



## **Frontera Sur.**

**Diagnóstico de programas para garantizar la seguridad de la frontera sur incluyendo los estados de Oaxaca y Quintana Roo (robustecer y mejorar la infraestructura humana, material y de obra pública, para atender, resguardar y controlar los flujos migratorios centroamericanos)**

“Este material, su divulgación, integridad de la obra y colección del mismo, es propiedad de la Cámara de Diputados en términos de lo dispuesto por el artículo 83 de la Ley Federal del Derecho de Autor. Las opiniones expresadas en este documento reflejan el punto de vista de su autora o autor, investigadora o investigador, y no necesariamente el del CEAMEG”.

## Contenido

<b>Introducción</b>	<b>3</b>
<b>I. Frontera Sur</b>	<b>4</b>
1. Estados fronterizos	4
2. Estados no fronterizos	5
A. Oaxaca	9
B. Quintana Roo	14
<b>II. Acercamiento al fenómeno de la migración</b>	<b>16</b>
1. El Estado Mexicano frente a la migración: acercamiento a los principales enfoques de análisis de política pública migratoria	16
2. La migración desde una mirada de género	20
3. Asuntos de Género y Política Migratoria	24
a. Mujeres migrantes en la frontera con Centroamérica	25
4. Flujos migratorios centroamericanos y derechos humanos	30
<b>III. Revisión de programas presupuestarios con gasto etiquetado para la protección de los derechos humanos de las mujeres migrantes</b>	<b>33</b>
<b>Consideraciones finales</b>	<b>37</b>
<b>Referencias</b>	<b>42</b>

## **Introducción**

Como parte integral de lo programado en el Programa Operativo Anual (POA) 2017 la Dirección de Estudios sociales de la Condición y Posición de las Mujeres y la Equidad de Género elaboró el documento ***Frontera Sur. Diagnóstico de programas para garantizar la seguridad de la frontera sur (robustecer y mejorar la infraestructura humana, material y de obra pública, para atender, resguardar y controlar los flujos migratorios centroamericanos)***

El Instituto Nacional de Migración (INM) reportó que en el 2016 ingresaron por el estado de Chiapas dos millones 958 mil 230 personas, lo cual representa el flujo migratorio regular, sea para turismo o trabajo. La mayoría de estos migrantes son salvadoreños, hondureños y guatemaltecos, aunque el año pasado se detectó un crecimiento de migraciones de personas provenientes de Cuba, Haití, así como de países africanos y asiáticos.

Por lo que el Presidente de México subrayó que “para alentar el acceso formal a nuestro país, se facilitará la obtención de la Tarjeta de Visitante Regional para guatemaltecos y beliceños. Además de ser gratuita, ahora su trámite será más sencillo y en mayor número de módulos; su portador podrá ingresar hasta por 72 horas a los Estados de Campeche, Chiapas, Quintana Roo y Tabasco.

### **I. Frontera Sur**

La frontera sur de México tiene una extensión de 1 149 kilómetros, de los cuales 956 corresponden a la línea divisoria con Guatemala en colindancia con los estados de Chiapas, Tabasco y Campeche. La frontera con Belice en el estado de Quintana Roo mide 193 kilómetros y en el estado de Campeche 14 kilómetros, y 85.2 kilómetros que corresponden al límite marítimo con Belice en la Bahía de Chetumal.

Del total de la población de los 24 municipios fronterizos el 74% se encuentra en Chiapas, y de ese porcentaje el 42% se concentra en dos municipios (Tapachula y Ocosingo); el resto de la población municipal fronteriza se divide de la siguiente manera: 7% en dos municipios de Tabasco (Balancán y Tenosique), 4% en dos de Campeche (Candelaria y Calakmul) y 15% en uno de Quintana Roo (Othón P. Blanco). Esto tiene implicaciones de carácter institucional muy importantes, en términos del número y la distribución de autoridades municipales a las que se deben tener en cuenta al considerar a esa fracción territorial directamente vinculada a los linderos internacionales.

La frontera sur se considera una línea divisoria con preocupante porosidad, en donde existen 11 cruces formales y hasta 370 cruces informales (95% del tránsito irregular de la frontera sur ocurre a través de los puntos informales), Miles de niños, niñas y adolescentes (NNA) de Centroamérica están huyendo de sus países, debido a que su integridad y seguridad están en riesgo y requieren protección internacional, así como la implementación de protección integral y acorde a las necesidades específicas de los diferentes grupos de edad, sexo, etnia y nacionalidad.

Actualmente la región sur-sureste vive las consecuencias del incremento desmedido del flujo de inmigrantes centroamericanos que se internan en México en su paso hacia los Estados Unidos que es su destino final y que originalmente transitan a través de la selva hasta llegar a municipios del Estado de Tabasco y Chiapas, para abordar el tren conocido como la “bestia”, que es un medio de transporte que usan las empresas para trasladar materias primas y que les refleja eficiencia y ahorro.

## **1. Estados fronterizos**

La frontera sur se considera una línea divisoria con preocupante porosidad, en donde existen 11 cruces formales y hasta 370 cruces informales (95% del tránsito

irregular de la frontera sur ocurre a través de los puntos informales), mismos que se encuentran divididos de la siguiente manera:

Dos en la frontera con Belice (Puente Subteniente López, en Chetumal y La Unión, en la rivera del Río Hondo), uno entre Tabasco y Guatemala (El Ceibo) y siete entre Chiapas y Guatemala (Frontera Corozal, Carmen Xhan, Ciudad Cuauhtémoc- Las Champas, Unión Juárez, El Talismán, Suchiate II y Ciudad Hidalgo).

## **2. Estados no fronterizos**

La ubicación geográfica de México lo hace un país con dos fronteras caracterizadas por su gran movilidad humana. Sin embargo el flujo migratorio no se suscribe únicamente a los Estados que se encuentran cerca de la fronteras, sino que se expande mucho más allá de los territorios fronterizos, tal es el caso de varios estados de la República Mexicana, entre los que se encuentran Quintana Roo y Oaxaca, sus fronteras geográficas con otros estados permiten que sean paso de migrantes, generalmente de sur a norte, en el caso de Oaxaca, Quintana Roo sí comparte unos kilómetros de frontera con Belice. En el caso de Oaxaca ser paso de migrantes los coloca en una situación que los obliga a tener políticas, leyes, decisiones y prácticas para atender el fenómeno sin vulnerar los derechos humanos de las personas migrantes.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos reconoce que a pesar de que los Estados tienen derecho a “fijar sus políticas migratorias” también deben respetar los derechos humanos de las personas migrantes.

MAPA 1  
GEOGRAFÍA DE LA FRONTERA GUATEMALA-MÉXICO



Fuente: CONAPO, 2015.

