autoridades centrales (generalmente gobiernos) carecen de la capacidad de implementar y/o hacer cumplir las reglas y decisiones y/o en las que está ausente el monopolio legítimo de los medios de violencia. La capacidad de hacer valer las reglas o de controlar los medios de violencia se puede restringir a lo largo de varias dimensiones: (1) territorial, es decir, sobre ciertas partes del territorio; (2) sectorial, es decir, con respecto a ciertas áreas políticas y (3) social, en referencia a partes específicas de la población (Risse, Ropp y Sikkink, 2013: 65).

Al respecto, dos de los principales hallazgos sobre este tipo de problemas de estatalidad son que: (1) los Estados no controlan a sus propias agencias estatales, por ejemplo, su aparato policial, y (2) que los “actores no estatales o ‘estatales’, que no son controlados por las autoridades centrales, son los principales perpetradores de violaciones a derechos humanos en las áreas de estatalidad limitada —sean jefes militares, milicias privadas, compañías (multinacionales) u organizaciones criminales transnacionales” (Risse, Ropp y Sikkink, 2013: 64). De acuerdo con la evidencia proporcionada, existen un gran número de democracias en vías de desarrollo y en proceso de transición democrática que cuentan con áreas de estatalidad limitada en sus territorios; tales son los casos de México, Brasil, Somalia, Sudán, entre muchas otras democracias.

Si bien la inclusión en el modelo de la condición de alcance “estatalidad” es fundamental para entender el grado de cumplimiento de los Estados ante las normas internacionales de derechos humanos, el factor de la voluntad mantiene su relevancia (suma de las condiciones de alcance de tipo de régimen, vulnerabilidad material y vulnerabilidad social). Ya que, es posible que los Estados no busquen de manera voluntaria tener un comportamiento adecuado con la norma —aun cuando tengan altos grados de estatalidad y/o grados de democracia— y perpetúen un esquema de violación de derechos humanos. Más aún, los autores argumentan que existen nuevas tendencias por parte de algunas democracias liberales que favorecen, deliberadamente, la violación sistemática de derechos humanos por

medio de la construcción de marcos contraargumentativos (Risse, Ropp y Sikkink, 2013: 32-42; Sonia Cárdenas, 2004, 2007).

Según Risse, Ropp y Sikkink, los marcos contraargumentativos son producto de la percepción de los Estados sobre grupos de individuos que representan una amenaza directa a los intereses fundacionales de los Estados (i.e. monopolio legítimo del uso de la fuerza, integridad territorial, legalidad). Al respecto, los autores sostienen que “los gobiernos pueden desarrollar muy fácilmente un marco contraargumentativo si las violaciones de derechos humanos ocurren en contra de grupos que son concebidos como *perpetradores*” (Risse, Ropp y Sikkink, 2013: 42. Itálicas propias).

En la medida en que los marcos contraargumentativos sean legitimados internamente por los gobiernos, los efectos de la presión transnacional disminuyen de forma exponencial; es decir, los efectos del *namning and shaming* decrecen. Esto repercute de manera directa en el nivel de vulnerabilidad social de los Estados y, por ende, en la voluntad que tienen de cumplir con las normas internacionales de derechos humanos. Por ejemplo, los autores concluyen que la falta de voluntad de Estados Unidos y de China de acatar las normas internacionales de derechos humanos es consecuencia de la baja vulnerabilidad material y social de los actores, acompañado de los marcos contraargumentativos que han generado (Risse, Ropp y Sikkink, 2013: 20, 165-182).

Finalmente, los Estados que promueven estos marcos contraargumentativos responden de dos maneras a las quejas de la comunidad internacional: justificaciones y excusas. Por un lado, en las justificaciones, los Estados aceptan la responsabilidad de un acto cometido que va en contra del derecho internacional de los derechos humanos, pero justifican su acción en aras del bien común o en términos de seguridad pública o nacional —por lo general, criminalizan a las víctimas (*i.e.* los actos fueron cometidos contra grupos terroristas)—. Por otro lado, en las excusas, los Estados no aceptan la responsabilidad sobre una determinada violación e intentan deslindar al Estado del incumplimiento de una norma internacional de derechos humanos —por ejemplo, aduciendo que los actos fueron cometidos por actores no-estatales (Risse, Ropp y Sikkink, 2013: 38).

En conclusión, de acuerdo con los académicos, el cumplimiento de las normas internacionales de derechos humanos es el resultado de la conjugación de la capacidad de los Estados para cumplir con dichas normas y de la voluntad de los Estados para hacerlo. En

ambos factores, diversas variables y mecanismos interactúan de manera paralela. El aparato teórico-conceptual desarrollado por Risse, Ropp y Sikkink permite capturar la diversidad de respuestas estatales y con ello, analizar el cumplimiento de normas internacionales, sin importar qué Estado se pretenda analizar.

3. Desarrollo de hipótesis

A partir del planteamiento del marco teórico es posible desarrollar la hipótesis y los argumentos centrales de esta tesina. Como se estableció al inicio, la pregunta central de este trabajo es ¿bajo qué condiciones los Estados incumplen con las normas internacionales de derechos humanos, en materia de respeto y protección de los derechos humanos de las personas en condiciones de migración en tránsito? Esta tesina pretende poner a prueba una de las hipótesis planteadas por Risse, Ropp y Sikkink (2013: 72), en su obra *The Persistent Power of Human Rights*:

“Cuanto más frágil, fallido o limitado en términos de estatalidad sea un Estado en particular, y cuanto más autoritario sea su régimen, el cumplimiento de normas de derechos humanos será resultado de la combinación de capacidades estatales inadecuadas y de falta de voluntad para actuar.”

En su obra, Risse, Ropp y Sikkink desarrollan distintos estudios de caso para poner a prueba su planteamiento teórico; empero, en la mayoría de los casos se enfocan en alguno de los dos factores para evidenciar sus hallazgos. Por lo tanto, resulta teórica y empíricamente interesante desarrollar un estudio en donde ambos factores sean analizados a profundidad, para así comprobar o descartar la hipótesis propuesta por los creadores del modelo. En consecuencia, para llevar a cabo tal ejercicio, es necesario dividir el análisis en dos y estudiar ambas condiciones centrales: capacidad y voluntad.

En primer lugar, esta hipótesis explora la relación entre las capacidades estatales y el grado de cumplimiento de normas internacionales de derechos humanos. Identificar el grado de estatalidad es fundamental para analizar si los Estados tienen el control efectivo del monopolio de la violencia legítima y si aquél está en consonancia con una estructura

administrativa básica que coadyuve a hacer efectivo el ejercicio de los derechos humanos. Lo anterior sirve para analizar la estructura institucional del Estado y observar si este es capaz de instrumentar los objetivos oficiales de sus políticas (Risse, Ropp y Sikkink, 2013). En otras palabras, sirve para posicionar a los Estados dentro del espectro de Estado fallido - Estado consolidado, correspondiente al modelo cuantitativo desarrollado por los autores¹¹.

Al tomar en cuenta lo anterior, el interés particular del estudio recae en analizar países con áreas de estatalidad limitada dentro de su territorio y observar, de manera empírica, en qué medida esta limitante repercute en el cumplimiento de normas internacionales de derechos humanos por parte de los Estados. El caso de México sirve para analizar esta interrogante, dada su posición en el cuadrante de áreas de estatalidad limitada (Risse, Ropp y Sikkink, 2013: 71; véase también el gráfico 1).

El enfoque de esta tesina pretende explorar la capacidad del Estado mexicano para instrumentar los objetivos oficiales de su política migratoria. Al respecto, uno de los objetivos principales que enmarcan la política migratoria mexicana es el respeto irrestricto de todos los derechos humanos de las personas extranjeras, sin discriminación alguna, y con especial atención a grupos vulnerables (Ley de Migración: Art. 2). No obstante, especialmente en el caso de la población en condiciones de migración en tránsito, el Estado mexicano ha demostrado fuertes deficiencias en el respeto y protección de los derechos humanos de estas personas (CNDH, 2010; París, 2016; Bobes, 2004; Anguiano y Villafuerte, 2016).

Para corroborar la premisa de este primer argumento es necesario observar, en primer lugar, que México mantenga temporalmente su posición en el cuadrante de áreas de estatalidad limitada y, en segundo lugar, que la magnitud de violaciones a los derechos humanos de las personas transmigrantes sea la misma o, inclusive, empeore en el tiempo. De igual manera, será necesario determinar en qué dimensión está restringida la capacidad del Estado para hacer valer las normas de derechos humanos, ya sea de manera (1) territorial, (2) sectorial (respecto a ciertas áreas políticas) o (3) social (partes específicas de la población).

En segundo lugar, la hipótesis implica que un Estado con menor voluntad incurrirá, deliberadamente, en el incumplimiento de normas internacionales de derechos humanos. Como ya se expuso, la voluntad es la combinación de los factores de tipo de régimen, vulnerabilidad material y vulnerabilidad social. En consistencia con lo expuesto en el marco

¹¹ Véase *supra*, p. 17.

teórico, se puede argumentar que un Estado autoritario incumplirá en mayor medida las normas internacionales de derechos humanos. Asimismo, los autores sostienen que “un hallazgo consistente de los métodos cuantitativos es la relación positiva entre los regímenes democráticos y el respeto por los derechos humanos. Pero solo en las democracias consolidadas disminuye significativamente el número de violaciones a derechos humanos en el largo plazo” (Risse, Ropp y Sikking, 2013: 33). Al considerar estos argumentos, se justifica analizar el caso de las democracias imperfectas, área correspondiente al modelo cuantitativo desarrollado por los autores¹², y cuestionar el efecto de grados intermedios de consolidación de regímenes democráticos en el cumplimiento de normas internacionales de derechos humanos.

Dado que pocos países cuentan con los recursos militares o económicos para desacreditar los reclamos internacionales (por ejemplo, Estados Unidos, China o Rusia), el factor que resta por analizar es la vulnerabilidad social de los Estados. De acuerdo con Risse, Ropp y Sikking, la vulnerabilidad social se evidencia en la medida en que los Estados quieran pertenecer al grupo de “democracias liberales en regla con la comunidad internacional” y, por lo tanto, sean más susceptibles a los procesos de *naming and shaming* (presión “desde arriba”). En este sentido, la cuestión sobre migración resulta particularmente interesante para el estudio de vulnerabilidad social, ya que permite analizar la tendencia de los Estados a separarse del grupo democracias liberales que abogan por el respeto de los derechos de los migrantes, mediante la construcción e implementación de marcos contraargumentativos.

En la actualidad, el discurso de la comunidad internacional a favor de los derechos de migrantes ha sufrido graves cuestionamientos *vis à vis* la seguridad nacional. De acuerdo con Sonia Cárdenas (2004: 220-222), el hecho de que ciertas democracias suspendan de manera rutinaria los derechos de minorías y de personas migrantes refleja, desde 2004, la conformación de una creencia común sobre quien representa una amenaza a la seguridad nacional. Si se toma en consideración el actual panorama migratorio—la crisis europea de refugiados (2014-2015), la crisis de menores no acompañados en América del Norte y Central (2014) y el recrudecimiento del discurso antiinmigrante (2015-2018)— el estudio de estos marcos contraargumentativos es fundamental para entender el cumplimiento de normas internacionales de derechos humanos en la materia. México, al ser el principal corredor de

¹² Véase *supra*, p. 17.

tránsito de migrantes en el mundo (Anuario de migración y remesas, 2018: 72) sirve como ejemplo para explorar la construcción y puesta en marcha de estos marcos, que justifican o excusan al Estado en su actuar en materia de respeto y protección de los derechos humanos de transmigrantes.

4. Diseño de Investigación

4.1 Justificación de la selección de caso

Las grandes crisis migratorias, de finales del siglo XX y principios del siglo XXI, han posicionado el tema de los derechos humanos de las personas migrantes en la agenda internacional. México, como país de origen, tránsito, destino y retorno, es un actor clave en el proceso de gobernanza global en temas migratorios. Muestra de ello es que México fue sede del 8° Foro Social Mundial de las Migraciones (2018) y recientemente se adhirió al Pacto Mundial para la Migración (Secretaría de Relaciones Exteriores, 2018). Además, México es uno de los 54 países que ratificó la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (Secretaría de Relaciones Exteriores, 1999) y continúa presentando informes ante el Comité de Protección de los Derechos de los Trabajadores Migratorios.

Esto no resulta sorprendente debido a la posición de México en el marco global de migración. México es el segundo país más importante en la emisión de migrantes en el mundo (13 millones de emigrantes). También es pieza clave en el proceso de transmigración centroamericana, debido a su posición como principal corredor de tránsito en el mundo. Finalmente, México es el cuarto país receptor de remesas a nivel global (30 mil millones de dólares) (Anuario de migración y remesas, 2018: 72-73).

Desde la transición a la democracia (1997-2000) México ha tenido un avance notable en materia de derechos humanos. De acuerdo con Ansolabehere (2015: 25), México es el país con mejor desempeño en América Latina en cuestiones de adhesión a tratados internacionales, por ser signatario de todos los tratados existentes en materia de derechos humanos. En el ámbito de la migración y derechos humanos, México fue de los principales promotores de la Convención Internacional para la Protección de los Derechos de los Trabajadores Migratorios y sus Familiares, de la Convención sobre el Estatuto de los

Refugiados y del Pacto Mundial sobre Migración. En el ámbito interno, México se sumó a la iniciativa sobre la internalización de normas de derechos humanos, por medio de la creación de políticas públicas y mecanismos que velen por el resguardo de los derechos de los emigrantes, inmigrantes, transmigrantes y migrantes de retorno (Ley de Migración, Programa 3x1, Programa Mesoamérica sin hambre, Grupos Beta, entre otros).

Ahora bien, en el marco del cumplimiento de normas internacionales de derechos humanos, el caso de México es interesante por tres razones. En primer lugar, por ser un caso atípico. A la luz del marco teórico de Risse, Ropp y Sikkink sería esperable que, dada la institucionalización de la norma y la creación de mecanismos de justiciabilidad, el Estado mexicano mantuviera un comportamiento consistente con la norma internacional de derechos humanos en materia de migración. Sin embargo, pese a los esfuerzos institucionales y jurídicos del Estado, la diferencia entre la esfera *de iure* y la *de facto* es abismal. En términos del modelo, el comportamiento del Estado mexicano se aparta notablemente de los compromisos internacionales que éste ha adquirido.

Como se mencionó antes, los cambios en la ley interna y la adhesión a tratados internacionales no se traducen necesariamente en un cambio en el comportamiento, es decir, un cambio en las prácticas internas del Estado. Bien lo expone Imanol de la Flor Patiño (2014: 159) para el caso mexicano: “[l]a Ley de Migración (LM) no es un sinónimo de cumplimiento de obligaciones internacionales, con independencia de la *political will* que posea México.” De hecho, la Ley de Migración se promulgó como respuesta a la matanza de 72 personas transmigrantes centroamericanas en San Fernando, Tamaulipas (2010); un año después de su promulgación, le siguió la segunda matanza de San Fernando (2011), con un saldo de al menos 193 personas, y, posteriormente, la trágica muerte de 49 personas migrantes centroamericanas en Cadereyta, Nuevo León (2012). Hasta la fecha, dichos acontecimientos siguen en proceso de investigación judicial, aunque diversas organizaciones, como la CNDH y el Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, han condenado el pobre actuar del Estado para dar con los culpables (El Sol de México, 2017).

En segundo lugar, el caso es interesante por la posición de México en el cuadrante de áreas de estatalidad limitada. Al considerar los niveles provistos en el análisis de Risse, Ropp y Sikkink, es posible argumentar que el país no cuenta con los medios necesarios para hacer

valer las decisiones centrales —en términos territorio(norte y sureste del país), sectoriales (derechos humanos de personas migrantes en tránsito) y sociales (grupos de crimen organizado)—, y esto impide que se logren instrumentar los objetivos oficiales de la política migratoria. Además, los datos de la *Encuesta de abusos y agresiones contra migrantes* (COLEF, 2012) arrojaron que los funcionarios migratorios mexicanos son los principales agresores de las víctimas en tránsito. Esto implica que el Estado mexicano no ejerce su potestad de control de los medios de violencia legítima dentro de los márgenes del Estado de Derecho y del respeto de los derechos humanos. Esto refuerza el argumento de que el Estado mexicano no es capaz de hacer valer las normas internacionales de derechos humanos por falta de capacidad estatales.

Por último, resulta interesante analizar a la población en condiciones de migración en tránsito por dos razones. En primer lugar, porque esta población se encuentra inmersa en una situación de vulnerabilidad mayor que la población nacional y de acuerdo con los principios que enmarcan la política migratoria del Estado, se debería poner mayor atención en las necesidades de este tipo de grupos. De acuerdo con la Auditoría Superior de la Federación:

[una] de las aristas de la vulnerabilidad de los migrantes es [...] la falta de representación política; los impedimentos para ejercer sus derechos económicos, sociales y culturales, y los obstáculos que enfrentan para obtener documentos de identidad y para acceder a recursos judiciales efectivos, en caso de violaciones a sus derechos humanos (Auditoría Superior de la Federación, 2016: 277).