Los migrantes que se desplazan de México a Estados Unidos ocupan el primer lugar, totalizando sólo ellos casi 6% del contingente mundial de migrantes. El Consejo Nacional de Población (CONAPO) ha detectado algunos cambios en la migración México-Estados Unidos, entre los más importantes destacan: la disminución de la emigración masiva de mexicanos indocumentados, el carácter permanente y menos circular de los flujos migratorios, la extensión territorial a lo largo y ancho de ambos países, así como el perfil más heterogéneo de los migrantes.

De conformidad con la clasificación que utiliza el Banco Mundial, en 2010 los desplazamientos Sur-Norte fueron la corriente migratoria más importante (45% del total), seguidos de los desplazamientos Sur-Sur (35%), Norte-Norte (17%) y Norte-Sur (3%). Los Estados Unidos son el principal destino de importantes corredores migratorios en el contexto Norte-Norte y Sur-Norte

La internación de extranjeros indocumentados a México se ha incrementado consistentemente; una prueba de ello es que de enero a noviembre de 2013 se habían devuelto a sus lugares de origen alrededor de 76 mil personas, la cifra para el mismo período en 2014 fue de 90 mil eventos, ya que una persona puede ser devuelta varias veces; lo anterior sin considerar las personas que lograron llegar a los Estados Unidos. Durante las últimas décadas se ha evidenciado a nivel mundial un incremento

La movilidad humana, ya sea como migración internacional o migración interna, como consecuencia de diversos factores se prevé que la migración seguirá en aumento debido a las crecientes disparidades socio-económicas, particularmente en términos de desigualdad, pobreza y necesidades básicas insatisfechas; el auge de la flexibilización y disminución de garantías y derechos laborales principalmente respecto de trabajadores de sectores económicos de baja cualificación; el aumento de la violencia criminal en algunos países del continente y el consecuente deterioro progresivo de los niveles de seguridad humana; el deterioro de la situación económica, social y política de diversos países; el impacto generado por la violencia generada por guerras, conflictos armados y el terrorismo; la fragilidad y/o corrupción de instituciones políticas en algunos países de la región; las necesidades de reunificación familiar; el impacto del accionar de empresas nacionales y transnacionales; 9) el cambio climático y los desastres naturales y el auge de la urbanización a partir de la mejora de las condiciones de vida en las ciudades.

Entre las múltiples causas que generan la migración de personas, el accionar del crimen organizado es actualmente uno de los principales generadores de migración forzada en varios países de la región. Asimismo, las desigualdades sociales, económicas y demográficas entre países desarrollados y países en vías de desarrollo, ya sea en términos de oportunidades de empleo, recursos, educación y derechos humanos, representan otras de las causas fundamentales de la migración internacional e interna.

La Comisión también ha tenido conocimiento de situaciones en las que proyectos de desarrollo en gran escala, también conocidos como megaproyectos, industrias de extracción minera y agrícola y economías extractivas no tradicionales han causado la migración forzada de personas, sin olvidar el impacto del cambio climático y los desastres naturales son otras de las causas que obligan a las personas a migrar de sus lugares de origen. Principalmente, se trata de personas que ya se encuentran en una situación de vulnerabilidad por otras múltiples causas, pues generalmente viven en condiciones de pobreza y no tienen garantizados sus derechos económicos, sociales y culturales, y por ello suelen verse forzadas a migrar.

México es en la actualidad el segundo país de emigración en el mundo, con un estimado cercano a los 12 millones de migrantes internacionales, lo cual significa que más de un 10% de la población total del país vive por fuera del territorio mexicano. La región también cuenta con el corredor migratorio con el mayor flujo en el mundo, el corredor entre Estados Unidos y México. Anualmente cientos de miles de migrantes en situación irregular transitan cada año a través de México con el objeto de llegar a los Estados Unidos. La mayoría de estas personas provienen de países de Centroamérica, Suramérica y el Caribe, pero también de África y Asia.

En la actualidad, las nuevas dinámicas de violencia generada por el crimen organizado en Centroamérica y México están teniendo un serio impacto sobre el espacio humanitario en la región. La violencia del crimen organizado es una de las principales causas de migración forzada, tanto a nivel interno como internacional, generando graves violaciones a los derechos humanos en países como Colombia, México y países de Centroamérica, en particular los países del llamado Triángulo del Norte: El Salvador, Guatemala y Honduras. Estos países de la región cuentan con altos niveles de violencia y diversas formas de persecución, las cuales se agravan a partir de la violencia generada por actores no estatales como organizaciones criminales dedicadas al narcotráfico, pandillas y maras, la cual ha ocasionado que proporciones significativas de población de estos países se hayan

visto forzadas a huir de sus hogares en busca de seguridad, así como por los obstáculos que encuentran para acceder a protección efectiva y en materia de acceso a la justicia.

Al referirse a la situación de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México, para cumplir efectivamente con el deber de prevenir situaciones sistemáticas de discriminación y violencia que ponen en riesgo el ejercicio efectivo de los derechos humanos es imperativo que el Estado adopte e implemente medidas en dos niveles: 1) medidas generales y 2) medidas específicas

### **A. Oaxaca**

El territorio del estado de Oaxaca se encuentra organizado mediante microrregiones integradas por localidades rurales cuya vida económica converge en un centro urbano denominado centro de mercado. Estos centros constituyen pequeñas “ciudades mercado” que suministran bienes y servicios a las localidades rurales y capturan los excedentes monetarios procedentes de las remesas, de la producción agrícola, forestal y artesanal, del ganado de traspatio y de las manufacturas en pequeña escala (Marroquín 1978; Diskin y Cook 1975). Las principales características que identifica a los centros de mercado es la presencia de un mercado regional relativamente grande que incluye también a un mercado itinerante.

La migración internacional en algunas regiones de Oaxaca, representa 84% del flujo total migratorio internacional, mientras que para la entidad era en el año 2000 apenas de 8%<sup>5</sup>.

La distribución de los migrantes por sexo es de un tercio para las mujeres y de dos tercios para los hombres; es decir, el porcentaje de mujeres migrantes es ligeramente más alta que la que reporta el censo del 2000 para los migrantes internacionales en el estado de Oaxaca.

Tres condiciones pueden explicar este resultado. Por un lado, están las redes sociales locales que favorecen la migración femenina y, por otro, está la demanda de mano de obra femenina en los lugares de destino. La tercera condición se refiere a cambios importantes que han ocurrido en la estructura demográfica local debido a migraciones masivas de hombres.

En realidad, estas tres condiciones pueden estar presentes y favorecer la migración femenina en los hogares. La estructura de edades de los migrantes del área de estudio coincide tanto para hombres como para mujeres con los resultados del censo sobre la migración oaxaqueña interna reportados por el censo del 2000. En el que se detectó la presencia del grupo de 10-14 años y un dato relevante es del grupo de migrantes de 55 años de edad en adelante es casi inexistente, lo que se puede explicar porque éstos no son bien recibidos por los mercados laborales. Los grupos de edad de 0-4 y 10-14 años indican que también emigran familias completas que llevan consigo niños. La mayoría de los migrantes están casados o se encuentran viviendo en unión libre (58%). Es decir, la migración tiene como propósitos principales el sostenimiento del hogar incluyendo las metas de bienestar. El segundo grupo de migrantes el cual representa más de un tercio es el de los solteros. En general, los migrantes son hijos que están ligados a un hogar puesto que solamente 11.1% de ellos declaró ser jefe de familia. Esto significa que los hogares oaxaqueños son extendidos porque consideran a los hijos migrantes como sus miembros, a pesar de que éstos ya hayan formado su propio núcleo familiar. Normalmente se consideran miembros del hogar aquellos individuos que envían remesas y que se mantienen en comunicación.

La migración se fue incrementando aceleradamente durante las últimas tres décadas del siglo veinte; en la década de los noventa alcanzó su máximo histórico; y al parecer estas tendencias continúan en el nuevo milenio. Como ya se mencionó antes, la migración se dirige principalmente a los Estados Unidos. Los estados de la costa oeste (California, Oregón y Washington) captan el 56% del flujo total de

migrantes y es, en efecto, el estado de California el principal receptor con una cuota de 42.5%. Sin duda esto se debe a que este estado posee la economía estatal más grande comparable con la de Francia. El estado de Oregón ocupa el segundo lugar recibiendo 10.3% del total de los migrantes que es equivalente al flujo de migrantes que reciben juntos los estados de Arizona (3.6%), los del noreste (Illinois, Wisconsin, Indiana y Ohio, 2.8%), los del sureste (Alabama, Arkansas y Tennessee, 2.2%) y los del centro-oeste (Colorado, Nevada y Utah, 1.4%). El segundo grupo de estados más importante es el de la costa este (Florida, Georgia, Nueva Jersey, Carolina del Norte, Virginia y Nueva York) que capta 13.4% del flujo total migratorio. De los destinos nacionales, conviene destacar dos grupos de estados. El primero corresponde a la Ciudad de México y el Estado de México que juntos reciben 6.7% del total de los migrantes; estos estados fueron detectados por el censo del 2000 como los dos principales lugares de destino de la migración oaxaqueña interna. El segundo grupo incluye los estados agrícolas e industriales del noroeste (Baja California, Baja California Sur, Sinaloa y Sonora) los cuales captan 3.9%. A excepción de Baja California por cuya frontera cruzan la mayoría de los migrantes internacionales, los demás estados sostienen una corriente migratoria de tipo circular de jornaleros agrícolas con Oaxaca. Finalmente, el estado de Oaxaca absorbe 3.6% de su propio flujo total migratorio, mientras que los estados del sur-sureste (Guerrero, Tabasco y Quintana Roo) y otros estados del centro (Guanajuato y Puebla) captan apenas 2.2% restante. La fuerza laboral migrante se dedica en un 40.9% a las actividades agrícolas y en un 45% a las actividades de los sectores servicios y secundario. Hay un amplio menú de actividades no agrícolas que desarrollan los migrantes, del cual los obreros, técnicos, dependientes de establecimientos y trabajadores domésticos hacen un tercio. En realidad, los migrantes están presentes en la mayoría de las actividades económicas formales e informales, urbanas y rurales conocidas, tales como educación, servicios públicos, transporte, inspección y supervisión, operación de maquinaria, artesanías, comercio, entre otras. Esto indica que existe una amplia y variada demanda de mano de obra oaxaqueña en los mercados laborales en los lugares de destino.

**2.1.3. Inmigrantes residentes en México por entidad federativa, según región de nacimiento, 2010**  
(Porcentajes por columna)

*continúa*

Entidad Federativa	Total	Región de nacimiento				
		Estados Unidos	Centroamérica <sup>1</sup>	Suramérica <sup>2</sup>	Europa	Otro país
<b>Total</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>
Aguascalientes	1.1	1.3	0.6	0.6	0.8	1.0
Baja California	12.9	15.2	4.3	3.9	2.0	11.9
Baja California Sur	1.4	1.0	0.2	1.5	2.9	7.1
Campeche	0.6	0.1	5.0	2.1	0.0	0.8
Coahuila	2.3	2.7	0.6	1.0	0.6	1.5
Colima	0.9	1.1	0.4	0.7	0.6	0.4
Chiapas	3.3	0.4	45.8	0.6	0.4	0.9
Chihuahua	8.6	10.9	1.3	0.7	0.8	1.5
Distrito Federal	7.7	2.2	6.8	31.0	37.5	27.2
Durango	1.4	1.8	0.2	0.1	0.7	0.9
Guanajuato	3.8	4.3	1.1	2.6	3.0	2.6
Guerrero	2.0	2.4	0.4	0.5	0.6	0.3
Hidalgo	1.7	1.9	0.7	0.6	0.9	1.0
Jalisco	8.1	8.8	3.7	7.8	5.0	6.2
México	5.5	4.5	5.9	13.0	6.8	8.7
Michoacán	4.7	5.8	0.8	1.3	1.3	0.7
Morelos	2.1	1.9	1.5	1.6	5.8	0.7
Nayarit	1.5	1.8	0.2	0.4	0.9	1.1
Nuevo León	3.0	2.8	3.0	6.4	2.4	3.4
<b>Oaxaca</b>	<b>1.8</b>	<b>2.1</b>	<b>0.7</b>	<b>0.4</b>	<b>1.5</b>	<b>0.7</b>
Puebla	2.2	2.2	1.6	2.7	3.9	1.8
Querétaro	1.3	0.9	0.4	3.0	5.0	2.1
<b>Quintana Roo</b>	<b>1.7</b>	<b>0.6</b>	<b>4.8</b>	<b>4.7</b>	<b>6.1</b>	<b>6.2</b>
San Luis Potosí	1.6	1.8	1.0	0.9	0.9	0.7
Sinaloa	1.9	2.3	0.4	0.4	0.6	1.1
Sonora	4.3	5.4	1.0	0.6	0.8	1.3
Tabasco	0.6	0.2	1.5	4.4	1.4	0.4
Tamaulipas	6.8	8.4	1.9	2.3	0.5	1.3
Tlaxcala	0.3	0.3	0.2	0.4	0.3	0.2
Veracruz	2.4	2.3	2.0	3.0	4.6	1.9
Yucatán	0.7	0.3	1.7	1.0	1.3	4.1
Zacatecas	1.8	2.3	0.3	0.1	0.2	0.3

Notas: 1/ Centroamérica incluye Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá.

2/ Suramérica concentra Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Las Guayanas, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela.

Fuente: Estimaciones del CONAPO con base en el INEGI, muestra del diez por ciento del Censo de Población y Vivienda, 2010.