No hay duda, los derechos de acceso a la información, acceso a la justicia y al debido proceso de las personas en condición de migración en tránsito son vulnerados sistemáticamente (Dutrénit y Varela, 2010; COLEF, 2012; CNDH, 2018, París *et al.*, 2015; París, 2016). Esto se exagera al considerar que no hay datos confiables sobre el número de violaciones a los derechos humanos de estas personas, debido a la falta de denuncias por miedo a ser fichados y repatriados por el INM (Schiavon y Díaz, 2011; Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2011, 2018). Además, esta población es doblemente vulnerable si se considera que son víctimas del crimen organizado y que, con la política migratoria cada vez más restrictiva, el Estado mexicano ha empujado a los transmigrantes a transitar por rutas más peligrosas y dominadas por el narcotráfico (Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2011; Zepeda *et al.*, 2018: 169; París *et al.*, 2015: 17-33).

En segundo lugar, pese a los esfuerzos realizados en 2008 por descriminalizar la migración indocumentada, las autoridades mexicanas continúan criminalizando a los transmigrantes y violando de manera sistemática sus derechos, mientras que los marcos jurídicos y mecanismos de justiciabilidad no logran proporcionar una garantía para el respeto de sus derechos (Chabat, 2012; Calva *et al.*, 2015; Bobes, 2016). Basta la información presentada para sustentar la justificación del caso mexicano.

4.2 Metodología

La finalidad de esta tesina es responder a la pregunta sobre las condiciones en que los estados incumplen las normas internacionales de derechos humanos, en materia de respeto y protección de los derechos humanos de las personas transmigrantes. Entonces, el objeto de estudio es el cumplimiento de normas internacionales de derechos humanos, en la materia, y para estudiarlo uso el modelo espiral (readaptado al espectro compromiso-cumplimiento) como mecanismo de operacionalización de variables independientes. Así, el análisis procede en tres etapas.

En primer lugar, se analiza el Estado mexicano a la luz del modelo espiral. La investigación parte del análisis formal del aparato normativo, tanto mexicano como internacional, de derechos humanos de personas transmigrantes. Esto tiene por objetivo analizar la articulación positiva de la defensa de los derechos humanos de las personas transmigrantes en el aparato jurídico mexicano y el discurso estatal oficial impregnado en las leyes. A la par, se realiza una revisión documental sobre el cumplimiento del Estado mexicano en materia de defensa y protección de derechos humanos de población inmigrante y transmigrante. Esto se hace mediante el seguimiento a los Exámenes Periódicos Universales (EPU) sobre el desempeño en materia de derechos humanos de México y los informes de México ante el Comité de Protección de los Derechos de los Trabajadores Migratorios de la ONU. La finalidad es observar el número de recomendaciones por parte de la comunidad internacional en el tema de migración y dar luz a los principales problemas que México enfrenta en el cumplimiento de normas internacionales.

Con respecto a la mensurabilidad del incumplimiento de normas internacionales, es necesario hacer una aclaración. Si bien la estrategia por excelencia sería corroborar el incumplimiento a través del aumento en el número de quejas impuestas por violaciones a los

derechos humanos de las personas en condiciones de migración en tránsito, en este caso no existe un recuento fiable del número de violaciones a sus derechos humanos. En el caso de esta población la cifra negra ronda en el 90 por ciento. Esto se debe, en gran medida, a que estas personas no conocen los derechos de los cuales gozan; a que tienen miedo de acudir a las autoridades para denunciar por su situación de inmigrante irregular y a que no conocen los mecanismos apropiados para el desahogo de sus denuncias (Bobes, 2016). Además, lamentablemente en muchos de los casos, las personas transmigrantes son privadas de su vida, secuestradas o terminan esclavizadas sexualmente (CNDH, 2009, 2011) y no existe registro exacto de la magnitud de tales cifras. Dicho esto, la falta de datos estadísticos sistematizados es la principal limitante de la investigación.

Pese a estas limitaciones, para evidenciar el incumplimiento de normas internacionales de derechos humanos de personas transmigrantes se utiliza estadística descriptiva para brindar un mayor esclarecimiento de la situación actual de los derechos humanos de estas personas. Para ello, este trabajo se apoya en la información recabada en la Encuesta Nacional de Personas Migrantes en tránsito por México¹³, cuyos resultados están presentados en el informe de la Comisión Nacional de Derechos Humanos: *Los desafíos de la migración y los albergues como oasis* (2018). El objetivo de esto es caracterizar las principales violaciones de derechos humanos hacia la población transmigrante y dar sustento empírico a los argumentos posteriores sobre la falta de capacidades y de voluntad del Estado para lograr un cambio real en las prácticas estatales.

En segundo lugar, el análisis procede al estudio de las condiciones de alcance referentes a la capacidad estatal del Estado mexicano. Para ello, se actualiza el análisis cuantitativo de Risse, Ropp y Sikkink (2013) sobre los factores de estatalidad y tipo de régimen con datos del Bertelsmann Stiftung's Transformation Index (BTI) para los años 2012, 2014, 2016 y 2018. Este ejercicio tiene como propósito contribuir al cuerpo teórico mencionado y observar la variación en el tiempo de los grados de estatalidad y democracia de los 130 países analizados por los autores . Con esto se facilita el acceso a la información

¹³ “La información que [sic] se maneja en este informe es el resultado de la aplicación de 1,000 entrevistas a personas migrantes extranjeras de 15 años y más, que se encontraban al momento del levantamiento (junio-diciembre, 2016) en albergues y casas del migrante. Complementa el análisis, la voz de personal que asiste a personas migrantes en estos espacios entrevistados durante el mismo periodo, y las notas de campo del equipo de investigación” (CNDH, 2018: 8).

a otros académicos que incursionen en esta línea de investigación. Más importante aún, este ejercicio sirve para observar la posición de México en el tiempo; averiguar si la situación del Estado ha mejorado, se ha mantenido o ha empeorado y determinar la relación entre estas condiciones de alcance con la variable dependiente (cumplimiento de normas internacionales).

La metodología replica la que emplean los autores del modelo¹⁴. La variable de “grados de democracia” se entiende desde una lógica minimalista para evitar problemas de endogeneidad. Para este estudio los grados de democracia se miden, tal como lo hacen Risse, Ropp y Sikkink, mediante la escala de “participación política”, que se compone de los índices de “elecciones libres y justas”, “poder efectivo para gobernar”, “derechos de asociación y reunión” y “libertad de expresión”. Por su parte, la variable de “grado de estatalidad” está compuesta por el promedio de los índices de “monopolio del uso de la fuerza” y “administración básica” (Risse, Ropp y Sikkink 2013: 69-70).

Finalmente, una vez establecida esta relación, se conjugan los resultados del análisis previo con el estudio de la condición de alcance de vulnerabilidad social. Este análisis parte del estudio del discurso oficial de representantes estatales ante la comunidad internacional en materia de migración. A partir de ello se puede inferir el grado de vulnerabilidad social del Estado mexicano, ya que la aceptación y promoción de normas internacionales de derechos humanos es consistente y se encuadra con lo aceptado por el grupo de democracias occidentales.

Esta última parte del estudio se complementa del análisis del discurso oficial impregnado en las leyes inscritas en el ordenamiento jurídico mexicano (desde una tónica constructivista). Esto permite vislumbrar la construcción y puesta en marcha de un marco contraargumentativo —inscrito en las leyes y basado en los principios de seguridad nacional y seguridad pública— en contra de los derechos humanos de las personas transmigrantes. La existencia de dicho marco por sí mismo demuestra la falta de voluntad del Estado mexicano para cumplir con las normas internacionales de derechos humanos en materia de migración. Para lograr el cometido, se retoma el análisis formal del aparato normativo mexicano para evidenciar las justificaciones y excusas que el Estado mexicano inscribe en su misma ley, las

¹⁴ Véase Risse, Ropp y Sikkink, 2013: 69

cuales facilitan la vulneración sistemática de los derechos humanos de las personas transmigrantes.

5. México en el modelo espiral: Análisis del cumplimiento de normas internacionales de derechos humanos

Tal y como se mencionó en el apartado anterior, para estudiar el grado de cumplimiento de normas internacionales de derechos humanos es necesario analizar el desempeño del Estado mexicano, en materia de migración, a la luz del modelo espiral expuesto por Risse, Ropp y Sikkink. Dado que esta tesina toma como punto de referencia el espectro compromiso-cumplimiento, el análisis parte de la tercera fase del modelo (concesiones tácticas) y concluye en la quinta fase (comportamiento consistente con la norma). En la sección de anexos está un cuadro que condensa la información presentada en esta sección (véase anexo 2, *infra* p. 73).

5.1 Compromiso: Concesiones tácticas

México es parte signataria de las diez convenciones base del Derecho Internacional de Derechos Humanos promovidas por Naciones Unidas (véase anexo 1, *infra* p. 70). La adhesión a y la ratificación de estas convenciones y sus protocolos deviene de diversos procesos de argumentación y presión (nacional e internacional) para que el Estado mexicano adquiriera las obligaciones de respeto y garantía de los derechos articulados en todos y cada uno de los instrumentos. En materia de migración, el marco normativo internacional tiene como base la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (en adelante CIPDTM) y adicionalmente está compuesto por el Convenio sobre las Migraciones en Condiciones Abusivas y la Promoción de la Igualdad de Oportunidades y de Trato de los Trabajadores Migrantes; el Protocolo Contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire; la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados y, finalmente, el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados (Comisión Nacional de Derechos Humanos, 2018).

El Estado mexicano al ratificar la CIPDTM está obligado, con respecto a los emigrantes, inmigrantes y transmigrantes, a defender el derecho a la vida (art.9), la libertad

de no ser torturado o esclavizado (art. 10), el derecho a la libertad de pensamiento (art. 12), el derecho a la libertad de expresión (art. 13), la libertad sobre privación arbitraria de bienes (art. 15), el derecho a la libertad y a la seguridad personal —libertad a no ser sometido a detención o prisión arbitraria— (art. 16), el derecho a la seguridad jurídica y al debido proceso (art. 18), entre otros (Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, 1990). Estos derechos están incluidos, asimismo, en el catálogo de derechos humanos que provee la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante CPEUM).

También al ratificar estos tratados, México asumió la responsabilidad de responder a diversos instrumentos jurídicos internacionales como la *Resolución de la Asamblea General sobre la Protección de los derechos humanos de los migrantes: migrantes en tránsito*. En ella, el Estado mexicano adquirió la obligación de “promover y proteger los derechos humanos de todas las personas, incluidos los migrantes en situación irregular, que se encuentren en su territorio y estén sujetas a su jurisdicción”; además de “[reconocer] las responsabilidades compartidas de los países de origen, tránsito y destino en la promoción y protección de los derechos humanos de todos los migrantes y evitando aplicar enfoques que puedan aumentar su vulnerabilidad” (Resolución A/HRC/29/L.3, 2015: 6).

Asimismo, debido a la ratificación de la CIPDTM, México está obligado a presentar informes quinquenales al Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (en adelante CMW¹⁵, por sus siglas en inglés), sobre la situación de los derechos de los migrantes en el país y responder a las quejas que el órgano le interponga respecto a la aplicación de la Convención y el desarrollo de su política migratoria. Desde el 2005, México ha presentado dichos informes ante el CMW y a partir de ellos es posible observar la evolución del discurso del Estado respecto a la defensa de los derechos humanos de los transmigrantes y, por ende, la validación de la norma internacional. En su primer informe, presentado el 18 de noviembre de 2005, el Estado mexicano expresa lo siguiente:

El tema migratorio es una prioridad dentro de la agenda de política interna y externa de la presente administración. En tal virtud, el gobierno de México reconoce que el respeto absoluto de los derechos humanos de esta población aún se constituye como

¹⁵ *Committee on Migrant Workers*

un reto para nuestro país, puesto que, si bien existe un marco jurídico que contempla el estricto respeto de estos derechos, éste no garantiza per se la aplicación de la Convención. [...] En el momento de su ratificación México manifestó, mediante una declaración interpretativa, que reafirmaba su voluntad política de lograr la protección internacional de los derechos de todos los trabajadores migratorios de acuerdo con lo dispuesto por este instrumento internacional (Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, 2005: 7).

De esta cita es posible abstraer dos observaciones respecto al modelo. En primer lugar, se evidencian los pasos iniciales hacia la institucionalización de la norma internacional en las prácticas estatales. La legislación que regía el movimiento de personas en México era la Ley General de Población de 1974, la cual estaba centrada en un enfoque demográfico y nacionalista que distinguía entre el inmigrante *deseado* y el *no deseado*. Esto permitía una amplia discrecionalidad estatal que daba pie a la discriminación, primordialmente, de las y los transmigrantes centroamericanos (de la Flor, 2014: 141). Por este motivo, la principal respuesta del CMW fue exhortar al Estado a crear una ley de migración que, reglamentada de conformidad con los principios y directrices de la CIPDTM, promoviera el respeto y protección de todos los migrantes, incluyendo a aquellos en tránsito por el territorio (Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, 2006). Esta fue una de las principales razones por las cuales, en 2011, se promulgó la Ley de Migración.

En consonancia con el modelo espiral, esto refleja el *output* del compromiso internacional adquirido por México, ya que desde la administración del presidente Vicente Fox, el gobierno federal mostró interés por proteger los derechos humanos de los migrantes en el territorio y, si fuere necesario, hacer cambios legislativos para progresar en la materia.

En segundo lugar, la cita pone de manifiesto tanto la voluntad política de México para mejorar su posición en el tema de migración como el pleno reconocimiento de la norma. El Estado mexicano se pronuncia como defensor en potencia para la “protección internacional de los derechos de todos los trabajadores migratorios”. Sin embargo, su postura es ambivalente. A lo largo de su informe, México se erige como país vulnerado, en términos de emigración hacia EUA, al apelar al respeto de sus connacionales en el exterior, pero “cuando aborda el tema de la personalidad jurídica nunca se mencionan las acciones emprendidas por el gobierno mexicano para solucionar la falta de su acceso a los centroamericanos, sólo se

centra en lo relativo a los mexicanos en el exterior” (de la Flor, 2014: 133). De hecho, de las 547 observaciones que conforman el informe presentado por México, únicamente siete abordan el tema de la migración en tránsito y de manera somera (Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, 2005). Con respecto al modelo espiral, se puede observar la transición de la tercera a la cuarta etapa (estatus prescriptivo) ya que el Estado no sólo reconoce las normas como válidas, sino también las utiliza para describir el comportamiento de otros Estados.

En los informes posteriores, el Estado mexicano aborda de manera más sustancial su posición como país vulnerador de los derechos de los transmigrantes, como consecuencia de su actuar ante las matanzas en San Fernando (2010) y Cadereyta (2012), pero aun posicionándose como defensor de los derechos humanos de los migrantes. Sobre este punto, el proceso de socialización de *self-entrapment* es evidente ya que el Estado pierde poder de acción, dada su identidad como defensor de derechos, y no puede omitir la importancia de tales acontecimientos.

Por último, y a manera de conclusión de esta fase, es necesario analizar el papel de las TAN y su incidencia en el grado de cumplimiento por parte del Estado (densidad de la red). De acuerdo con Guillén y Pérez (2014: 11), existía 63 organizaciones de la sociedad civil¹⁶ para el apoyo de migrantes en el territorio nacional; la mayoría de ellas son albergues y casas de migrantes (establecidas por la Iglesia Católica) y existe un grupo reducido de ONG de perfil amplio que buscan incidir en la política y gestión migratoria¹⁷. Estas últimas promueven el respeto de los derechos humanos de la población migrante por medio de la interacción con el gobierno y con la comunidad internacional para hacer frente a los problemas que enfrentan las personas migrantes durante su paso por México.

Si bien, el número de ONG es pequeño, ambos tipos de organizaciones apoyan directa (comida, albergue, protección) o indirectamente (gestión pública) a los migrantes. Las organizaciones de perfil amplio tienen redes estables de comunicación con organizaciones internacionales como Human Rights Watch, Amnistía Internacional, Washington Office on

¹⁶ Datos de 2014.

¹⁷ Destacan: la organización civil Sin Fronteras, el Colectivo de Defensores de Migrantes y Refugiados (Codemire), la Red de Documentación de las Organizaciones Defensoras de Migrantes (Redodem), el Grupo de Trabajo sobre Política Migratoria, el Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro-Juárez (Centro Pro) y la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH).

Latin America, entre otras. Esto se observa en las publicaciones que estas organizaciones han presentado para dar claridad sobre la situación de derechos humanos en México, que han servido para efectuar los procesos de *naming and shaming* en la comunidad internacional (COLEF, 2012; Amnistía Internacional, 2012- 2018; Isacson, Meyer y Smith, 2017; Comisión Nacional de Derechos Humanos, 2011, 2018).