Según datos estadísticos del Instituto de Mexicanos en el Exterior (IME), 56 399 personas originarias del estado de Oaxaca residían en el extranjero en 2012, de las

cuales el 98.5% (55.438) lo hacía en los Estados Unidos. Esta cifra en realidad representa el número de personas de origen oaxaqueño que solicitaron en 2012 su matrícula consular en alguno de los consulados mexicanos en los Estados Unidos. De 2007 a 2012 se expidieron 340.789 matrículas consulares a personas originarias de Oaxaca en los diversos consulados. Considerando que la matrícula consular tiene una vigencia de 5 años, se puede estimar que las matrículas expedidas en los últimos cinco años (285 871) corresponden a personas de migración reciente y en situación irregular en los Estados Unidos. Debido a que la proporción de las personas de origen mexicano residentes en los Estados Unidos en condición irregular es de 54% con respecto al total, se puede considerar que dicho total es de alrededor de 529.390 de origen oaxaqueño residentes en los Estados Unidos. Por otra parte, la disminución a nivel nacional de la migración internacional hacia los Estados Unidos tiene una expresión totalmente diferente a nivel del estado de Oaxaca, ya que en esta entidad la intensidad migratoria se incrementó en el primer decenio del siglo XXI, y de acuerdo con los datos de la Secretaría de Relaciones Exteriores, la migración internacional procedente de municipios de media, baja y muy baja intensidad migratoria continúa en aumento. De hecho, la mayor cantidad de matrículas consulares fueron expedidas a personas originarias de municipios con media, baja y muy baja intensidad migratoria, lo cual indicaría que, de continuar esta tendencia, aumentarán los municipios de alta y muy alta incidencia migratoria del estado de Oaxaca en la segunda década.

Un hecho importante es el que se ha venido presentando en algunas regiones y que representa el rechazo a que los migrantes se queden en alguna región, por ejemplo antes tenían una estancia promedio de tres a cuatro días en el Comi a fin de reponerse del cansancio físico y lesiones, para después seguir su trayectoria a los Estados Unidos.

Sin embargo –ahora–, se quedan alrededor de 28 días porque la mayoría gestiona una visa humanitaria, ante el Instituto Nacional de Migración (INM), para dar

seguimiento a su denuncia penal presentada ante un Ministerio Público federal o local.

Asimismo, el endurecimiento de las medidas antimigratorias en la frontera norte no han disminuido el número de migrantes centroamericanos en trayecto a los Estados Unidos, porque su sueño es llegar a ganar dólares, a pesar del riesgo de perder la vida.

No obstante, observó que algunos migrantes, después de obtener la visa humanitaria, han preferido quedarse en Oaxaca o trasladarse a la Ciudad de México, Monterrey o Guadalajara, y ya no seguir a los Estados Unidos.

## **2. Quintana Roo**

La frontera sur de México está integrada por los estados de Chiapas, Tabasco, Campeche y Quintana Roo, los cuales limitan geográficamente con Guatemala y Belice a lo largo de 1 149 kilómetros. La línea fronteriza entre México y Guatemala es de una extensión de 956 kilómetros, con una geografía muy diversa, compuesta por selva, ríos y montañas, y que posee dinámicas socioeconómicas distintas, según la zona fronteriza de que se trate. Chiapas es el estado de mayor importancia dentro esta región, no sólo por su extensión fronteriza, sino por la dinámica migratoria que comparte con Guatemala, caracterizada por el cruce de un gran número de visitantes locales, trabajadores temporales guatemaltecos y migrantes que utilizan el territorio mexicano para llegar a Estados Unidos.

En un santuario se ha convertido la comunidad de Xcalak, para el arribo de personas provenientes de Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua. Los migrantes provenientes de Centroamérica arriban ilegalmente a la Costa Maya en busca de trabajo, la ruta marítima Isla de San Pedro Belice- Xcalak, es la principalmente usada para entrar a México.

Se calcula que cada año un promedio de mil extranjeros se instalan en Quintana Roo, el Estado ocupa el quinto lugar a nivel nacional en recepción de migración extranjera, se calcula que se incrementó 27.52 por ciento en los últimos cinco años (Inegi, 2015).

Aunque no hay una estadística la presencia de centroamericanos en los poblados y no se conoce el número exacto de migrantes, pero han llegado de forma masiva, algunos en busca de trabajo y otros utilizan la ruta para trasladaras a otros puntos del estado y del país, en busca de una mejor calidad de vida. En cuanto a la recepción de migración extranjera el Inegi considera que únicamente siete mil 630 habitantes nacidos en otro país, cuenta con la nacionalidad mexicana, uno de los porcentajes más bajos en el país.

La movilidad poblacional entre Guatemala y México se puede distinguir con base en cuatro elementos fundamentales:

- Direccionalidad: Sur a Norte (desde Guatemala a México y Estados Unidos de América) y Norte a Sur (desde México y Estados Unidos a Guatemala).
- Motivo de cruce: laboral, comercial, familiar, turístico, entre otros.
- Condición migratoria de cruce: documentada o indocumentada.
- Destino: 1, México, especialmente municipios chiapanecos fronterizos y no fronterizos, y otras entidades como Tabasco, Quintana Roo o Campeche; 2, Estados Unidos, para este destino, México es territorio de tránsito, y 3, Guatemala, principalmente a los departamentos fronterizos del occidente de ese país.

## Mapa de México con flujos migratorios



Fuente: Conapo, 2016

## II. Acercamiento al fenómeno de la migración

### **El Estado Mexicano frente a la migración: acercamiento a los principales enfoques de análisis de la política pública migratoria**

La gestión migratoria representa un gran reto para todos los países. Los retos incluyen presiones económicas, políticas y sociales que repercuten en las decisiones y preferencias de los gobiernos. El debate político y económico actual suele girar en torno al beneficio que los migrantes pueden traer a la economía de un país. Sin embargo, estos debates se ven muchas veces mezclados con intereses nacionalistas que tiñen las políticas migratorias con tonos discriminatorios y hostiles. No obstante, más allá de los debates nacionales e internacionales sobre migración, el hecho migratorio requiere de objetivos y herramientas de política pública que atiendan las necesidades de los migrantes.

Es crucial reconocer la diferencia entre las preguntas ¿qué tipo de migración es deseable en un país? y ¿cuál es la mejor manera de tratar a los migrantes en este país? Cada una de ellas atiende a situaciones y retos distintos. La primera refiere a una evaluación de las condiciones políticas y económicas para la migración en un país determinado. La segunda involucra un juicio del trato deseable y apropiado de las personas migrantes presentes ya en un territorio, sin distinción de propósito o condición migratoria. El gobierno mexicano ha sabido reconocer la diferencia fundamental entre estas preguntas. En los últimos veinte años, las instituciones políticas y administrativas vinculadas con asuntos migratorios en México han resuelto la pregunta del trato a los migrantes a través de la elaboración de objetivos de política pública claros respecto al manejo de las poblaciones migrantes en el territorio nacional.

### **Política pública en materia migratoria**

En México, la práctica legislativa y administrativa federal en términos de políticas públicas migratorias muestra un patrón bien definido. Desde finales de la década de los años ochenta, comenzaron a configurarse los objetivos que hoy representan elementos indiscutibles en la política pública en materia de migración del gobierno Mexicano:

- Contribuir al desarrollo nacional, a través de una adecuada gestión migratoria con base en un marco legal que facilite los flujos migratorios con respeto a la dignidad humana.
- Garantizar la protección y defensa de los Derechos Humanos de los migrantes, así como de su integridad física y patrimonial, independientemente de su nacionalidad y de su condición de documentados o indocumentados en las cuales participan los tres órdenes de gobierno
- Proteger y defender los derechos e integridad física de todos los migrantes en el territorio nacional

En la frontera sur de México, desde abril de 2008, se modificaron las formas migratorias para nacionales de Guatemala y Belice con el propósito de facilitar más la vida transfronteriza, y al mismo tiempo crear mejores condiciones para la protección de los derechos de estas personas y contribuir a la seguridad del país, como parte de la ejecución de la Propuesta de política migratoria en la frontera sur de México. Se creó la Forma Migratoria de Trabajador Fronterizo (FMTF) para la entrada documentada de trabajadores, fundamentalmente guatemaltecos, que pueden emplearse hasta por un año en cualquier sector de la economía de las entidades federativas colindantes con la frontera sur mexicana, misma que permite la internación de familiares del titular y sustituye a una anterior que se limitaba a trabajadores agrícolas en el estado de Chiapas. Se amplió la aplicación territorial de la Forma Migratoria de Visitante Local (FMVL) para guatemaltecos a más departamentos de ese país y con acceso hasta 100 kms. al interior de México en los territorios colindantes; tiene una vigencia de cinco años, con estancias en territorio mexicano no mayor a 72 horas.

Agenda Legislativa, Plan Anual de Trabajo del Primer año de Ejercicio de la LXII Legislatura 2015-2016.

Impulsar iniciativas que tengan el propósito de ampliar el marco legal para fortalecer el desarrollo sustentable de la región sur-sureste, y que reporten beneficios tangibles a su población, en términos:

a) Económicos

- Proveer de mayores recursos a la región e impulsar una eficiente aplicación de los mismos, por medio de los programas federales ejecutados por las dependencias federales aprobados presupuestalmente, como lo son:
  - Fondo Regional.
  - Fondo Sur-Sureste.
  - Proyectos para el Desarrollo Regional de la Zona Henequenera del Sureste.
  - Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.

- PROCAFE e impulso productivo del Café.

b) Sociales

- Desarrollo Social.
- Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano.
- Apoyo a la educación superior.
- Fomento a la cultura de Derechos Humanos.

c) Protección y conservación del medio ambiente

- Medio Ambiente y Recursos Naturales.
- Atención a la gestión ambiental (ordenamiento y protección de los ecosistemas naturales).
- Apoyo a proyectos productivos sustentables (producción forestal, manejo de la vida silvestre, agricultura sustentable y ecoturismo).
- Apoyo a los programas de prevención de riesgos ambientales.

d) De atención a migrantes • Fondo Apoyo a Migrantes.

- Estrecha comunicación con el Instituto Nacional de Migración para mejorar su operación.
- Estar atento a las acciones en el combate a la corrupción entre las autoridades involucradas en el tema migratorio.
- Estar pendientes de que las instancias responsables proporcionen la debida protección jurídica a la población víctima de tráfico, trata y otras violaciones a sus derechos.
- Seguimiento de la situación de los migrantes en su paso por la frontera sur, así como su alojamiento en estaciones migratorias y la seguridad de las mismas.
- Será fundamental asegurar que los niños, niñas y adolescentes reciban un trato digno por parte de las autoridades, les sean respetados sus derechos y les sea garantizada la reunificación familiar.

d) De seguridad

- Coadyuvar en la elaboración y operación del Programa de seguridad en la frontera sur.
- Gestión de mayores fondos para Seguridad Pública en Municipios Fronterizos.
- Mantener una comunicación permanente entre México, Belice y Guatemala en materia de seguridad en la frontera sur-sureste.

## **2. La migración desde una mirada de género**

Marco normativo nacional de los derechos humanos de las mujeres migrantes internacionales en México

Las acciones normativas en favor de los derechos humanos de las mujeres en nuestro país aún presentan importantes retos en relación a la incorporación de la perspectiva de género en la legislación en la materia. Los primeros esfuerzos de incorporación en las leyes se observan particularmente a finales de los años noventa y en la más reciente década.

Tan solo en el caso de la reforma constitucional en materia de derechos humanos<sup>i</sup>, esta fue publicada muy recientemente en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 10 de junio de 2011 (SCJN, 2011).

En dicha reforma se establece el reconocimiento pleno de los derechos humanos consagrados en la Constitución y en los tratados internacionales ratificados por México.

Respecto al tema migratorio de las mujeres, en el texto constitucional se ubican diversas menciones:

Artículo 2°, en relación a la protección de los migrantes de los pueblos indígenas, tanto en el territorio nacional como en el extranjero, mediante acciones para garantizar los derechos laborales de los jornaleros agrícolas; mejorar las

condiciones de salud de las mujeres; apoyar con programas especiales de educación y nutrición a niños y jóvenes de familias migrantes; velar por el respeto de sus derechos humanos y promover la difusión de sus culturas.

Esta reforma constitucional en materia de derechos humanos incluyó también el reconocimiento del derecho de solicitud de asilo por motivos políticos, así como del refugio por motivos humanitarios, en su artículo 11.

En su Artículo 30, la Constitución reconoce que la nacionalidad mexicana se adquiere por nacimiento o naturalización, incluidos los hijos nacidos en el extranjero de padre y/o madre de origen mexicano, así como los extranjeros que obtengan carta de naturalización expedida por la Secretaría de Relaciones Exteriores. Esta población también gozará de las garantías constitucionales.

En su Artículo 33, la Constitución establece con respecto a las personas extranjeras, que éstas también gozarán de los derechos humanos y garantías en ella reconocidas.

Como se puede observar, esta reforma constitucional reconoce los derechos humanos de nacionales y extranjeros, situación que da pie a la prestación de servicios públicos de salud, educación y acceso a la justicia, por ejemplo, independientemente de su calidad migratoria, tanto para la población migrante extranjera que se interna en México como a la población migrante mexicana que sale del país y a la cual tiene la obligación institucional de proteger allende las fronteras nacionales, por medio de los servicios consulares.

En lo que respecta a la Administración Pública Federal y sus atribuciones, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) establece una serie de atribuciones en materia de política poblacional, incluidos los asuntos migratorios y de participación de las mujeres.