Queda cuestionar si la presión que estas organizaciones ejercen es efectiva o no. De acuerdo con Alejandro Anaya (2012: 141): “[I]a situación en sí parece contar con las características necesarias para ‘prender fuego’ en la esfera internacional y generar un nivel de presión sobre México. Sin embargo, esto no parece tan evidente si tenemos en cuenta la centralidad de la participación de gobiernos de democracias desarrolladas en los procesos de presión transnacional de derechos humanos [de migrantes].” De acuerdo con el autor, en 2012, el pronóstico de la incidencia de estas redes era favorable, siempre y cuando el grupo de democracias desarrolladas tomara cartas en el asunto. No obstante, la situación actual contraviene este pronóstico debido a la tendencia del discurso antiinmigrante y, por ende, en los marcos contraargumentativos resultantes de dicho proceso.¹⁸

5.2 Resultado del compromiso: Estatus prescriptivo

La fase de estatus prescriptivo es el *output* del compromiso inicial generado en la tercera fase del modelo. En ella, el Estado acepta la norma internacional como válida y la incorpora en los "procedimientos operativos estándar" de las instituciones domésticas (institucionalización de la norma). De acuerdo con los autores del modelo y otros expertos en el tema, como Karina Ansolabehere, existen cuatro tipos de indicadores que sirven para medir el grado de institucionalización de la norma internacional en la política interna: (1) ratificación de tratados internacionales de derechos humanos, (2) incorporación de las normas internacionales en la constitución política del Estado, (3) existencia de mecanismos de justiciabilidad para la recepción de denuncias y, por último, (4) el pleno reconocimiento de la norma internacional en las prácticas discursivas del gobierno, independientemente de la audiencia receptora (Risse, Ropp y Sikkink, 1999: 30; Ansolabehere, 2015: 24-27).

¹⁸ Véase *infra*, p. 52

Respecto al caso mexicano, el análisis sobre la ratificación de tratados internacionales, en materia de derechos humanos de los transmigrantes, se realizó en la sección anterior y los instrumentos ratificados están expuestos en el anexo 1 y anexo 2 (véase *infra*, p. 70-74) . Así, el análisis de esta cuarta fase inicia con el segundo indicador de institucionalización de la norma: incorporación de las normas internacionales de derechos humanos en la constitución política del Estado.

En 2011, el gobierno de México reformó la Constitución para posicionar los derechos humanos a la par de las garantías individuales y reconocer la obligatoriedad de observar los tratados internacionales (incluidos los de materia en migración) de los que México es signatario (Bobes y Pardo, 2016). Esta reforma a la Constitución amplió el alcance *de jure* de la protección de los derechos de las personas extranjeras en el territorio. De acuerdo con el artículo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: art. 1).

Es decir, todas las personas que entren en territorio nacional están amparadas por el Estado en la protección de sus derechos fundamentales y bajo ninguna circunstancia podrán ser vulneradas por alguna autoridad en el ejercicio o disfrute de sus derechos. Está lógica parte del carácter de universalidad de los derechos humanos, el cual busca desvincular a las personas de sus comunidades políticas (nacionalidad). El Estado sigue siendo el actor primordial en la provisión del derecho, pero pierde la capacidad de negar los derechos fundamentales y, ante una negación, la comunidad internacional y nacional puede presionar al Estado para que acepte el derecho. La reforma constitucional permitió una nueva interpretación con respecto a los derechos humanos de los extranjeros y, por ende, facilitó la creación de nuevos instrumentos legales que reformaran el actuar del Estado frente a los inmigrantes y transmigrantes.

Asimismo, el Estado mexicano construyó un amplio entramado legal para el respeto, la defensa y protección de los derechos de todas las personas migrantes en el territorio

aceptando su posición como país de origen, tránsito, destino y retorno. Entre los instrumentos jurídicos más destacados están la Ley de Migración y su Reglamento Oficial, el Manual de Criterios y Trámites Migratorios del Instituto Nacional de Migración, la Estrategia Integral para la Prevención y Combate al Secuestro de Migrantes, el Programa Especial de Migración, entre otros. De igual manera, fueron promulgadas leyes estatales de atención y protección de migrantes en las entidades federativas de Baja California, Chihuahua, Distrito Federal (ahora Ciudad de México), Durango, Estado de México, Guanajuato, Hidalgo, Michoacán, Oaxaca, San Luis Potosí y Tlaxcala.

La Ley de Migración¹⁹ es el instrumento legal que demuestra la plena institucionalización de la norma internacional a nivel Estado. Esta ley se fundamenta en los principios de “respeto irrestricto a los derechos humanos de los migrantes nacionales y extranjeros; la aplicación de los mismos criterios y garantías que México reclama para sus ciudadanos en el exterior; la integralidad en el abordaje de la problemática migratoria, en correspondencia con la complejidad de la movilidad internacional; la corresponsabilidad con otros estados, y la hospitalidad y solidaridad.” (Bobes, 2016: 51; Ley de Migración). Por medio del control de convencionalidad y constitucionalidad, la Ley de Migración y su Reglamento tienen por objetivo cumplir con las normas e instrumentos internacionales de los que México es parte, garantizando así el pleno disfrute de los derechos humanos de la población migrante, incluidos los transmigrantes.

Es importante subrayar que el cabildeo y presencia que tuvieron las TAN en la formulación de la Ley de Migración fue exitoso (*i.e.* informe del CMW que exhorta la creación de la Ley de Migración; cabildeo de ONG ante el Consejo Consultivo para el Instituto Nacional de Migración). Las TAN lograron incidir en la formulación de la nueva política migratoria para que estuviera en correspondencia con un enfoque más amplio del proceso migratorio (expulsión, recepción y tránsito). Una de las entrevistas de Bobes a una ONG de perfil amplio permite vislumbrar lo anterior: “[...] por lo menos, ya estamos trabajando más articuladamente desde todo el proceso de migración. Antes de 2012 ni siquiera estábamos [en] todo el proceso de migración, eran los que trabajaban en tránsito, los que trabajaban mexicanos en el exterior...” (Bobes, 2016: 112).

¹⁹ La ley fue promulgada el 25 de mayo de 2011 y entró en vigor a partir de 2012 (Diario Oficial de la Federación, 2019).

Ahora bien, con respecto a los mecanismos de justiciabilidad y recepción de denuncias, el Estado mexicano cuenta con diversos programas y agencias que tienen por misión la asistencia a migrantes (emigrantes y transmigrantes) durante su recorrido hacia Estados Unidos.

En primer lugar, se encuentran los Grupos Beta del Instituto Nacional de Migración, que, en colaboración con autoridades locales, deben apoyar a las personas en condiciones de migración en tránsito proporcionándoles asistencia en primeros auxilios, rescate y, en menor medida, asistencia jurídica. En segundo lugar, los Oficiales de Protección a la Infancia²⁰ proveen de protección a niñas, niños y adolescentes transmigrantes, especialmente, los no acompañados, brindándoles asistencia en cuestiones de salud, legales y de repatriación. En tercer lugar, las oficinas de entidades federativas de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) promueven la protección de los derechos humanos de estas personas y están al servicio de la comunidad migrante para la recepción de denuncias y asesoramiento jurídico. En cuarto lugar, el programa Ciudad Hospitalaria, Intercultural y de Atención a Migrantes de la Ciudad de México es uno de los mecanismos de justiciabilidad más desarrollados, ya que las autoridades de la ciudad facilitan apoyo a migrantes (salud y alimentación), la recepción de denuncias, asesoría jurídica e integración de migrantes en proyectos de desarrollo. Finalmente, a través del Programa Integral Frontera Sur, se crearon los centros de Atención Integral al Tránsito Fronterizo cuyo objetivo es brindar asistencia, apoyo y asesoría a los migrantes en su viaje; sin embargo, en la realidad, el resultado fue un aumento en los controles fronterizos, más que un aumento en la recepción de denuncias y apoyo a personas transmigrantes (Bobes, 2016: 63-88).

Por último, en lo que se refiere a las prácticas discursivas, el tema de los derechos humanos de los transmigrantes es reconocido ampliamente por todas las esferas del gobierno, tanto en el ámbito interno como en el internacional. En el ámbito nacional, el Programa Especial de Migración 2014-2018 (PEM) es una de las diversas muestras del discurso oficial del Estado. En este programa se reconoce la importancia de una política migratoria sustentada en el desarrollo y el pleno respeto de los derechos humanos de los migrantes y de sus familiares:

²⁰ En colaboración con el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, con la Secretaría de Relaciones Exteriores, con la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados y con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados

El PEM propone la conformación de una política migratoria integral que forme y se beneficie de la estrategia de desarrollo impulsada por esta administración; que reconozca y genere la necesaria complementariedad entre órdenes de gobierno; que promueva y permita la participación de la sociedad civil y de las organizaciones que de ella emanen; que haga su compromiso de responsabilidad regional, y que tenga presentes las tendencias globalizadoras en el plano mundial, sus modalidades, requerimientos y efectos, así como las oportunidades que brinda y, sobre todo, que ponga como centro de su atención el bienestar a las personas migrantes, a sus familiares (Secretaría de Gobernación, 2014: sn).

De acuerdo con el modelo espiral, la conformación de leyes, programas, estrategias e instancias locales es muestra de que el Estado toma como válida la norma internacional y que busca implementarla en sus procedimientos operativos estándar. Asimismo, es destacable que la institucionalización de la norma internacional responda a una política de Estado y no a la promoción de programas gubernamentales aislados; es decir, es visible un esfuerzo continuo entre administraciones, empezando con la del presidente Vicente Fox, pasando por la del presidente Felipe Calderón y terminando con la del presidente Enrique Peña Nieto.

De igual manera, en el ámbito internacional, el Estado responde a su obligación de observar las quejas interpuestas por el CMW y adecuar su política migratoria con las normas y principios articulados en la CIDPTM. También ha permitido la limitación a su soberanía *westfaliana* al aceptar organismos internacionales dentro de su territorio, como el ACNUR, y visitas periódicas por parte del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, en temas relacionados con los diversos procesos migratorios (salida, recepción, tránsito y retorno) (Bobes, 2016: 105). Esta evidencia demuestra que los mecanismos de persuasión y discurso están activos en el caso mexicano, en materia de defensa de los derechos humanos de las personas en condiciones de migración en tránsito.

5.3 Cumplimiento: Comportamiento consistente con la norma

Al enmarcar la evidencia presentada arriba en el modelo espiral de Risse, Ropp y Sikkink, se observa que México se encuentra en la cuarta fase, es decir en el estatus prescriptivo. El Estado mexicano ha ratificado la mayoría de los tratados internacionales en materia de derechos humanos de personas migrantes y reconoce su validez tanto en el ámbito nacional como en el internacional. También ha internalizado la norma de derechos humanos en su ley interna y ha creado mecanismos de justiciabilidad para la recepción de denuncias. Aun así,

pese a la institucionalización completa de la norma, la habituación en las prácticas domésticas no ha sido alcanzada. De hecho, es posible argumentar que el Estado mexicano presenta serias deficiencias en el cumplimiento de la normativa internacional de derechos humanos de personas transmigrantes. Para ello es necesario analizar el perfil sociodemográfico de este grupo de individuos, para después complementarlo mediante el estudio de las principales vulneraciones a los derechos humanos de las personas transmigrantes.

De acuerdo con el informe *Los desafíos de la migración y los albergues como oasis* (2018)²¹, en 2016, más de medio millón de personas migrantes transitaban por el territorio mexicano y la mayoría de ellas provenía de Honduras (70%), El Salvador (12.3%) y Guatemala (10.2%). Del porcentaje total de entrevistados, la encuesta arroja que el principal motivo para migrar es el de una mejora en las condiciones económicas (49%), posteriormente, por huir de la violencia e inseguridad de sus países (36.9%) y, en tercer lugar, por cuestiones personales o de salud (5.3%) (CNDH, 2018: 23-24).

En lo que corresponde a su tránsito por el país, 78.2% respondió que su objetivo final era llegar a Estados Unidos, mientras que 19.4% respondió que su destino final era México. Asimismo, las personas que respondieron que su destino final era México agregaron que esto se debía a que (1) habían encontrado algún trabajo que les pudiera dar sustento, (2) a la falta de recursos económicos para continuar con su viaje o (3) eran personas que ya habían sido deportadas por autoridades de Estados Unidos. De hecho, seis de cada diez personas entrevistadas contestaron que esta no era la primera vez que habían cruzado a México. “A las personas migrantes que indicaron haber intentado previamente cruzar el país, se les preguntó el año de su primer intento. El 17.6% de las personas migrantes entrevistadas indicó tener su primera experiencia en el año 2000 o antes. Por su parte, 36% señaló contar con experiencia entre 2001 y 2010. El 46.4% de las personas entrevistadas ha intentado por primera vez cruzar desde México hacia Estados Unidos entre 2011 y 2016” (CNDH, 2018: 29-47).

Respecto al trato por parte de autoridades estatales y presuntas violaciones a sus derechos humanos, las personas en condición de migración en tránsito entrevistadas arrojan

²¹ Este informe toma como base la Encuesta Nacional de Personas Migrantes en Tránsito por México, aplicada a mil personas en condición de migración en tránsito y levantada en el segundo semestre de 2016 por personal de la Comisión en cuestión. A su vez, el informe está complementado por la visión y experiencia de personal de albergues y casas del migrante que se encuentran a lo largo de las rutas migratorias.

luz sobre las serias deficiencias estatales. En primer lugar, 21.7% de las personas que fueron detenidas y devueltas a su país de origen por autoridades mexicanas expresaron que el trato no fue respetuoso y el 15.6% de ellas contestaron que el trato llegó a ser violento (CNDH, 2018: 49). En segundo lugar, cuatro de cada diez entrevistados afirmó que los trayectos que tomaban rumbo a Estados Unidos eran inseguros y los consideraban así por (1) operativos migratorios y abusos por parte de autoridades mexicanas (30.4%), (2) por robos (28.3%) y (3) por presencia del crimen organizado (10.8%) —narcotráfico, Zetas o maras—. Al respecto, de acuerdo con las personas encuestadas y el personal de albergues y casas del migrante, los Estados más peligrosos para transitar son: Baja California, Coahuila, Chiapas, Chihuahua, Guanajuato, Nuevo León, Oaxaca, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala y Veracruz (CNDH, 2018: 116-119).

En tercer lugar, “a cuatro de cada diez personas migrantes entrevistadas las amenazaron con llamarle a autoridades migratorias. Por su parte, una cuarta parte recibió burlas, insultos o gritos; los agredieron verbalmente para que se regresara a su país; le detuvieron sin justificación, y/o fue agredida físicamente” (CNDH, 2018: 120). Las personas que respondieron que fueron agredidas físicamente durante su trayecto aseveraron que el principal actor vulnerador fueron las pandillas (33.5%), seguido por las autoridades o el gobierno mexicano (30.1%), posteriormente, la sociedad mexicana (11.4%) y, finalmente, el narcotráfico (10.6%). Respecto a burlas insultos o gritos, la sociedad mexicana fue el principal agresor (46.8%) seguido por las autoridades o gobierno mexicano (26.2%). En lo que respecta a detenciones arbitrarias, las autoridades mexicanas fueron el principal vulnerador de los derechos de los transmigrantes (79.3%). El resumen de los presentes datos está en el Cuadro 2.

Por último, se le preguntó a los entrevistados si consideraban que las autoridades mexicanas los defendían del crimen organizado. Del total de personas entrevistadas, 36.8% respondió que no los protegían, mientras que 22.6% respondió que la protección era poca. Sin embargo, lo más interesante respecto al tema es que tanto los transmigrantes como el personal de albergues y casas del migrante consideran que el gobierno está coludido con el crimen organizado. Entre los tantos testimonios de personal de albergues en la zona sur del país, detallan: “Tenemos súper documentado dónde las personas migrantes están siendo detenidas por agentes federales y agentes municipales. Los están robando y los entregan a

los grupos delincuenciales para que los secuestren y [sic] los extorsionen a las familias y rescates.” (CNDH, 2018: 158).

Cuadro 2. Respuesta a la pregunta, “durante su estancia en México ¿por quién?”

	Autoridades o Gobierno mexicano	Crimen Organizado	Pandillas	Personal que asiste a personas migrantes en Albergues o Casa de Migrantes	Personas Migrantes	Seguridad Privada del tren "Garroteros"	Sociedad Mexicana	IE	Otro	NC
Fue agredido(a) físicamente (empujones, golpes, etc.)	30.1	10.6	33.5	0.0	7.2	5.9	11.4	0.0	0.8	26.2
Recibió burlas, insultos o gritos	26.2	3.0	11.4	0.4	9.1	2.7	46.8	0.0	0.0	0.4
Le detuvieron sin justificación	79.3	4.1	3.3	0.0	1.2	5.0	7.1	0.0	0.0	0.0
Le amenazaron con llamarle a las autoridades migratorias	39.3	2.3	0.8	0.3	1.8	6.7	48.3	0.5	0.0	0.0
Le agredieron verbalmente para que se regrese a su país	41.7	1.2	0.8	0.0	1.6	4.3	49.6	0.4	0.4	0.0
Le negaron la entrada a un lugar público o le sacaron (restaurante, tienda, etc.)	27.5	0.0	0.7	1.4	0.7	3.6	63.8	1.4	0.7	0.0

Fuente: Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2018: 12

Con sustento en esta información, se puede aseverar que el Estado incumple con las normas internacionales de derechos humanos, en materia de migración, pese a que existan los mecanismos y las leyes que amparen jurídicamente a las personas transmigrantes. En este sentido y con respecto al modelo espiral, el Estado no ha logrado una habituación de la norma internacional dentro de sus prácticas estatales.

De igual manera, respecto a los mecanismos causales de socialización de normas, se supondría que el mecanismo causal de coerción (uso de la fuerza y aplicación legal), previsto por Risse, Ropp y Sikkink, entraría en vigor, dado que el Estado ratificó el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional y la Convención de San José y aceptó estar sujeto bajo la jurisdicción de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Sin embargo, para el caso de transmigrantes esta no es la situación, ya que, pese a que México aceptó la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el Estado presentó una reserva con respecto a la jurisdicción que la Corte pueda tener en asuntos relativos al artículo 33 constitucional (Núñez, 2001: 448), sobre la estancia de personas extranjeras en territorio nacional y la discrecionalidad estatal en cuanto a política migratoria se refiera. En la práctica, esto quiere decir que el Estado es soberano y tiene la potestad de decidir sobre quiénes y

cuántas personas extranjeras pueden residir o transitar en su territorio a manera discrecional (política migratoria basada en la lógica de seguridad nacional; véase *infra* p. 52). Si bien las personas en condiciones de migración en tránsito están amparadas por la Constitución, por su carácter de seres humanos, el Estado tiene la facultad de deportarlas en casos donde así lo considere conveniente —Reglamento de la Ley de Migración.

Muestra de lo anterior es que, en 2015, aproximadamente 178 mil personas transmigrantes centroamericanas fueron detenidas y deportadas por autoridades mexicanas (Robert Strauss Center, 2018) y, de acuerdo con Jorge Schiavon (2018), en 2017, México fue responsable de aproximadamente 200 mil eventos de deportación. El Estado argumenta que la Ley de Migración “atiende a lo establecido por la Convención, en cuanto al derecho al debido proceso de [...] presentación, deportación y retorno asistido” (Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, 2017a: 2). Sin embargo, la evidencia empírica demuestra que los procesos de deportación no siguen la normativa internacional (debido proceso, posibilidad de impugnación) y tienden a discriminar a los centroamericanos (Bobes, 2016; Anguiano y Villafuerte, 2016; de la Flor, 2014).

Si bien la promulgación de la Ley de Migración es un gran avance en la materia de protección de los derechos de los migrantes y en la descriminalización de su personalidad jurídica, existen tres limitantes que impiden una plena institucionalización y, por ende, una transición a la habituación en las prácticas estatales. En primer lugar, hay una falta de protocolos facultativos que regularicen las prácticas de los funcionarios —en los tres ámbitos: federal, estatal y municipal— ante situaciones específicas en materia de derechos humanos. En segundo lugar, existen claras contradicciones entre principios base como los de legalidad, libre tránsito, dignidad de la persona, seguridad nacional y seguridad pública. En tercer lugar, pese a los esfuerzos legales por descriminalizar la migración indocumentada, en la práctica, la descentralización en la toma de decisiones permite una amplia discrecionalidad por parte de las autoridades estatales, sean competentes o no, en materia de aprehensión y deportación (Calva *et al.*, 2015; de la Flor, 2014; Bobes, 2016).

Al respecto, el CMW, en respuesta al informe presentado por México en 2017, expresa que:

[preocupa] al Comité que aún no se hayan incorporado plenamente en la legislación nacional, estatal y municipal todas las disposiciones de la Convención, particularmente en la Ley de Migración y su reglamento. [...] [El comité] observa que aún no se han instituido en la práctica mecanismos de coordinación y evaluación continuos y eficaces entre entidades federales, estatales y municipales. También le preocupa el rol determinante del INM en las respuestas a la migración, en particular la irregular, desde su carácter de Instancia de Seguridad Nacional. (Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, 2017b: 2)

Esta cita revela que el CMW está al tanto de los principales problemas de la Ley de Migración y de la política migratoria del Estado mexicano. De igual manera, la ONU, a través de los Exámenes Periódicos Universales (EPU), ha utilizado el mecanismo de *namings and shaming* para evidenciar las malas prácticas del Estado mexicano en materia de protección de los derechos de personas migrantes. En el Informe del Grupo de Trabajo, correspondiente al segundo periodo evaluativo de México, tres países externaron fuertes preocupaciones con respecto a la falta de protección hacia los derechos humanos de personas transmigrantes; a su vez, trece países propusieron recomendaciones para la mejora de la situación actual de las personas antedichas (Consejo de Derechos Humanos, 2013: 14-28).

Por su parte, en el Informe del Grupo de Trabajo, correspondiente al tercer periodo evaluativo de México, 17 países presentaron recomendaciones en materia de migración y protección a los derechos humanos de los transmigrantes. En general, las recomendaciones versan sobre la implementación de medidas eficaces para salvaguardar los derechos humanos de estas personas; mejorar la capacitación del aparato policial y militar para prevenir la discriminación sistemática a estos grupos; crear bases de datos para el recuento de migrantes desaparecidos; garantizar el acceso a la justicia de los transmigrantes así como del debido proceso; proteger de manera efectiva a los grupos vulnerables (mujeres, niñas, niños, adolescentes, discapacitados y pertenecientes al grupo LGBTTTI) y, por último, mejorar la aplicación de la Ley de Migración, de conformidad con los instrumentos internacionales de derechos humanos en la materia, así como mejorar las prácticas del Instituto Nacional de Migración (Consejo de Derechos Humanos, 2018: 10-26).

El discurso estatal mexicano está inmerso en una lógica de aceptación de los principales problemas en materia de migración; sin embargo, pocas medidas han sido tomadas por el Estado para dar una solución concreta al aumento de la vulnerabilidad de las personas migrantes en tránsito y a la falta de centralización en las decisiones políticas. Lo

plantean bien Wolf *et al.* (2013: 10): “[La] extrema vulnerabilidad [de los transmigrantes centroamericanos] es consecuencia de un vacío creado por la falta de atención, por un lado, y de contención a las amenazas, por otro. El trasfondo de este vacío no se queda en la descomposición del INM, va más allá y abarca la débil intervención de la CNDH y de los organismos públicos similares estatales, la severa crisis del aparato policial y del sistema de justicia penal [...]”

En correspondencia con lo expuesto por los autores, queda cuestionarse cuáles son las razones que impiden al Estado mexicano cumplir con la norma internacional de derechos humanos en materia de migración. ¿Es una cuestión de falta de capacidades? ¿El Estado no tiene la voluntad política para actuar? ¿O es una combinación de ambos factores?

5.4 Capacidades estatales del Estado mexicano

La capacidad de un Estado para cumplir con normas internacionales de derechos humanos es el resultado de su nivel de control de soberanía doméstica (estatalidad) y del grado de centralización del Estado para hacer valer sus decisiones en el territorio. Esta primera visión corresponde a la lógica weberiana de capacidad. Asimismo, la relación entre la estatalidad y el grado democrático determina si dicha capacidad —si es que existe— es ejercida dentro de los márgenes del Estado de derecho y prioriza el respeto por los derechos humanos. Esta segunda visión complementa la weberiana al evaluar la calidad democrática del ejercicio de la autoridad. El análisis cuantitativo de Risse, Ropp y Sikkink pretende rastrear los cambios de las condiciones de alcance de estatalidad y de tipo de régimen para así tener mayor claridad sobre si el Estado (in)cumple (in)voluntariamente con las normas de derechos humanos.

El caso de México es interesante debido a que, en 2010, sus grados de estatalidad (Área de Estatalidad Limitada: 7.0 de 10.0) y de democracia (Democracia imperfecta: 7.8 de 10.0) no lo posicionaban como un Estado propenso a violar sistemáticamente los derechos humanos (véase gráfico 3, *supra* p. 17). Al tomar como referencia el Cuadro 1²², México se encontraba en el sector de países cuyo problema es la falta de capacidades estatales —especialmente, por el tema de narcotráfico—, pero sus grados de democracia lo posicionaban como un país propenso a tener voluntad política para actuar. De hecho, sus grados de

²² Véase *supra* p. 16.

democracia eran relativamente altos en comparación con países de tradiciones y bases políticas similares de Latinoamérica, como Ecuador, Perú, El Salvador, Honduras, Guatemala, Bolivia y Paraguay. En suma, esto quiere decir que, en 2010, el pronóstico para México era favorable siempre y cuando fortaleciera el control de los medios de violencia legítima y capacitara a su administración, especialmente a la policía y el ejército —mismas recomendaciones que el CMW determinó en sus informes.

El cuadro 3 muestra las variables correspondientes al análisis de estatalidad y democracia entre 2010 y 2018. Los resultados muestran que en el tiempo el Estado mexicano se ha mantenido en el sector de áreas de estatalidad limitada. Sin embargo, respecto a la estatalidad (desde la perspectiva weberiana) México enfrenta cada vez mayores problemas en el ejercicio del monopolio de la fuerza/violencia legítima. En 2010, México tenía una calificación de 7 puntos en términos de estatalidad; no obstante, para 2018 México estaba al borde de pasar al sector de Estado frágil o semi-fallido con una calificación de 6 puntos (gráfico 4). Esto se debe a que, en el periodo analizado, tanto en la variable de Monopolio de uso de la fuerza, como en la variable de Administración básica, México cae 1 punto y 1.5 puntos, respectivamente. A grandes rasgos, esto quiere decir que, desde 2010 y hasta 2018, México enfrenta cada vez más serias dificultades para instrumentar sus decisiones centrales porque (1) no cuenta con una estructura institucional lo suficiente estable (véase, Anaya 2017; París *et al*, 2015; París, 2016) y (2) no controla los medios de violencia legítima en todo el territorio²³.

²³ Esta afirmación se sostiene si se considera, por ejemplo, el movimiento de autodefensas en Michoacán, entre 2013-2015. En palabras de Enrique Guerra “las autodefensas fungen ya como grupos que alteran las balanzas de poder locales” (Guerra, 2015)

Cuadro 3. Grados de estatalidad y democracia de México (2010-2018)

País	Año	Grados de Estatalidad	Grados de Democracia	Posición	Grados de Bertelsmann Transformation Index (BTI)					
					Monopolio del uso de la fuerza (BTI)	Administración básica (BTI)	Elecciones libres y justas (BTI)	Poder efectivo para gobernar (BTI)	Derechos de asociación y reunión (BTI)	Libertad de expresión (BTI)
México	2010	7.0	7.8 (7.0-7.8)		6	8	9	7	8	7
México	2012	6.5	7.3 (6.5-7.3)		5	8	8	7	8	6
México	2014	6.5	7.0 (6.5-7.0)		5	8	7	7	8	6
México	2016	6.5	6.5 (6.5-6.5)		5	8	7	6	7	6
México	2018	6.0	6.3 (6.0-6.3)		5	7	7	6	7	5

Elaboración propia con datos del Bertelsmann Transformation Index 2010-2018.

Gráfico 4. Grados de Estatalidad y Democracia de México (2010-2018)



Elaboración propia con datos del Bertelsmann Transformation Index 2010-2018.

Ahora, los autores priorizan en su análisis la responsabilidad estatal bajo la arista de la ciudadanía. No obstante, esta tesina está centrada en el análisis de la responsabilidad estatal de México en cuanto al respeto de los derechos humanos de personas en condición de

migración en tránsito. Por ende, ¿qué dice esta información, en términos empíricos, respecto al tema migratorio?

De 2010 a 2018, la situación de derechos humanos en el país empeoró, en particular, en términos de vulnerabilidad y riesgo de las personas que transitan por México rumbo a Estados Unidos (Anguiano y Villafuerte, 2016). En 2010, la guerra contra el narcotráfico se encontraba en uno de los puntos más álgidos, la situación de violencia en el país alcanzó grados alarmantes de violencia, en particular hacia los migrantes. Ejemplos de este repunte de violencia son las matanzas de San Fernando (2010, 2011) y Cadereyta (2012). En 2014, la crisis de menores no acompañados demostró la incapacidad de las instituciones migratorias para hacer frente a los flujos migratorios y salvaguardar el principio de *interés superior del menor* (Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, 2016). Para 2018, pese a que el tema migratorio en México sea parte de la agenda gubernamental, la vulnerabilidad de las personas migrantes es mayor día con día. El Estado falla sistemáticamente en sus obligaciones de respeto, protección, garantía y promoción de los derechos humanos.

En primer lugar, México no cuenta con la estructura institucional para hacer válidas sus decisiones centrales y las dependencias encargadas del tema migratorio no son la excepción. En términos sectoriales, París *et al.* (2015) exponen que existe un grave problema de coordinación entre las agencias gubernamentales migratorias (inter e intrainstitucionalmente) y esto impide que la política y gestión migratoria se ejerzan en el marco de respeto de los derechos humanos de las personas transmigrantes. Al respecto, los autores afirman en su informe final sobre *los actores políticos y sociales en el diseño y la implementación de la política y gestión migratoria en México*:

Algunos funcionarios públicos [del Instituto Nacional de Migración] parecen tener poca claridad sobre la misión institucional o sobre los rumbos y las metas a alcanzar, mientras que los líderes políticos en muchas ocasiones no logran utilizar las instituciones para que las decisiones que tomaron en largos procesos deliberativos alcancen concreción en la sociedad. Esto se debe a disfunciones organizacionales, a procedimientos inadecuados en el reclutamiento, capacitación, retribución y promoción de los recursos humanos, a una mala planificación, al escaso monitoreo de las políticas públicas y a problemas de transparencia (Paris *et al.*, 2015: 49).

En términos del espectro compromiso-cumplimiento, la cita anterior sugiere una falta de centralización por parte de las autoridades mexicanas en el tema migratorio. Sin embargo, este problema se vuelve más evidente cuando se considera que en México “es frecuente que los discursos, los programas públicos y las acciones promovidas desde el centro del país contrasten fuertemente con las condiciones de infraestructura, con la realidad política y migratoria de las distintas regiones, en particular de las zonas fronterizas. [...] [la] ‘densidad institucional’ y los problemas de coordinación con la federación favorecen la corrupción, la proliferación y el empoderamiento de grupos criminales” (Paris et al, 2015: 49).

En segundo lugar, en términos sociales, México no controla al crimen organizado y las decisiones que ellos tomen (véase: Escalante, 2015: 69-133; Zavala 2018). Si bien esto afecta a la sociedad en su totalidad, la vulnerabilidad de las personas transmigrantes se potencializa debido a este problema. La situación se agudiza al tomar en cuenta la evidencia sobre la colusión entre las autoridades y las bandas de crimen organizado (Comisión Nacional de Derechos Humanos, 2011, 2018; Isacson, Meyer y Smith, 2017; Anguiano y Villafuerte, 2016). De hecho, las autoridades mexicanas se coordinan para facilitar actividades ilícitas e ilegales que repercuten en el goce y ejercicio de los derechos humanos de las personas en condición de migración de tránsito; tales como la extorsión, el secuestro, el robo y el tráfico de drogas, armas y personas (Dudley, 2012; Lyndon B. Johnson School of Public Affairs, 2018; Paris *et al*, 2015). Esto demuestra, nuevamente, que el Estado no controla los medios de violencia legítima y que su estructura burocrática está desarticulada, ya que parte de la administración correspondiente fue cooptada por las bandas criminales o pese a ser agente estatal no sigue las directrices centrales del gobierno.

Respecto a la visión democrática de estatalidad, en los últimos años, el grado de democracia del Estado mexicano ha disminuido. La principal implicación de esto es que, si el grado democrático baja, también baja la calidad del Estado de derecho y, por ende, la probabilidad de respeto a los derechos humanos es menor. Inclusive, Beth Simmons argumenta que el Estado de derecho puede ser más importante que el tipo de régimen *per se*, ya que, si existe el Estado de derecho, la probabilidad de que la reputación internacional de un Estado se vea afectada por el incumplimiento de normas es mayor (Simmons, 2000 en Cárdenas, 2004: 217).

Sobre el Estado de Derecho en México, París *et al* (2015: 8) argumentan que “[a]l no haber Estado de derecho hay una ausencia de garantías para las víctimas y se genera un ambiente de impunidad y desconfianza hacia las instituciones de justicia en México. Así, otro problema frecuentemente señalado por las organizaciones de la sociedad civil es la impunidad con relación a delitos y violaciones a derechos humanos contra los migrantes.” Por un lado, y en correspondencia con el argumento de Simmons, la falta de Estado de derecho en México da indicios de que el Estado sea menos vulnerable socialmente a los procesos de *naming and shaming*. Por otro, la falta de Estado de derecho facilita la creación/puesta en marcha de una cultura organizacional de violación de los derechos humanos, desarrollada en un ambiente de impunidad, corrupción y violencia.

En tercer lugar, para corroborar el argumento es necesario analizar la incidencia de las violaciones a los derechos humanos de las personas transmigrantes en el periodo estudiado (2010-2018). Esto con la finalidad de vislumbrar cambios en las violaciones a los derechos humanos de personas en condición de migración en tránsito por México. En concordancia con la metodología propuesta esto se hace mediante la comparación de encuestas, la primera levantada por el Colegio de la Frontera Norte (COLEF), en 2012, y la segunda por la Comisión Nacional de Derechos Humanos en 2018²⁴.

Datos de la Encuesta sobre Agresión y Abuso a Migrantes del COLEF arrojan que, del total de personas centroamericanas devueltas por autoridades mexicanas o estadounidenses, 9.4 % fue víctima de algún abuso o agresión en territorio mexicano un año previo a la entrevista (COLEF, 2012: 14). Los abusos a personas transmigrantes centroamericanas registrados por la encuesta fueron: 58% robo o asalto, 22.2% amenazas, 14.1% extorsión, y 5.4% agresión física (COLEF, 2012: 15). De las personas centroamericanas entrevistadas, 48.2% contestaron que el principal perpetrador eran las pandillas o bandas delictivas, seguido de funcionarios del INM con un 16.5% y, por último, policías y militares con un 9.6% (COLEF, 2012: 17).