En su artículo 27 la LOAPF establece que la Secretaría de Gobernación es responsable del despacho de los asuntos relacionados con la formulación y conducción de la política de población (fracción IV), de tramitar lo relativo al artículo 33 de la Constitución -respecto a la expulsión de extranjeros- (fracción VI), de formular, normar, coordinar y vigilar las políticas de apoyo a la participación de la mujer en los diversos ámbitos del desarrollo, así como propiciar la coordinación interinstitucional para la realización de programas específicos en la materia (fracción XXV).

El enfoque de política pública en materia migratoria en México se concentra en el ámbito de la política poblacional. La Secretaría de Gobernación es la dependencia responsable de la misma, a través del Consejo Nacional de Población (Conapo) y del Instituto Nacional de Migración (INM).

De hecho, en lo que concierne a la promoción de los derechos y la participación de las mujeres, tanto mexicanas como extranjeras, la Ley del Instituto Nacional de las Mujeres (LINM) establece, en su artículo 3º, lo siguiente:

Son sujetos de los derechos que esta Ley garantiza todas las mujeres mexicanas y extranjeras que se encuentren en el territorio nacional, y las mexicanas en el extranjero, sin importar origen étnico, edad, estado civil, idioma, cultura, condición social, discapacidad, religión o dogma; quienes podrán participar en los programas, servicios y acciones que se deriven del presente ordenamiento.

Por lo que toca a la protección a la población mexicana en el exterior la LOAPF señala en su artículo 28 fracción II que esta labor corresponde a la Secretaría de Relaciones Exteriores, por conducto de los agentes del Servicio Exterior Mexicano. Lo relativo a la extradición, es competencia del Procurador General de la República, conforme a leyes y tratados (fracción XI).

En materia de igualdad entre mujeres y hombres, así como del derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, el Congreso Federal ha impulsado la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (LGIMH, del año 2006) y la Ley General de Accesos de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (LGAMVLV, del año 2007).

Los migrantes pueden estar expuestos a una doble vulnerabilidad: como migrantes y debido a su género. Descomponer en factores consideraciones de género en política migratoria y otras políticas no significa rediseñar estas políticas, sino más bien ver cómo incorporar los asuntos de género al proceso de formulación de políticas y los programas que resultan de dicho proceso. El género no deberá considerarse como un conjunto de asuntos que deben aplicarse por separado a la política migratoria para hombres y mujeres. La política sobre migración también debe tomar en cuenta las relaciones entre hombres y mujeres en los países de origen y de destino.

Hoy en día, las mujeres migrantes son reconocidas no sólo como dependientes, o parte del proceso de reunificación familiar, o como migrantes forzadas en situaciones de desplazamiento, sino también como agentes independientes y jefas de familia o estrategas. Actualmente, las mujeres dan razón de casi la mitad de la población migrante en todo el mundo. Sin embargo, las políticas y disposiciones relacionadas con la migración en países de origen y/o de destino generalmente no se han ajustado a esta tendencia. A pesar de la evidencia cada vez mayor acerca de la naturaleza relacionada con el género de la migración, la mayoría de las políticas y disposiciones relacionadas con la migración no son influidas por el género. Muchas veces, subestiman o menosprecian la naturaleza de género de la migración, con consecuencias imprevistas para las mujeres.

A pesar de la “feminización de la migración”, todavía con frecuencia se tiende a tomar a los hombres como la “norma”, ignorando las necesidades, aspiraciones y capacidad para actuar de manera independiente de las mujeres. Las políticas y las

disposiciones normalmente no consideran los papeles y las relaciones entre hombres y mujeres.

### **3. Asuntos de Género y Política Migratoria**

A pesar de que las mujeres siempre han representado una parte significativa de la población migrante, la migración en el pasado se percibía como un fenómeno predominantemente masculino. Sin embargo, la participación de las mujeres en el proceso de la migración y las razones por las cuales migran, están cambiando. Este desarrollo representa una de las tendencias más significativas en las recientes corrientes de migración internacional. Influye en la determinación de papeles y afecta las relaciones entre hombres y mujeres en los países de origen y de destino.

A pesar de la evidencia cada vez mayor sobre los aspectos de migración de género específico, la mayoría de las políticas y disposiciones relacionadas con la migración no son específicas a un género. Existe una tendencia entre la mayoría de los países de destino cuando se formulan políticas relacionadas con la migración y se adoptan disposiciones legales pertinentes para poner más énfasis en los asuntos relacionados con la inmigración y el control fronterizo sin incorporar un análisis de género en su planeación.

Lo mismo se aplica a los países de origen donde, con pocas excepciones, las dimensiones y sensibilidades de género se reconocen y tratan por separado las inquietudes y los intereses de hombres y mujeres, los migrantes potenciales no son incorporados a las leyes de inmigración y trabajadores migrantes. Más bien, adoptan decisiones restrictivas con respecto a las condiciones de salida en un intento por protegerlos de la explotación y el abuso

Por ejemplo, cuando se están concibiendo programas de migración de trabajo, deben considerarse la naturaleza y el perfil de las oportunidades de empleo para los migrantes junto con la pregunta de quién puede tener acceso a ella. A pesar del

hecho de que las mujeres migran cada vez más de manera autónoma como las principales proveedoras de ingresos para la familia, los mercados de trabajo en los países de destino permanecen segregados por sexos. De esta manera, sólo ciertos sectores están abiertos al empleo de mujeres, incluyendo mujeres migrantes, incluyendo las llamadas ocupaciones femeninas “tradicionales” como trabajo doméstico, entretenimiento, enfermería, cuidar a alguien, etcétera. De esta manera, las mujeres migrantes ayudan a liberarse a las mujeres locales en los países de destino de algunas de las funciones femeninas tradicionales y facilitan su acceso al mercado de trabajo, mientras que ellas mismas permanecen atadas a los papeles tradicionales.

Esta situación destaca la necesidad de que los programas de inmigración sean sensibles y se adapten a estas tendencias. La inmigración de trabajo debería ser más flexible en sus ofertas de empleo disponible, mientras que los programas de reunificación familiar deberían otorgar a los dependientes todos los posibles beneficios y acceso a servicios para facilitar su integración.

#### **A. Mujeres migrantes en la frontera con Centroamérica**

Respecto a las mujeres que cruzan la frontera sur de México, estudios realizados en la zona limítrofe con Guatemala permiten saber que las mujeres migrantes están expuestas a mayores riesgos de violación de sus derechos humanos, a la violencia institucionalizada por parte de las autoridades migratorias y locales, de los empleadores por su condición de indocumentadas, así como por la violencia de género que se agudiza en la frontera:

- 70% de las mujeres migrantes sufren violencia,
- 60% de ellas han sido víctimas de abuso sexual o prostitución,
- Grave riesgo de contraer enfermedades de transmisión sexual como el VIH-SIDA, el virus del papiloma humano (VPH); embarazos no deseados, además

de las consecuencias físicas y psicológicas relacionadas con estos tipos de violencia (Unifem – SRE, 2006).