Al comparar estos datos con la información recabada en 2018 por la Comisión Nacional de Derechos Humanos, la diferencia resulta abrumadora. En primera instancia, entre 2012 y 2018 el total de personas transmigrantes agredidas física o verbalmente aumentó en 14.5 puntos porcentuales. Si bien la encuesta de la CNDH no registra el tipo preciso de

²⁴ Si bien las encuestas no son comparables en su totalidad, los datos se toman como indicativos.

agresión, 42.2% de las personas entrevistadas habían sido víctimas de robo, tanto por bandas criminales como por autoridades mexicanas, y un gran número de testimonios detallan que la extorsión es uno de los principales problemas que siguen enfrentando estas personas (CNDH, 2018: 120). En segunda instancia, si bien las pandillas son el principal agresor físico (33.5%) —limitación social—, las autoridades mexicanas toman el segundo puesto con un 30.1%, es decir, cuatro puntos porcentuales más que en la encuesta de 2012—limitación sectorial—. Asimismo, las autoridades del gobierno mexicano se posicionan como el principal perpetrador en cuestiones de detención arbitraria (79.3%), y en segunda posición en temas de burlas, golpes e insultos (26.2%), de amenazas (39.3%) y agresión verbal (41.7%) (CNDH, 2018: 121).

En suma, es posible argumentar con estos datos que, en efecto, la situación de las personas en condición de migración en tránsito por México ha empeorado en el tiempo. En concordancia con el análisis cuantitativo de Risse, Ropp y Sikkink, México continúa siendo un país con áreas de estatalidad limitada ya que (1) el Estado no controla los medios de violencia legítima; (2) los actores estatales y no estatales violan indistintamente los derechos humanos; (3) la falta de una administración básica eficiente hace que los objetivos centrales de política pública sean inasequibles y (4) la calidad del ejercicio democrático de la estatalidad es deficiente. Sobre el último punto, al observar el grave declive en los grados de democracia, es posible argumentar que, para 2018, el incumplimiento del Estado mexicano ya no califica como involuntario, sino que es la combinación de falta de capacidades y falta de voluntad política para actuar conforme a las normas internacionales de derechos humanos de los transmigrantes.

5.5 Voluntad del Estado mexicano

De acuerdo con Risse Ropp y Sikkink, la voluntad de un Estado para actuar conforme a las normas internacionales de derechos humanos dependerá de tres condiciones de alcance: el tipo de régimen, la vulnerabilidad material y la vulnerabilidad social del Estado en cuestión.

Respecto a la primera condición, México es considerado como un régimen democrático, pero sus grados de democracia lo posicionan al borde de la categoría de régimen semi-autoritario (véase *supra*, p. 45). Esto resulta alarmante al considerar la evidencia expuesta por los autores del modelo sobre mayores violaciones a derechos humanos por parte

de Estados autoritarios, derivadas de la falta de voluntad. Posteriormente, México califica como un Estado vulnerable materialmente, ya que no cuenta con los recursos militares, ni con los recursos económicos, para hacer caso omiso a la presión internacional de las democracias liberales en favor de los derechos humanos. Como se mencionó antes, sólo países como Estados Unidos, China o Rusia califican como Estados no vulnerables. Finalmente, en términos sociales, México es considerado como un país vulnerable a los mecanismos de presión internacional (*naming and shaming*); sin embargo, al considerar el argumento de Simmons, la falta de Estado de derecho en México hace que la vulnerabilidad social sea menor de la esperada. Aunque México se atenga a los procesos evaluativos de derechos humanos (EPU) y, en el tema migratorio, esté obligado a responder a las quejas impuestas por el CMW, su vulnerabilidad social va a la baja cada vez más.

Aun así, en términos discursivos, los representantes oficiales del Estado mexicano tradicionalmente han posicionado al país como una democracia liberal a favor del respeto de los derechos humanos de todas las personas. En el marco del Debate General de la 70^a Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, el expresidente Enrique Peña Nieto declaró: “[es] tiempo de rescatar y respaldar los principios que nos definen como personas; los altos valores que dieron origen a las Naciones Unidas, como son la paz, la solidaridad y el respeto a los derechos humanos. Respeto para los migrantes, respeto para las mujeres, respeto para todas las razas y religiones; respeto a la diversidad y a la pluralidad política; pero, sobre todo, respeto a la dignidad humana” (Coordinación de Crónica Presidencial, 2015: 175).

En cuanto al tema migratorio, el jefe de Estado expresó suma preocupación por la vulnerabilidad de las personas migrantes en el mundo y la falta de cooperación internacional para la defensa de sus derechos:

Nuestro presente está marcado por el movimiento migratorio de millones de personas, que buscan mejores condiciones de vida. Lamentablemente, en todos los continentes, en todas las latitudes, los migrantes viven historias de riesgo, rechazo discriminación y abuso. Estas condiciones se agravan cuando por ignorancia, mala fe, racismo o mero oportunismo político, los migrantes y sus hijos son estigmatizados y responsabilizados de las dificultades propias de los países de destino. No permitamos que continúe esta injusticia. No permitamos que se pretenda despojar a las democracias del mundo de su espíritu plural e incluyente. Frente a esas visiones de exclusión y discriminación, debemos sumar esfuerzos para crear un esquema mundial de protección a los derechos

del migrantes a la altura de los desafíos que estamos viviendo [...] Hoy, mi país tiene una de las legislaciones más avanzadas en favor de los derechos humanos y trabajamos para asegurar su vigencia en toda la geografía nacional (Coordinación de Crónica Presidencial, 2015: 177-179).

Es aplaudible el cabildeo internacional que los representantes del Estado mexicano han hecho para alcanzar una mayor cooperación internacional en el tema migratorio. Muestra de ello es que, durante el trienio 2014-2016, México fue parte del Consejo de Derechos Humanos de la ONU y entre las agendas más promovidas por las y los participantes mexicanos estuvo la migratoria. Además, México fue de los principales países impulsores del Pacto Mundial sobre Migración.

Sin embargo, es interesante el marco en el que el expresidente inscribe su discurso, ya que, en primera instancia, responsabiliza a los países de destino de la discriminación y violación de los derechos humanos de estas personas, dejando completamente de lado la responsabilidad compartida de los países de tránsito, como México. En segunda instancia, el exmandatario enaltece la legislación mexicana como una de las mejores en el mundo — técnicamente, esto es cierto debido a la responsabilidad cuatripartita de obligaciones: respeto, defensa, garantía y promoción de los derechos humanos (CPEUM: art. 1)—. No obstante, la institucionalización de normas internacionales no implica el cumplimiento de estas. Ya se ha demostrado, de manera empírica, que el Estado mexicano no cumple con las normas internacionales de derechos humanos en materia de migración. Queda entonces cuestionar si este incumplimiento del Estado va más allá de sus limitadas capacidades estatales.

De acuerdo con Sonia Cárdenas (2007: 26), existen tres condiciones que impulsan la decisión voluntaria de un Estado a violar normas internacionales de derechos humanos: amenazas a la seguridad nacional, circunscripciones a favor de violaciones a derechos humanos (*pro-violation constituencies*) y reglas de excepción o exclusión.

Sobre las amenazas a la seguridad nacional, tanto Cárdenas como Risse, Ropp y Sikkink explican que los Estados incumplen las normas internacionales de derechos humanos cuando existen grupos rebeldes o terroristas que atentan contra la seguridad nacional. Un ejemplo de lo anterior es la justificación que presentó la administración del presidente Bush en torno a la tortura para la obtención de información que pudiera ser relevante para la seguridad nacional (Risse, Ropp y Sikkink, 2013: 145-163).

En el caso mexicano, no hay evidencia de que la persona migrante sea considerada como enemigo del Estado, terrorista o rebelde. No obstante, sí hay evidencia de que el propio Estado mexicano ha construido ideológicamente al inmigrante y al transmigrante como agentes peligrosos a la integridad del Estado, es decir, como posibles amenazas a la seguridad nacional mexicana.

Como punto de partida, pese a la reconocida política exterior del Estado sobre el refugio de actores políticos, la política migratoria mexicana del siglo XX fue creada desde la lógica del nacionalismo revolucionario y fomentó la distinción entre migrantes *deseables* y migrantes *perniciosos* (de la Flor Patiño, 2014). Esta distinción expuso a las personas migrantes, especialmente las centroamericanas, a un mayor grado de vulnerabilidad por ser considerados como extranjeros perniciosos. Esta situación empeoró en la década de los 80 con los conflictos de los países centroamericanos y la crisis de refugiados derivada de estos.

Pese a que en la década de 1980 el gobierno mexicano optó por desmilitarizar la concepción de la seguridad nacional, la redefinición de este término dejó “la puerta abierta para invocar a la seguridad nacional cuando la estructura del régimen autoritario se veía amenazada” (Chabat, 2012: 65). Entonces, la seguridad nacional se convirtió una caja negra en la cual cabía cualquier amenaza para el régimen autoritario de la época. Así, el presidente De la Madrid invocó la seguridad nacional para combatir los efectos perjudiciales de los flujos migratorios centroamericanos (Chabat, 2012). La tendencia de su uso continuó hasta los 90 con la creación del Instituto Nacional de Migración (1993) como agencia de seguridad nacional; lo cual demuestra que el tema migratorio seguía constreñido bajo la lógica de seguridad nacional.

El gobierno de Felipe Calderón (2006) fue un parteaguas en la discusión sobre el concepto y la aplicación de la Seguridad Nacional. Se incluyeron explícitamente en el Plan Nacional de Desarrollo acciones destinadas al resguardo de la integridad territorial. Esto no sólo implicó el comienzo de la “guerra contra el narcotráfico”, sino la puesta en marcha de programas estatales que frenaran los flujos ilegales de migrantes y de los bienes ilícitos que estos conllevaban (extensiones de la Iniciativa Mérida). Esto parece contradictorio ya que bajo el mandato de dicho presidente se logró descriminalizar la migración (2008) y se creó la Ley de Migración (2011); no obstante, la guerra contra el narcotráfico y los repuntes de violencia derivados del conflicto (acompañados de las matanzas de San Fernando y de

Cadereyta) son muestras del recrudecimiento de la vulnerabilidad de las personas transmigrantes.

Posteriormente, bajo la administración de Enrique Peña Nieto y tras la crisis de menores no acompañados (2014), el gobierno federal creó el PEM y el Programa Frontera Sur. Ambos programas estaban encaminados a dar respuesta a los principales problemas migratorios, de manera conjunta con otras naciones, con el apoyo de la sociedad civil y garantizando los derechos humanos de las poblaciones migrantes en el país. Sin embargo, al igual que con las normas internacionales de derechos humanos, la existencia de programas públicos no garantiza que la política pública se esté llevando a cabo conforme a lo diseñado. Esta aseveración es fácil de sostener si se toma en cuenta que el Programa Frontera Sur tiene como principal objetivo resguardar la seguridad de las fronteras, sin que existan líneas de acción claras para el cumplimiento de dicho objetivo (Castañeda, 2016). Muestra de ello es que no existen datos públicos sobre los resultados del programa más que el incremento del número de deportaciones. Tampoco existen evaluaciones al programa que determinen si los agentes respetaron los derechos humanos de las personas antedichas.

Ya se argumentó que el Estado mexicano ha construido ideológicamente a la persona transmigrante como una potencial amenaza a la seguridad nacional a través de sus políticas y que, por ende, las personas transmigrantes en México se han visto afectadas en el goce y ejercicio de sus derechos humanos. No obstante, los derechos humanos de las personas transmigrantes en México también son menoscabados por cómo está construido el principio de seguridad nacional en el mismo sistema jurídico mexicano.

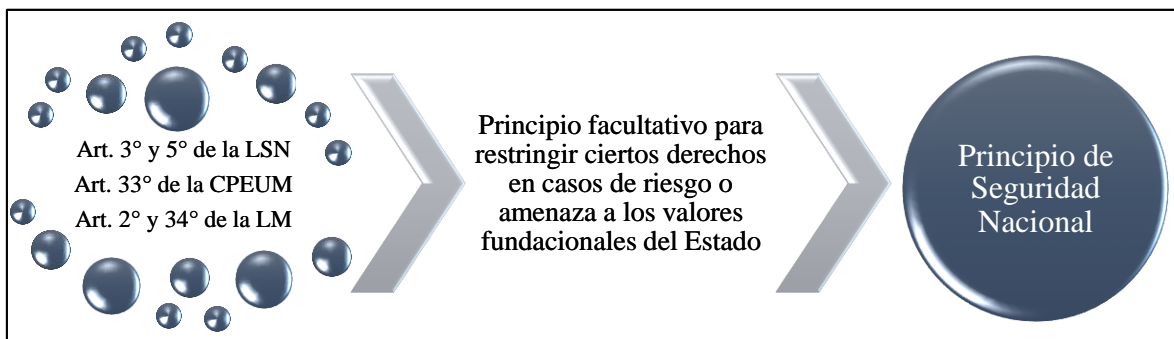
Si consideramos la teoría de derechos fundamentales de Robert Alexy, sobre la colisión entre principios-normas²⁵, en el sistema jurídico mexicano el principio de seguridad nacional (P₂) colisiona con el derecho a la libertad y seguridad personal (P₁) de las personas transmigrantes. Para comprobarlo es necesario construir el contenido *prima facie* de cada uno de ellos y después comparar su internalización en las prácticas estatales —fase de implementación de la política pública migratoria.

²⁵ La ley de colisión sirve para entender el problema jurídico subyacente a un conflicto entre principios y normas. De acuerdo con Alexy, una vez encontrados los principios y normas en colisión es necesario determinar el peso de ambos en el sistema jurídico para determinar las preferencias iniciales entre principios. En términos lógicos sería: (P₂ p P₁), donde P₂ es el principio/norma favorecido y P₁ es el principio/derecho afectado de manera desproporcional (Alexy, 1993: 63-79).

El principio de seguridad nacional se construye mediante la conexión de distintos instrumentos jurídicos mexicanos (Ver gráfico 5). Primero, a partir de los artículos 3° y 5° de la Ley de Seguridad Nacional (2005), los cuales versan sobre la definición conceptual de seguridad nacional y el tipo de amenazas consideradas. En materia de migración, la integridad territorial es alegada como el principio en cautela por el cual el Estado mexicano debe defender su seguridad nacional —seguridad de sus fronteras—. Segundo, a partir del artículo 33° constitucional y de los artículos 2° y 43° de la Ley de Migración, referentes a la facultad del ejecutivo de expulsar extranjeros del país en correspondencia a lo establecido en la ley administrativa —en este caso, que el extranjero represente una amenaza a la seguridad nacional o pública.

En consecuencia, el principio de seguridad nacional puede entenderse como el fundamento de atribución que tienen las autoridades mexicanas competentes a restringir ciertos derechos fundamentales, en casos de riesgo o amenaza a los valores fundacionales del Estado (soberanía, democracia, independencia, estabilidad política e *integridad territorial*). Ergo, este principio permite a las autoridades a discernir entre extranjeros y las facultades para incidir en el goce y ejercicio de sus derechos humanos.

Gráfico 5. Contenido jurídico del principio de seguridad nacional



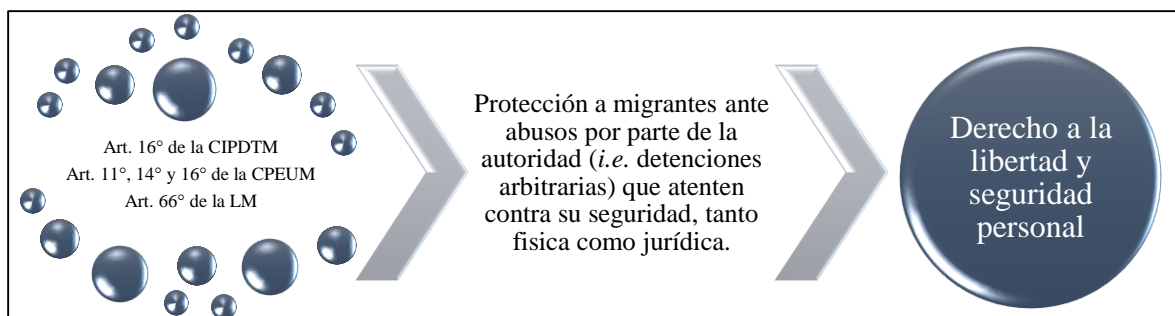
Fuente: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; Ley de Seguridad Nacional; Ley de migración. Elaboración propia.

En contraste, el contenido *prima facie* del derecho a la libertad y seguridad personal puede construirse expansivamente, es decir, mediante la conjugación de convenciones internacionales e instrumentos jurídicos nacionales (ver gráfico 6). Primero, a partir del artículo 16 de la CIPDTM, el cual establece las bases de la libertad de tránsito, la libertad a no ser detenido arbitrariamente y el derecho a la asistencia consular. Segundo, mediante los

artículos 11°, 14° y 16° constitucional, los cuales determinan las bases jurídicas del debido proceso y de la libertad jurídica, personal y de tránsito que rigen en el sistema jurídico mexicano. Tercero, por medio del artículo 66° de la Ley de Migración, sobre la no criminalización de la migración y la obligación del Estado a garantizar los derechos fundamentales del migrante (seguridad personal, jurídica y asistencia consular).

La interpretación armónica de este conjunto de leyes implica que el derecho a la libertad y seguridad personal protege al migrante, sin importar su condición migratoria, ante detenciones arbitrarias por parte de autoridades estatales, que en alguna forma atenten contra su seguridad (*i.e.* abuso del uso de la fuerza) y que, ante el hecho de detención/deportación, el acceso a la asistencia consular sea garantizado.

Gráfico 6. Contenido jurídico del derecho a la libertad y seguridad personal.



Fuente: Convención Internacional para la Protección de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares; Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; Ley de migración; Código Nacional de Procedimientos Penales. Elaboración propia.

Es importante destacar que desde la construcción de ambas fuentes jurídicas es visible que el principio de seguridad nacional menoscaba la posibilidad de un ejercicio efectivo al derecho de libertad y seguridad personal. La conservación de los principios de seguridad nacional a la par que los derechos a la libertad y seguridad personal en la Ley de Migración deriva en una contradicción.

Velia Bobes (2016: 57), en su libro *Política Migratoria en México*, argumenta que: “[e]s claro que la introducción del principio de seguridad nacional [en la Ley de Migración] contradice tanto los valores de protección de los derechos humanos como la seguridad de los migrantes.” Esto resulta controvertido si se considera que una de las principales objeciones de académicos y juristas a este principio es la falta de claridad en lo referente a su interpretación y aplicación en las prácticas estatales. De acuerdo con un informe presentado

por el Centro de Investigación Sobre América del Norte, en México se ha vinculado la idea del principio de seguridad nacional con la “acción represora del Estado y de control político para coartar el régimen de libertades. La seguridad nacional se transformó en una idea que excluía la democracia y las libertades, que no englobaba la seguridad de la nación (entendiendo a la nación en su sentido más amplio y abarcador) sino que era subsidiaria de la seguridad del Estado” (Curzio, 2007: 32). Sin embargo, esto no es lo más preocupante, ya que, tal y como lo expresa Sonia Cárdenas (2004: 221-222):

[En] la jerarquía de objetivos políticos en competencia, el aparato estatal escoge seguridad nacional sobre seguridad humana una y otra vez. Todos los Estados responden a amenazas a la seguridad nacional violando la integridad personal en al menos cierto grado, sin importar las presiones internacionales o nacionales en materia de derechos humanos. [...] Sin embargo, lo importante no es que la definición de seguridad nacional sea fluida y pueda ser manipulada, sino que los grupos sociales dominantes perciban a otros grupos como una amenaza y consideren necesario y apropiado violar sus derechos de integridad personal.

Cárdenas es muy clara, en la práctica, los Estados favorecen la seguridad nacional por encima de los derechos humanos —y el caso mexicano no es la excepción—, pero puntualiza que la existencia de circunscripciones a favor de violaciones de derechos humanos es un factor que exacerba el problema.

¿Cuál es la valoración de los mexicanos sobre la migración en tránsito por México?, ¿se considera apropiado violar sus derechos humanos?¹ Datos de una encuesta llevada a cabo por El Financiero (Moreno, 2019) sobre el rechazo ciudadano a migrantes en México exponen que el 75% de los encuestados está de acuerdo en que las personas migrantes deban ser deportadas por autoridades mexicanas y el 67% concuerda en que México debe militarizar la frontera sur. Esto también lo corrobora la CNDH (2018) ya que dentro de sus hallazgos está que la sociedad mexicana es uno de los principales actores que criminaliza a los transmigrantes (48.3% de los casos).

También en el PEM se reconoce que: “[f]actores como la carencia de información estadística, escasa difusión de derechos y obligaciones, una cobertura mediática centrada en hechos de violencia, insuficiencia de contenidos sobre migraciones y diversidad cultural en

los programas de estudio del sistema educativo nacional, y la persistencia de nociones xenófobas y discriminatorias, han conducido a valoraciones negativas sobre las personas migrantes y las migraciones que comparten una proporción significativa de la población” (Programa Especial de Migración, 2014: 40). Dichas valoraciones negativas han conducido a que la migración en tránsito sea considerada como un problema que se debe resolver mediante la contención de flujos y la vulneración de los derechos humanos de las personas transmigrantes.²⁶

Ahora, en términos prácticos, cómo se traduce la ponderación entre el principio de seguridad nacional frente a los derechos de libertad y seguridad personal. En la actualidad, la criminalización de la migración sigue siendo una práctica común en las agencias estatales mexicanas. Aun con la creación del INM, las políticas públicas dirigidas a las personas inmigrantes y a las personas en condiciones de migración de tránsito son poco efectivas, tienen un alcance limitado, en términos de integración, y están constreñidas a un enfoque de contención de flujos migratorios (París, 2016). De acuerdo con Schiavon y Díaz (2011: 10), “México ejerce una de las políticas migratorias más restrictivas del mundo [...] el Instituto Nacional de Migración ha centrado sus esfuerzos en realizar operativos de detención de inmigrantes a lo largo y ancho del país”.

Al ser la seguridad nacional uno de los valores esenciales de la política migratoria, las autoridades competentes tienen “la obligación” de actuar en consonancia con el principio en cuestión si así lo creen conveniente. Sin embargo, la falta de claridad sobre la aplicación del principio abre la posibilidad de restringir de manera desmedida los derechos humanos de libertad y seguridad personal de las personas transmigrantes. En la práctica, este problema ha distorsionado la forma de actuar de las autoridades migratorias e incluso de autoridades que no tienen papel en materia migratoria, como es el caso de la policía municipal. En específico, la cultura organizacional (procedimientos rutinarios) del INM y de otras agencias estatales involucradas en la política pública responden a la lógica de contención de flujos migratorios a expensas de la vulneración de derechos humanos de las personas en condición

²⁶ La información presentada ofrece indicios de la existencia de circunscripciones a favor de violaciones a los derechos humanos de las personas transmigrantes. Dicho de otra manera, en consonancia con la propuesta de Cárdenas, México no sólo aplica la seguridad nacional como justificación para violar los derechos humanos; también una parte de la población está de acuerdo en que se restrinjan o violen sus derechos. Analizar la magnitud del efecto de estas circunscripciones es un tema relevante para el análisis. Sin embargo, por cuestiones de espacio no se abordará a profundidad esta arista del incumplimiento voluntario.

de tránsito. Un reporte realizado por Amnistía Internacional (2017: 316) expone que en México

un órgano consultivo ciudadano publicó una investigación que demostraba la implicación del Instituto Nacional de Migración en varias violaciones de derechos humanos contra personas privadas de libertad en centros de detención de migrantes bajo su gestión. Tales violaciones incluían hacinamiento, falta de acceso a servicios médicos adecuados, reclusión en régimen de aislamiento como castigo, y denuncias de tortura y otros malos tratos. Las autoridades negaron las acusaciones de torturas cometidas por el Instituto, pese a que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos también había confirmado en ocasiones anteriores la existencia de pruebas de tortura.

El reporte de Amnistía Internacional permite observar la realidad de los inmigrantes ante el INM y, aún más importante, confirma que el Estado se excusa ante las quejas por violaciones a derechos humanos de personas migrantes al negar las acusaciones impuestas a su órgano central en materia de migración.

Por último, la puesta en marcha del Programa Frontera Sur (2014) y la extensión de los objetivos de la Iniciativa Mérida (2008) vislumbran aún más la política migratoria de contención, en vez de la política de integración y respeto de los derechos humanos de personas transmigrantes en la que se inscriben (Issacson, Meyer y Smith, 2017). Si consideramos que, en 2015, 178 mil personas transmigrantes centroamericanas fueron deportadas (Robert Strauss Center, 2018), sería ilusorio creer que el Estado cumplió con la normativa para cada uno de los casos, teniendo en cuenta la práctica de autoridades mexicanas hacia la deportación exprés, la falta de recursos de las agencias, la extorsión que ejercen las autoridades a los transmigrantes y la colusión entre policías, agentes migratorios y el crimen organizado (CNDH, 2018).

En consonancia con el modelo de Risse, Ropp y Sikkink, este análisis demuestra la existencia de un marco contraargumentativo histórico, activo y operante. Si bien México mantiene una posición internacional a favor de la protección y respeto de los derechos humanos de los migrantes, tanto en la esfera de *jure* como en la de *facto* estos derechos están restringidos de manera desproporcional con respecto al principio de seguridad nacional. La invocación del principio de seguridad nacional como eje rector de la política migratoria demuestra que el objetivo de contención de flujos es preferido en la práctica frente a los objetivos de respeto irrestricto a los derechos humanos de las personas migrantes. La

formulación de dicho marco demuestra la falta de voluntad del Estado mexicano para mantener un comportamiento consistente con la norma internacional de derechos humanos, en materia de protección de los derechos humanos de las personas en condición de migración en tránsito.

6. Conclusiones

El objetivo de este trabajo fue poner a prueba la premisa de Risse, Ropp y Sikking: “[cuanto] más frágil, fallida o limitada sea la estatalidad de un Estado en particular y cuanto más autoritario sea su régimen, el cumplimiento de normas de derechos humanos será resultado de la combinación de capacidades estatales inadecuadas y de falta de voluntad para actuar.” Pero a diferencia del análisis tradicional de los autores, se tomó como punto de referencia las normas del Régimen Internacional de Migración para después estudiar el cumplimiento de normas de derechos humanos en México, en materia de migración en tránsito. Tras presentar el planteamiento sobre la teoría de socialización de normas, se analizó el comportamiento del Estado mexicano a la luz del modelo espiral y bajo el espectro *compromiso-cumplimiento*.

Desde un inicio, es importante subrayar que la principal limitante de este estudio fue el acceso a la información estadística, que se explica por al menos cuatro factores: En primer lugar, por el bajo índice de denuncia de personas en condición de migración en tránsito por México. En segundo lugar, porque el acceso a la información de las denuncias que sí fueron emitidas está restringido por la Comisión Nacional de Derechos Humanos por el carácter sensible de los datos. En tercer lugar, porque no existe un registro confiable de las entradas de migrantes irregulares en territorio mexicano. Finalmente, porque no existe ningún registro confiable del número aproximado de personas secuestradas, ni del número de migrantes que fallecen en su tránsito por México.

A su vez, por cuestiones de espacio y de tiempo, hubo aristas que no fueron posible cubrir, específicamente en cuanto se refiere a los temas de ciudadanía y nacionalismos. Ciudadanía porque a otras categorías de *no-ciudadanos* también les vulneran sus derechos de manera sistemática y nacionalismos por la tendencia global hacia el recrudecimiento del discurso antiinmigrante. Por ende, la principal línea de análisis que se propone para investigaciones futuras es el estudio comparativo sobre el cumplimiento de normas internacionales de derechos humanos, en democracias occidentales, y medir el impacto de la

variable nacionalista en el goce de derechos humanos de otros no ciudadanos. Es un trabajo arduo de realizar, pero se invita abiertamente a profundizar en esta línea de investigación tan necesaria como prometedora.

Ahora bien, para comprobar la hipótesis antedicha, el análisis procedió en tres fases. Primero se cubrió cada una de las etapas del modelo espiral para así determinar los avances o retrocesos en torno al cumplimiento de normas por parte del Estado mexicano. Durante el análisis se comprobó que México se encuentra actualmente en la última fase del espectro de cumplimiento. La densidad de la TAN en materia migratoria facilitó que la presión ejercida “desde arriba” y “desde abajo” fuera la necesaria para presionar al gobierno mexicano a hacer cambios sustanciales y así disminuir la vulneración de los derechos de personas transmigrantes. Con la publicación de la Ley de Migración (2011) su Reglamento y los programas de atención al migrante, se logró la institucionalización de la norma en la ley doméstica, se abrieron canales de diálogo y se crearon mecanismos de justiciabilidad. Pese a estos logros, México sigue sin cumplir con sus obligaciones de respeto, defensa, protección y promoción de los derechos humanos de personas migrantes en condición de tránsito.

En la segunda y tercera etapas del análisis, la investigación comprobó que el incumplimiento de normas internacionales de derechos humanos en México se debe tanto a la falta de capacidades estatales para cumplir, como a la falta de voluntad política para actuar. Sobre la falta de capacidades, no sólo demostró que México —desde 2010 y hasta la fecha— se mantiene en la categoría de países con *áreas de estatalidad limitada*, sino que, está al borde de considerarse como un *Estado frágil o semifallido*. Lo anterior se debe a que, por un lado, no controla los medios de violencia legítima²⁷ y, por otro, a que su estructura administrativa es deficiente²⁸. Además, se probó que México se encuentra limitado estatalmente en las tres dimensiones consideradas por los autores del modelo: territorial (fronteras norte y sur), sectorial (respeto de los derechos humanos de las personas migrantes) y social (bandas de crimen organizado).

En pocas palabras, esto quiere decir que México no tiene las capacidades estatales necesarias para instrumentar sus políticas, incluyendo la migratoria; por consiguiente, es incapaz de cumplir las obligaciones derivadas de la ratificación de normas internacionales de

²⁷ (BTI, 2018 - Monopolio del Uso de la Fuerza: 5/10)

²⁸ (BTI, 2018 - Administración básica: 7/10)

derechos humanos (CIPDTM; véase Anexo 1). La colusión entre las agencias estatales y el narcotráfico, el secuestro, la deportación exprés, la extorsión, la desaparición forzada, las ejecuciones extrajudiciales, entre muchas otras prácticas sostienen esta premisa (CNDH, 2018; Amnistía Internacional, 2017; Anguiano y Villafuerte, 2016; Bobes, 2016; Calva *et al*, 2015 de la Flor, 2014; COLEF, 2012). Lo anterior se acompaña del pobre desempeño de México en su evaluación democrática; es decir, del ejercicio de sus capacidades en un marco de Estado de derecho. México se aferra a la categoría de *democracias imperfectas*, posicionándose peligrosamente cerca de la categoría de *regímenes semi-autoritarios*. La razón de esto es que la calidad de su democracia²⁹ ha decrecido durante los años; el poder efectivo para gobernar no es eficiente y ciertas libertades básicas son coartadas sistemáticamente, aunque las elecciones se desenvuelvan en un contexto de libertad y justicia aceptables.

Sobre la falta de voluntad política para actuar conforme a las normas internacionales, una posible explicación para el incumplimiento de normas es la posición de México cada vez más cercana a la categoría de régimen semiautoritario. En el caso específico de migración, esta explicación se complementa de la puesta en marcha de un marco contraargumentativo basado en el principio de seguridad nacional. Entre los principales intereses del Estado mexicano se encuentra su seguridad fronteriza —bajo la sombra de la seguridad nacional—, interés a partir del cual se ha formulado la política pública de migración a costa del respeto y garantía de los derechos humanos de las personas transmigrantes.

Pese a que en la Constitución y en la Ley de Migración quede explícito el principio de respeto irrestricto de los derechos fundamentales (art, 2), las decisiones centrales del Ejecutivo no son implementadas bajo tal objetivo. En primer lugar, por la deficiente institucionalización de normas internacionales y la falta de un parámetro de control claro entre normas constitucionales y normas federales. La suma de ambos factores hace que los derechos humanos (como la integridad y la seguridad personal/jurídica) sean inasequibles, porque no existen cursos de acción e interpretación jurídica claros que favorezcan el disfrute de estos derechos. En segundo lugar, porque las rutinas de las organizaciones a cargo de la detención y deportación de migrantes se aprovechan de la contradicción de los valores

²⁹ (BTI, 2018 - Elecciones libres y justas: 7/10; Poder efectivo para gobernar: 6/10; Derechos de asociación y reunión: 7/10; Libertad de expresión: 5/10)

centrales de la política. Es decir, favorecen el principio de seguridad nacional a expensas de los derechos humanos de los transmigrantes.

La situación se agrava si se considera que, en el imaginario político mexicano, la migración irregular proveniente de Centroamérica es vista como problemática y es constantemente criminalizada (CNDH 2018, Moreno, 2019). Esto ha facilitado que la contención de flujos migratorios y la deportación masiva de personas migrantes no reciban la atención que merecen. Planes como el Frontera Sur comprueban la premisa, ya que desde su implementación el número de deportaciones ha crecido de manera exponencial (Isacson, Meyer, Smith, 2007; Robert Strauss Center, 2018); sin embargo, no existen evaluaciones sobre el desempeño en materia de derechos humanos. La evidencia proporcionada (COLEF, 2012 *vis à vis* CNDH, 2018) indica una tendencia creciente de vulneración a los derechos humanos de las personas transmigrantes, en primer lugar, por agentes estatales, después, por bandas delictivas y, finalmente, por la misma sociedad mexicana.

En términos de política pública, la cuestión que subyace es si la contradicción de los valores invocados es un error de diseño o un error de delimitación del problema. En cualquiera de los casos, la mala implementación es inevitable. De acuerdo con Mauricio Merino (2019), en política pública, dado que su finalidad es resolver problemas públicos, los valores que deben defenderse son los derechos fundamentales y el sentido de lo público: lo que atañe a todos, lo que es transparente y lo que es incluyente. Negar estos valores o contradecirlos suele impedir una implementación correcta del curso de acción indispensable para resolver problemas que causan dolor a las personas. En México, la política pública migratoria no garantiza los derechos inscritos en ella, no es incluyente y carece de una correcta rendición de cuentas; por consiguiente, es una política pública que no garantiza la continuidad de sus efectos. Para corregir esto, es necesario desentrañar la agenda oculta del Estado y replantear el núcleo de la política pública; aprender de los errores de implementaciones pasadas y asegurar la transparencia y rendición de cuentas futuras.