Muchas de las mujeres en la zona fronteriza del sur de México son mujeres no acompañadas y generalmente jefas de hogar. De acuerdo con la Encuesta Nacional sobre Migración en la Frontera Sur de México (2010), la población migrante que cruza esa frontera procede principalmente de Guatemala, El Salvador y Honduras, aunque también llegan migrantes de otras nacionalidades en menor porcentaje respecto a las anteriores, provenientes de otros países centroamericanos, sudamericanos y asiáticos.

La permanencia promedio de las mujeres en la frontera sur de México suele ser de tres meses aproximadamente y suelen trabajar en bares y centros nocturnos, o bien emplearse como trabajadoras domésticas con bajos salarios y expuestas a abuso sexual, violencia física y/o psicológica, derivadas de su condición y posición de género, a la que se suma su calidad migratoria, generalmente irregular.

Estudios realizados en poblaciones de la franja fronteriza al sur de México, como es Ciudad Hidalgo, Chiapas muestran que 93% de las trabajadoras sexuales se encuentran indocumentadas, situación que les impide acceder a otro tipo de empleos con mayor facilidad. De éstas, “73% son de origen guatemalteco, 11% de El Salvador, 9% de Honduras y 7% mexicanas” (Unifem- SRE, 2006:14).

Buena parte del trabajo de investigación de campo en torno a las mujeres migrantes internacionales en la frontera sur de México es realizado por el Colegio de la Frontera Sur y por organizaciones mexicanas e internacionales que abordan el tema migratorio. Dichas investigaciones han sido efectuadas en diversos puntos de cruce fronterizo: en Tapachula, Chiapas; en Tecún Umán, Guatemala; en Tapanatepec, Oaxaca; e incluso en la Estación Migratoria del Distrito Federal.

La mayoría de las mujeres entrevistadas que ingresaron por la frontera sur de México, cruzaron de manera indocumentada atravesando el río Suchiate o se internaron por las faldas del volcán Tacaná; además de Honduras, El Salvador y Nicaragua, así como de otros países no centroamericanos como: China, Pakistán, Congo, Colombia, Cuba y Ecuador.

La mayoría de las mujeres que migra a México cruzando la frontera sur oscila entre los 15 y 25 años y tienen de uno a tres hijas y/o hijos, migran para buscar trabajo y solamente un 3 % refiere que su cónyuge está en México o los Estados Unidos y que su móvil para la migración es la reunificación familiar (Unifem- SRE, 2006).

Estas mujeres suelen dejar a sus hijas e hijos al cuidado de su madre, abuelas, hermanas o hijas mayores. Ocupan redes de migración generalmente clandestinas que las llevan a cruzar las fronteras de diversos países hasta el lugar de destino.

Algunas de ellas son robadas y abandonadas antes o después del cruce fronterizo, por lo que su arribo a México suele darse en condiciones de enorme precariedad.

Además de lo anterior, Unifem (2006) refiere que las redes migratorias (redes de solidaridad social) de las mujeres centroamericanas suelen no ser tan sólidas ni formales como las de las mexicanas que migran a Estados Unidos (E. U.).

Cuando logran llegar a E. U. lo hacen principalmente a California y Texas, donde tienden a conseguir empleo como trabajadoras domésticas. Algunas otras logran trabajar como mucamas de hoteles, meseras, empacadoras, con lo que perciben mejores salarios y condiciones laborales que superan a las primeras; sin embargo, su condición de indocumentadas las mantiene al límite de la marginación social.

No obstante, estas condiciones no les impiden que envíen remesas a sus familias en los países de origen. Se estima que en promedio, para países como Honduras,

El Salvador y Guatemala, “casi la cuarta parte de los habitantes mayores de 18 años reciben remesas del exterior” (Unifem – SRE, 2006).

Entre los principales problemas que enfrentan las mujeres que cruzan la frontera sur de México se encuentran la extorsión, los asaltos, abusos sexuales, violaciones y extorsión sexual.

Otro peligro inminente, derivado de la inseguridad en la frontera son las bandas de jóvenes centroamericanos y mexicanos denominadas “maras”, quienes cometen actos delictivos contra las mujeres y los hombres migrantes. Aunque son las mujeres migrantes quienes están más expuestas a los ataques sexuales por parte de estas bandas, o por parte de los lugartenientes de otros grupos delictivos en la zona fronteriza, como los narcotraficantes y tratantes de personas.

Además de ello, una vez que logran cruzar la frontera, estas mujeres suelen internarse en México con miras a llegar a los Estados Unidos subiéndose como polizontes en los trenes que van al norte y lo hacen en pleno movimiento, cuando ya han salido de la estación ferroviaria, para evadir a los agentes migratorios. Muchas de ellas en el intento de abordar el tren o durante el trayecto han sufrido graves accidentes que las deja mutiladas o que les cuesta la vida.

Los controles migratorios en la frontera sur de México exponen a las migrantes indocumentadas a cruzar por zonas de alto riesgo en la montaña o en el río Suchiate, situación que vulnera sus derechos humanos, su seguridad personal y su integridad como mujeres.

En la franja fronteriza se encuentran diversas organizaciones de apoyo al migrante, tales como *Sin Fronteras* o bien organizaciones sociales y/o religiosas que trabajan a favor de las y los migrantes, especialmente si son objeto de abusos y maltratos. Les proveen de servicios muy básicos de atención médica, alimentos, ropa, calzado

y refugio durante la noche, para que puedan descansar, asearse y reponerse para continuar su viaje (Unifem – SRE, 2006).

También es posible encontrar diversas experiencias de grupos comunitarios o familias que deciden por voluntad propia y solidaridad brindar agua, alimento, ropa y calzado a las y los migrantes que viajan en los trenes desde la frontera sur con la ilusión de llegar a la frontera norte y cruzar a Estados Unidos. Incluso llegan a atender a las y los viajeros que son bajados del tren por sus compañeras y compañeros de viaje debido a que su estado de salud se deteriora durante el recorrido migratorio, o incluso atienden a mujeres que están por dar a luz.

Por lo que toca a las instituciones de seguridad y control migratorio en México, las migrantes en la frontera sur están expuestas particularmente a la extorsión por parte de los agentes fronterizos, la policía municipal, estatal o agentes federales de seguridad pública o agentes migratorios.

Cabe mencionar que en estricto apego a la normatividad migratoria, solamente los agentes migratorios del Instituto Nacional de Migración (INM) están facultados de manera expresa para revisar documentos y realizar detenciones de migrantes indocumentados, mientras que la Policía Federal Preventiva lo hace por mandato de coadyuvancia al INM.