Un día antes de terminar este trabajo, tuve la oportunidad de conocer a Carlos, un migrante venezolano que acababa de llegar a México tres días antes. Su única intención fue pedirme dinero para comprarle pañales a su hija de dos años, misma que sentía rara la sensación de un pañal por su falta de uso. Me contó la situación de su país y de la carencia de todos los servicios públicos, de empleo y de comida; en sus palabras, no tuvo otra más

que huir de su país. Mientras hablábamos, él se mostraba abatido por el viaje, preocupado por dónde iba dormir esa noche con su familia y estresado por su futuro incierto. Al terminar de platicar me dijo “yo no creía en Dios, pero no veo cómo salir de esta sin creer en él.” Partió mientras se persignaba.

La situación actual del migrante internacional es grave. Las y los migrantes son personas de carne y hueso, personas que por falta de oportunidades y violencia escapan de sus países con la esperanza puesta en sus zapatos. La crisis migratoria es más que real y los Estados tienen una responsabilidad con nosotros, con ellos y ellas, de emprender las acciones necesarias para subsanar el dolor y sufrimiento humano. No sólo México tiene la responsabilidad de emprender tales acciones, pero es más que evidente que los esfuerzos realizados no son suficientes. Sí, se necesita una mejor capacidad y mayor voluntad de actuar, pero es aún más necesario trasladar la concepción de la migración en tránsito como problema por solucionar hacia su entendimiento como un fenómeno social. Sólo así se alcanzará la resignificación de la persona migrante y su redignificación como ser humano con derechos.

Bibliografía

- Alexy, Robert. 1993. "La estructura de las normas de derecho fundamental" en *Teoría de los derechos fundamentales*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Amnistía Internacional. 2017. "Informe 2017-2018: La situación de los derechos humanos en el mundo." Amnistía Internacional.
- Anaya, Alejandro. 2012. *El país bajo presión: Debatando el papel del escrutinio internacional de derechos humanos sobre México*. Ciudad de México: CIDE.
- . 2017. *Bringing willingness back in. State capacities and the human rights compliance deficit in Mexico*. Ciudad de México: CIDE.
- Anaya, Alejandro y Alán García (eds.). 2014. "Recomendaciones internacionales a México en materia de derechos humanos. Contrastes con la situación del país." ONU-DH México. ISBN: 978-607-8296-06-4.
- Anaya, Alejandro y Alejandra Díaz de León. 2012b. "El activismo transnacional alrededor de los derechos humanos de los migrantes en tránsito por México" en *Perspectivas migratorias II: La agenda pendiente de la migración*, editado por Carlos Heredia y Rafael Velázquez, 123-150. Ciudad de México: CIDE.
- Ancira, Andrea. 2008. "Refugiados guatemaltecos en México: Un estudio sobre la legislación mexicana frente a los refugiados y la adopción de normas internacionales." Tesina de Licenciatura, CIDE.
- Anguiano, María y Daniel Villafuerte (coord.). 2016. *Migrantes en tránsito a Estados Unidos: Vulnerabilidades, riesgos y resiliencia*. Tijuana: El Colegio de la Frontera Norte, Tuxtla Gutiérrez: Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas, San Cristóbal de las Casas: Centro de Estudios Superiores de México y Centroamérica.
- Ansolabehere, Karina, Francisco Valdés y Daniel Vázquez. 2015. "Introducción" en *Entre el pesimismo y la esperanza: Los derechos humanos en América Latina. Metodología para su estudio y medición*, editado por Karina Ansolabehere et al, 9-38. Ciudad de México: FLACSO.
- Auditoría Superior de la Federación. 2016. *Evaluación Número 1787-gb "Política Pública Migratoria."*
- Benhabib, Seyla. 2004. *The Rights of Others: Aliens, Residents and Citizens*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bobes, Velia y Ana Pardo. 2016. *Política Migratoria en México: legislación, imaginarios y actores*. Ciudad de México: FLACSO.
- Caicedo, Maritza y Agustín Morales. 2015. "Miradas a la inmigración en México" y "Sociedad, Gobierno y Migración Internacional" en *Imaginarios de la migración*

Internacional en México. Una mirada a los que se van y a los que llegan. Encuesta Nacional de Migración. Ciudad de México: UNAM.

Calva, Luis, Alejandra Castañeda, Marie Coubès y María París. 2015. “Principales resultados de la Encuesta sobre Agresión y Abuso a Migrantes (EAAM) devueltos por las autoridades migratorias, 2012” El Colegio de la Frontera Norte.

Castañeda, Alejandra. 2016. *Qué es el Programa Frontera Sur?* Coord. Observatorio de Legislación y Política Migratoria. México: El Colegio de la Frontera Norte y Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Chabat, Jorge. 2012. “La seguridad nacional en México: Diagnóstico y propuestas” en *La política exterior de México 2012-2018. Diagnóstico y Propuestas*, editado por Jorge Schiavon y Rafael Velázquez. Ciudad de México: AMEI.

Comisión Nacional de los Derechos Humanos. 2011. “Informe especial sobre secuestro de migrantes en México.” Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Gaceta 247 (febrero).

———. 2018. “Los desafíos de la migración y los albergues como oasis: Encuesta Nacional de Personas Migrantes en Tránsito por México.” Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. ISBN: 978-607-729-474- 0.

Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares. 2005. “Informe inicial que los Estados Partes debían presentar en 2004: México.” Organización de las Naciones Unidas.

———. 2006. “Observaciones finales sobre el informe inicial de México.” Organización de las Naciones Unidas.

———. 2011. “Observaciones finales sobre el informe inicial de México.” Organización de las Naciones Unidas.

———. 2016. “List of issues prior to the submission of the sixth periodic report of Mexico.” Organización de las Naciones Unidas.

———. 2017a. “Terceros informes periódicos que los Estados partes debían presentar en 2016: México.” Organización de las Naciones Unidas.

———. 2017b. “Observaciones finales sobre el tercer informe periódico de México.” Organización de las Naciones Unidas.

Consejo de Derechos Humanos. 2009. “Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal: México.” Asamblea General de las Naciones Unidas.

———. 2013. “Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal: México.” Asamblea General de las Naciones Unidas.

- . 2018. “Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal: México.” Asamblea General de las Naciones Unidas.
- Coordinación de Crónica Presidencial. 2015. *Mover a México. Antología del Mensaje presidencial 2015: Estabilidad y Confianza*. Ciudad de México: Oficina de la Presidencia de la República.
- Curzio, Leonardo. 2007. *La seguridad nacional de México y la relación con Estados Unidos*. México: UNAM. 81-110.
- Díaz de León, Alejandra. 2011. “Creación de redes de cabildeo y presión transnacional: el caso de los migrantes centroamericanos en México.” Tesina de Licenciatura, CIDE.
- Durand, Jorge. 2012. “Versiones y dimensiones de la migración global” en *Perspectivas migratorias II: La agenda pendiente de la migración*, editado por Carlos Heredia y Rafael Velázquez, 21-48. Ciudad de México: CIDE.
- . 2019. “El carácter disruptivo del migrante.” *La Jornada*, 17 de febrero, 2019. <https://www.jornada.com.mx/2019/02/17/opinion/014a2pol>
- Dutrénit, Silvia y Gonzalo Varela. 2010. *Tramitando el pasado: Violaciones de los derechos humanos y agendas gubernamentales en casos latinoamericanos*. Ciudad de México: FLACSO.
- de la Flor Patiño, Y. Imanol. 2014. *¿Realidad o discurso? Los derechos humanos de los migrantes centroamericanos en México*. Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.
- Guillén, Alexis y Mauricio Pérez. 2014. “Solidaridad en el camino: Atlas de las organizaciones de apoyo a personas migrantes centroamericanas 2014.” Propuesta Cívica.
- Isacson, Adam, Maureen Meyer y Hannah Smith (eds.). 2017. “La frontera sur de México: Seguridad, migración centroamericana y políticas estadounidenses.” WOLA.
- Isacson, Adam y Juan Roque. 2006. *Expansionismo económico y militar de Estado Unidos en América Latina y el Caribe*. Managua: Centro de Estudios Internacionales.
- Katzenstein, Peter. 1996. *The Culture of National Security*. Columbia: Columbia University Press.
- Kratochwil, Frederick y John Ruggie. 1986. “International Organization: A State of the art in the Art of the State” en *International Organization* 40, no. 4: 753-775
- Lyndon B. Johnson School of Public Affairs. 2018. “Organized crime in Central American migration in Mexico.” Robert Strauss Center. ISBN: 978-0-89940-826-2

- Márquez C., Humberto. 2010. "Desarrollo y migración: una lectura desde la economía política crítica." en *Migración y Desarrollo*, no.14: 59-87
- Moreno, Alejandro. 2019. "Aumenta el rechazo ciudadano a migrantes en México y crece apoyo al cierre de la frontera." *El Financiero*, 20 de junio, 2019. <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/aumenta-el-rechazo-ciudadano-a-migrantes-en-mexico-y-crece-apoyo-al-cierre-de-la-frontera>
- Núñez Palacios, Susana. 2001. "El Estado mexicano acepta la jurisdicción de la Corte Interamericana de Derechos Humanos" en *Anuario Mexicano de Derecho Internacional [Online]* 1, no. 1: 448-460.
- OACNUDH. 2014. "Migraciones y derechos humanos. Mejoramiento de la gobernanza basada en los derechos humanos de la migración internacional." OACNUDH
- París, María. 2016. "Políticas migratorias restrictivas y violencia institucional contra los migrantes." en *Ecuador Debate* 97, no. 1 (abril): 85-102.
- París, María *et al.* 2015. *Un análisis de los actores políticos y sociales en el diseño y la implementación de la política y la gestión migratoria en México*. Tijuana: El Colegio de la Frontera Norte.
- Pradila, Alberto. 2019. "En frontera sur, 2,400 elementos de la Guardia; no detendrán a migrantes, asegura el gobierno." *Animal Político*, 17 de junio, 2019. <https://www.animalpolitico.com/2019/06/guardia-nacional-migrantes-frontera-sur/>
- Risse, Thomas, Stephen Ropp y Kathryn Sikkink (eds.). 1999. *The power of Human Rights: International Norms and Domestic Change*. Cambridge: Cambridge University Press.
- . 2013. *The Persistent Power of Human Rights*. Cambridge; Cambridge University Press.
- Ruggie, John. 1998. "What makes the world hang together? Neo-utilitarianism and the social constructivist challenge" en *International Organization* 52, no. 4: 855-885.
- Schiavon, Jorge. 2018. "La caravana migrante y los cambios en la realidad migratoria." *Letras Libres*, 9 de noviembre, 2018. https://www.letraslibres.com/mexico/politica/la-caravana-y-los-cambios-en-la-realidad-migratoria?fbclid=IwAR16Fs4097PkBvY78WQAu_sgghb7VFWKxsDR6JNuDoi5g9ibfHd3ZYpOcG74
- Schiavon, Jorge y Gabriela Díaz. 2011. "Introducción" en *Los derechos humanos de las personas migrantes en México: Estudios de caso para promover su respeto y defensa* editado por Jorge Schiavon y Gabriela Díaz, 9-26. Ciudad de México: CIDE.

Secretaría de Gobernación. 2014. “Programa Especial de Migración 2014-2018.” http://www.gobernacion.gob.mx/es_mx/SEGOB/Programa_Especial_de_Migracion_2014_2018

Sonia Cárdenas. 2004. “Norm Collision: Explaining the Effects of International Human Rights Pressure on State Behavior” en *International Studies Review* 6, no. 2 (Jun 2004): 213-231.

———. 2007. *Conflict and Compliance: State Responses to International Human Rights Pressure*. Filadelfia: University of Pennsylvania Press.

Suprema Corte de Justicia de la Nación. 2012. “Tratados internacionales de los que el Estado Mexicano es parte en los que se reconocen derechos humanos”. Centro de Documentación y Análisis, Archivos y Compilación de Leyes. <http://www2.scjn.gob.mx/red/constitucion/TI.html>.

Wolf, Sonja *et al.* 2013. *Diagnóstico del Instituto Nacional de Migración: hacia un sistema de rendición de cuentas en pro de los derechos de las personas migrantes en México*. Ciudad de México: Instituto para la Seguridad y Democracia, A.C.

Zepeda, Beatriz, Matilde González-Izás y Carmen Rosa de León-Escribano. 2018. *Guatemala: Fronteras y mercados ilegales en la era de la globalización*. Flacso-Guatemala/Flacso-Ecuador/IDRC.

Bases de datos

Bertelsmann Stiftung Transformation Index Project: <https://www.bti-project.org/en/data/>

Fuentes legales

Amparo directo en revisión 517/2011. Disponible en: https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/proyectos_resolucion_scjn/documento/2016-10/ADR-517_2011_1.pdf

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2018. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum.htm>

Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares. 1990. Disponible en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/D21.pdf>

Código Nacional de Procedimientos Penales. 2016. Disponible en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Federal/pdf/wo92363.pdf>

Diario Oficial de la Federación. 2019. Disponible en: https://www.dof.gob.mx/busqueda_avanzada.php

Ley de Migración. 2011. Disponible en:
http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LMigra_120718.pdf

Ley de Seguridad Nacional. 2005. Disponible en:
<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LSegNac.pdf>

Anexos

Anexo 1: México en el modelo espiral

Compromiso →		Cumplimiento
Concesiones tácticas	Estatus prescriptivo	Comportamiento consistente con la norma
<p style="text-align: center;">Instrumentos internacionales ratificados por México referentes a política migratoria (Secretaría de Gobernación, 2014):</p> <ul style="list-style-type: none"> • Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre. • Declaración sobre los Derechos Humanos de los Individuos que No son Nacionales del País en que Viven. • Declaración Universal de los Derechos Humanos. • Acuerdo entre los Estados Unidos Mexicanos y la Organización Internacional para las Migraciones relativo al Establecimiento en México de una Oficina de Representación. • Convención sobre la Condición de los Extranjeros. • Constitución de la Organización Internacional para las Migraciones. • Convención Americana sobre Derechos Humanos. • Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo de San Salvador". • Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional. • Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional. • Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional. • Convención de Viena sobre Relaciones Consulares. • Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas. • Protocolo de Firma Facultativa sobre Jurisdicción Obligatoria para la Solución de Controversias de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares. • Convención Internacional con el objeto de asegurar una protección eficaz contra el Tráfico Criminal conocido bajo el nombre de Trata de Blancas. • Convención Internacional para la Supresión de la Trata de Mujeres y Menores. • Convención Internacional relativa a la Represión de la Trata de Mujeres Mayores de Edad. • Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial. 		<p style="text-align: center;">Examen Periódico Universal (Consejo de Derechos Humanos, 2009, 2012, 2018):</p> <ul style="list-style-type: none"> • Primer ciclo (2009): 13 observaciones y 6 recomendaciones en materia de migración. • Segundo ciclo (2012): 3 observaciones y 13 recomendaciones en materia de migración. • Tercer ciclo (2018): 2 observaciones y 17 recomendaciones en materia de migración. <p style="text-align: center;">Informes del Comité de Protección de los Derechos de los Trabajadores Migratorios (Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, 2006, 2011, 2018):</p> <ul style="list-style-type: none"> • Primer ciclo (2006): 9 recomendaciones sobre legislación y convencionalidad; 20 recomendaciones sobre implementación, violación de principios y violaciones a derechos humanos de migrantes. • Segundo ciclo (2011): 7 recomendaciones sobre legislación y convencionalidad; 1 recomendación sobre sistematización de datos

<ul style="list-style-type: none"> • Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares. • Convención para la Represión de la Trata de Personas y de la Explotación de la Prostitución Ajena. • Convención sobre el Estatuto de los Refugiados. • Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados. • Convención sobre el Estatuto de los Apátridas. • Convención sobre Asilo. • Convención sobre Asilo Diplomático. • Convención sobre Asilo Territorial. • Convención sobre Extradición. • Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. • Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. • Convención sobre los Derechos del Niño. • Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la Venta de Niños, la Prostitución Infantil y la Utilización de los Niños en la Pornografía. • Convenio Internacional con el fin de asegurar una protección efectiva contra el Tráfico Criminal conocido bajo el nombre de Trata de Blancas. • Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. • Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. • Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. 	<p>de migrantes; 1 recomendación sobre coordinación entre autoridades; 33 recomendaciones sobre implementación, violación de principios y violaciones a derechos humanos de migrantes.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Tercer ciclo: 3 recomendaciones sobre legislación y convencionalidad; 2 recomendaciones sobre sistematización de datos de migrantes; 2 recomendaciones sobre la participación de la sociedad civil: 3 recomendaciones sobre coordinación entre autoridades; 39 recomendaciones sobre implementación, violación de principios y violaciones a derechos humanos de migrantes. 	
<p>Declaraciones sobre la identidad del Estado como defensor de los derechos humanos (Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, 2005: 7):</p> <ul style="list-style-type: none"> • “Desde el año 2000, los derechos humanos se han identificado como una de las prioridades de la administración del presidente Vicente Fox. Así, la política en esta materia es una de las áreas más impulsadas dentro de la política gubernamental, pues sólo dentro de una cultura en la que se respeten los derechos 	<p>Incorporación de la ley internacional en la ley interna:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (artículo 1) • Ley de Migración • Reglamento de la Ley de Migración • Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político • Reglamento de la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria • Manual de Criterios y Trámites Migratorios del Instituto Nacional de Migración • Estrategia Integral para la Prevención y 	<p>Violaciones a los derechos humanos de las personas migrantes en tránsito (Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2018):</p> <ul style="list-style-type: none"> • Deportaciones: 21.7% expresaron que el trato no fue respetuoso; 15.6% dijo que fue violento. • Rutas migratorias: los transmigrantes las consideran peligrosas por (1) operativos migratorios y abusos por parte de autoridades mexicanas (30.4%), (2) por robos (28.3%) y (3) por presencia del crimen organizado (10.8%) • Agresiones físicas: los transmigrantes fueron vulnerados por pandillas (33.5%), las autoridades

<p>humanos se puede dar una verdadera consolidación de la democracia.”</p> <ul style="list-style-type: none"> • “En el momento de su ratificación México manifestó [...] que reafirmaba su voluntad política de lograr la protección internacional de los derechos de todos los trabajadores migratorios de acuerdo con lo dispuesto por este instrumento internacional.” 	<p>Combate al Secuestro de Migrantes</p> <ul style="list-style-type: none"> • Leyes Estatales de atención y protección de migrantes de Baja California, Chihuahua, Ciudad de México, Durango, Estado de México, Guanajuato, Hidalgo, Michoacán, Oaxaca, San Luis Potosí y Tlaxcala 	<p>o el gobierno mexicano (30.1%), la sociedad mexicana (11.4%) y el narcotráfico (10.6%)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Detenciones arbitrarias: las autoridades mexicanas fueron el principal vulnerador (79.3%)
<p>Canales de diálogo y número de organizaciones (Guillén y Pérez, 2014):</p> <ul style="list-style-type: none"> • 63 organizaciones de la sociedad civil para el apoyo de los migrantes en tránsito • Falta incluir canales de diálogo 	<p>Mecanismos de justiciabilidad y protección de los derechos humanos de los migrantes (Bobes, 2016: 63-88):</p> <ul style="list-style-type: none"> • Grupos Beta • Oficiales de la Protección de la Infancia • oficinas de entidades federativas de la CNDH • Programa Ciudad Hospitalaria, Intercultural y de Atención a Migrantes de la Ciudad de México • Centros de Atención Integral al Tránsito Fronterizo 	<p>Normas y derechos vulnerados (CIPDTM, 1990; Comisión Nacional de Derechos Humanos, 2011 2018: 123):</p> <ul style="list-style-type: none"> • Privación de la vida (art.9) • Secuestros (art. 10) • Retenes y operativos migratorios con violencia (sexual, física, verbal o psicológica) (art. 16) • Robos (art. 15) • Extorsiones (art. 16, art.18) • Persecuciones (art.18) • Negación del acceso a la justicia (art.18) • Negación al refugio • Negación a la atención médica • Detenciones arbitrarias (art. 16) • Deportaciones exprés (art. 16, art. 18) • Abuso en el uso de la fuerza: uso de armas de fuego, eléctricas y de municiones de plástico (art. 10)
	<p>Reconocimiento de la validez de los derechos humanos:</p>	<p>Mecanismos de socialización de normas:</p>

	<ul style="list-style-type: none"> • Se toma por dada tras la incorporación de la norma internacional de derechos humanos en la legislación interna y su institucionalización por medio de la creación de mecanismos de justiciabilidad. 	<ul style="list-style-type: none"> • Coerción legal: Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, Convención de San José y jurisdicción de la Corte Interamericana de Derechos Humanos • Persuasión y discurso: Activo (<i>naming and shaming, discursive self-entrapment</i>) • Construcción de capacidades: Activo
--	---	--

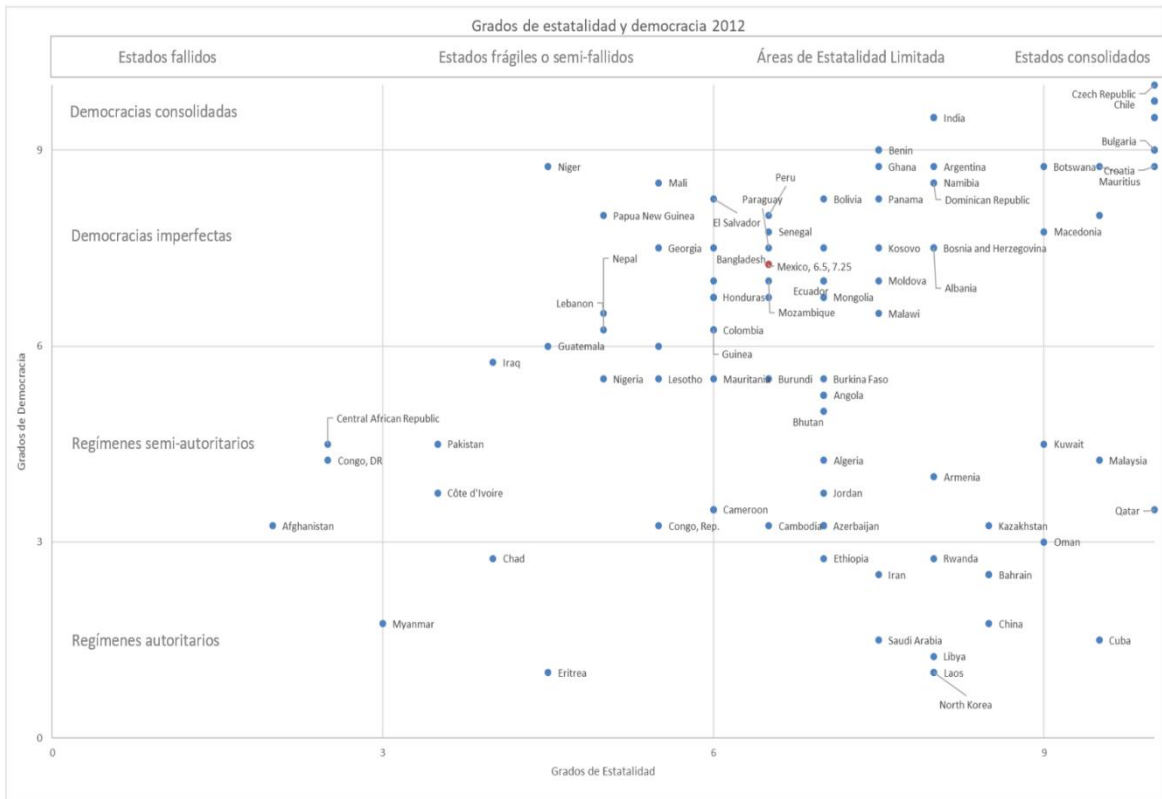
Elaboración propia con información de Secretaría de Gobernación, 2014; Consejo de Derechos Humanos, 2009, 2012, 2018; Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, 2005, 2006, 2011, 2018; Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2011, 2018; Guillén y Pérez, 2014; Bobes, 2016: 63-88; CIPDTM, 1990.

Anexo 2: Ratificaciones de convenciones base de DIDH

<i>Convención base del DIDH</i>	<i>Fecha Ratificación por parte del Estado mexicano</i>
<i>Declaración Universal de los Derechos Humanos</i>	10 de diciembre de 1948
<i>Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos (más protocolos facultativos)</i>	16 de diciembre de 1966 15 de diciembre de 1989
<i>Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (más protocolos facultativos)</i>	16 de diciembre de 1966 17 de noviembre de 1988
<i>Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial</i>	7 de marzo de 1966
<i>Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer</i>	18 de diciembre de 1979
<i>Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes</i>	10 de diciembre de 1984
<i>Convención sobre los Derechos del Niño</i>	20 de noviembre de 1989
<i>Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares</i>	18 de diciembre de 1990
<i>Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas</i>	18 de diciembre 1992
<i>Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad</i>	2 de mayo de 2008

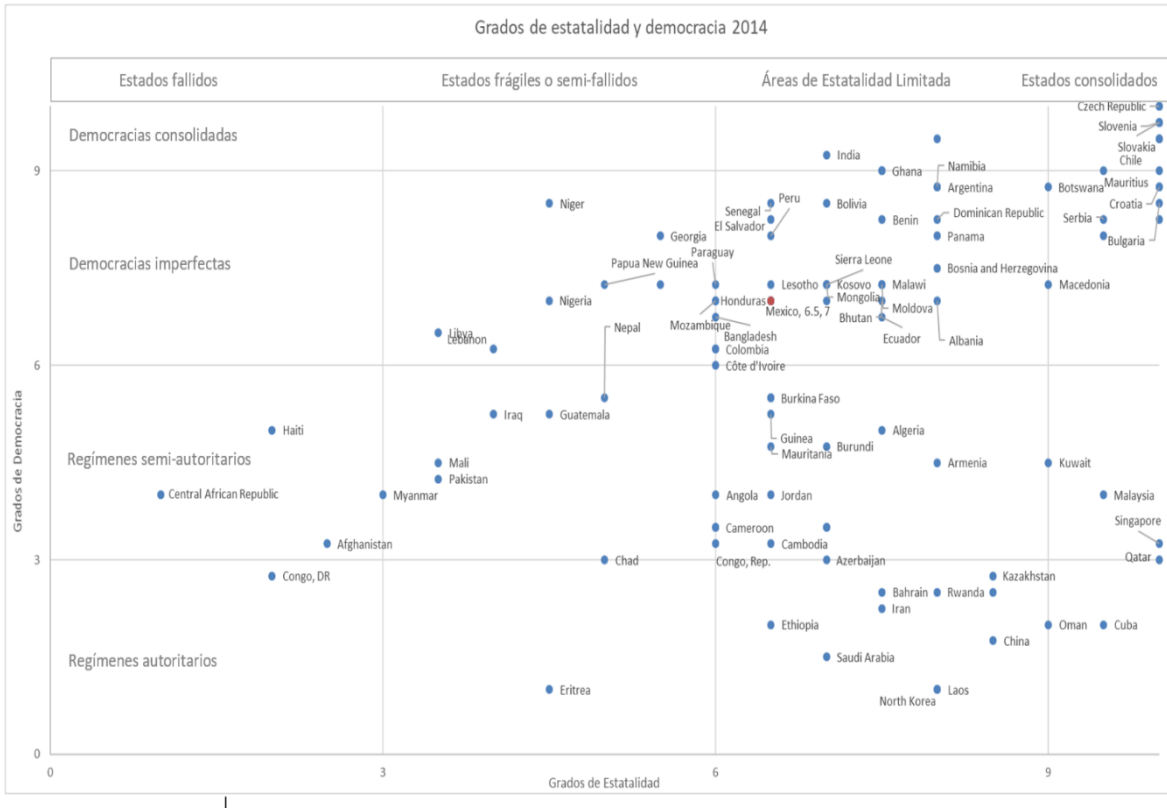
Fuente: Comisión Estatal de Derechos Humanos Nuevo León. 2008. “Pactos, convenios y tratados internacionales suscritos y ratificados por México, incluyendo la declaración de los derechos humanos” Consultado en abril de 2019. <https://www.cedhnl.org.mx/somos/legislacion/08.pdf>. Elaboración propia.

Anexo 3: Grados de estatalidad y grados de democracia 2012



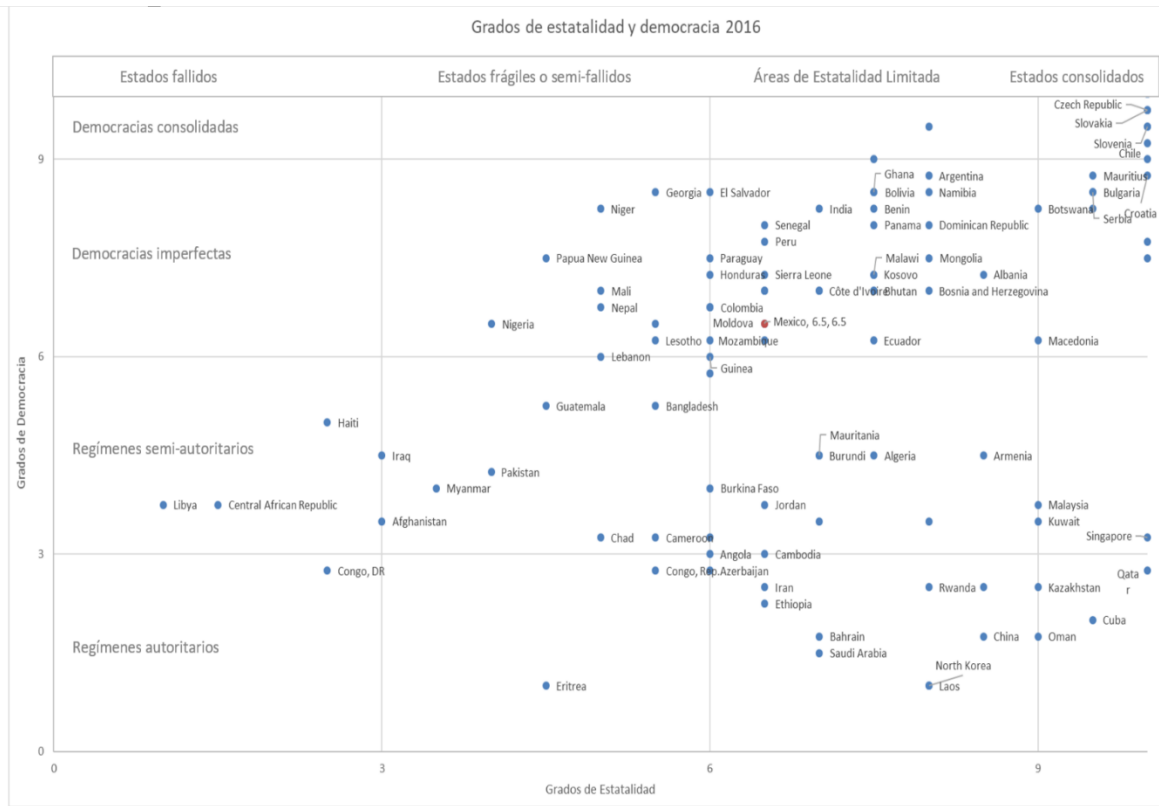
Elaboración propia con datos de *Bertelsmann-transformation-index* (2012).

Anexo 4: Grados de estatalidad y grados de democracia 2014.



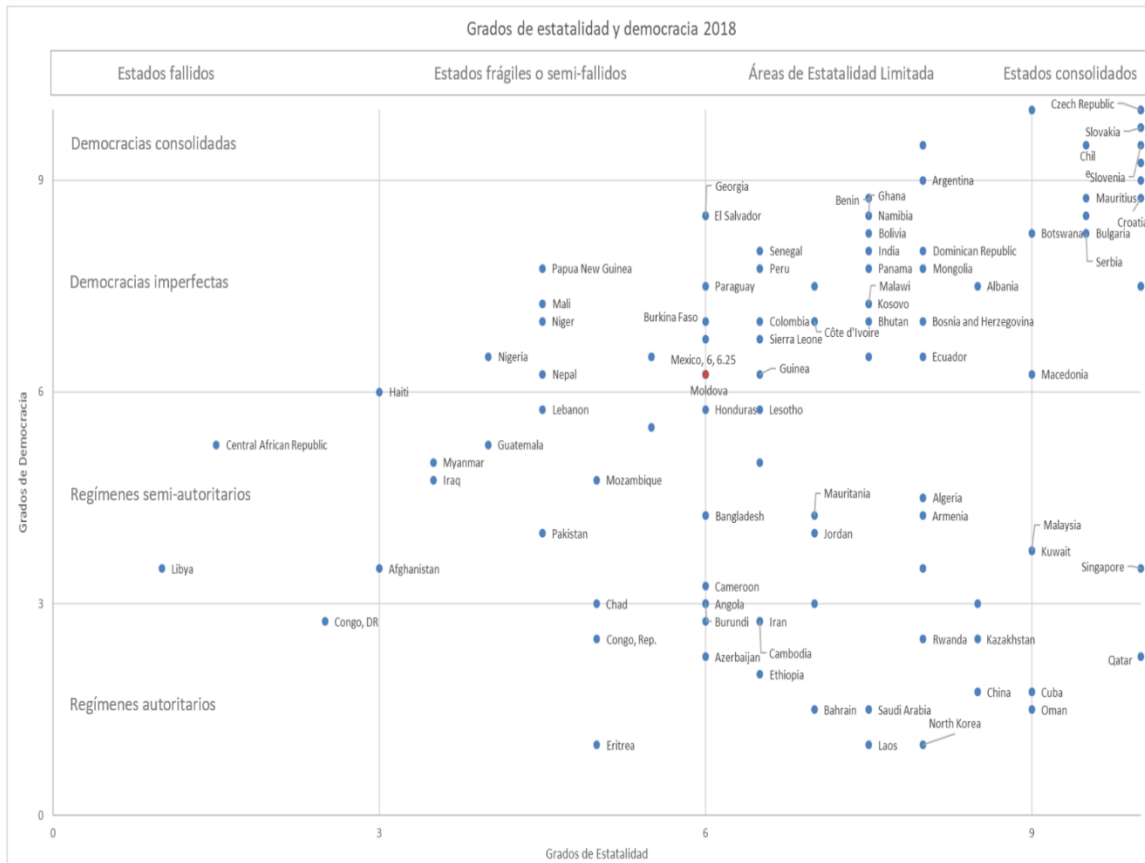
Elaboración propia con datos de *Bertelsmann-transformation-index* (2014).

Anexo 5: Grados de estatalidad y grados de democracia 2016.



Elaboración propia con datos de *Bertelsmann-transformation-index* (2016).

Anexo 6: Grados de estatalidad y grados de democracia 2018.



Elaboración propia con datos de *Bertelsmann-transformation-index* (2018).