No obstante, ante el desconocimiento por parte de la población migrante, e incluso de la población en general, personas pertenecientes a corporaciones de seguridad pública distintas a la autoridad migratoria suelen cometer atropellos contra las y los migrantes, quienes quedan doblemente expuestos por no contar con los correspondientes permisos migratorios ni registro alguno que reporte su internación en México, por lo cual quedan en la indefensión y en la clandestinidad.

Además de las mujeres, otro sector de la población migrante que genera gran preocupación entre la sociedad, así como en organizaciones internacionales de

migración y derechos humanos son las niñas, niños y adolescentes migrantes centroamericanos en la frontera sur de México.

Esta población de menores de edad suelen enfrentar condiciones especiales de vulnerabilidad por ser generalmente indocumentados, encontrarse en un país que les resulta desconocido y ajeno, a lo que se suma su condición y posición de género particularmente en el caso de las niñas y las adolescentes, así como su corta edad.

El impacto que en su formación como personas que genera la experiencia migratoria es particularmente mayor si han sido separados de sus madres y padres durante el proceso de migración, o bien porque viajen solos intentando llegar a reunirse con sus familias o buscando mejores oportunidades de vida en México o Estados Unidos (OIM-México, 2010).

### **3. Flujos migratorios centroamericanos derechos humanos**

#### **A. Ruta marítima**

El aumento de la vigilancia no impide el flujo de migrantes, especialmente de Centroamérica que han encontrado caminos alternos al ferrocarril.

Una de las rutas es marítima. Organizaciones civiles y albergues que operan en el sur de México han detectado que los traficantes de personas –conocidos como "polleros" o "coyotes"– utilizan balsas o pequeñas embarcaciones para bordear las costas de Chiapas.

Algunas zarpan del puerto de Ocosingo en el Departamento de San Marcos, Guatemala, y realizan escalas en pueblos costeros de los municipios de Mazatán, Acapetahua y Tonalá, Chiapas, ya en México.

De allí siguen por el Golfo de Tehuantepec, sin alejarse mucho de la costa, hasta el puerto de Salina Cruz, en Oaxaca.

Otra ruta parte de Mazatán y de allí recorre el mar o canales intercosteros, con escalas en pueblos de Acapetahua y Tonalá hasta Salina Cruz.

A veces se detienen en playas del municipio de San Francisco Ixhuatán, Oaxaca.

De Salina Cruz los migrantes se dirigen a Ixtepec, también en Oaxaca, por donde pasa el ferrocarril que va hacia Veracruz, al este del país, y de allí siguen el viaje por tren o autobuses hasta Tamaulipas, en el noreste y frontera con Texas, Estados Unidos.

Otros se desvían a la capital del estado, Oaxaca, y de allí siguen en autobuses de pasajeros hacia Puebla. Luego se mueven a Ciudad de México.

Es la llamada ruta tradicional, la más corta pero también peligrosa pues de acuerdo con la independiente Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) en el trayecto los migrantes sufren golpes, secuestros, abusos sexuales y robos.

## **B. La ruta del Pacífico**

Antes de que se estableciera el Plan Frontera Sur, muchos migrantes empezaron a utilizar la línea de ferrocarril carguero que cruza los estados ribereños al Océano Pacífico.

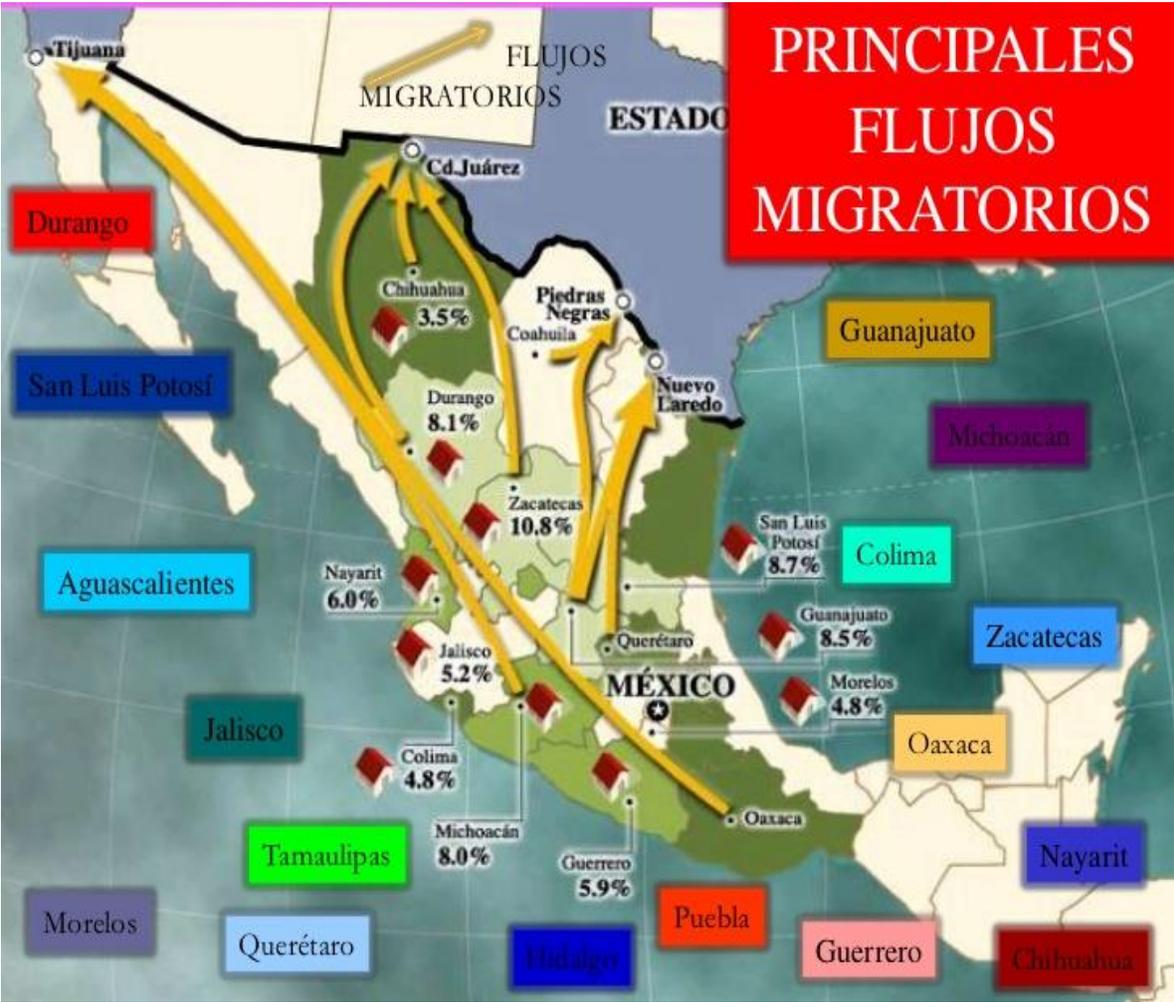
Es una ruta que sale de Ciudad de México, cruza los estados del centro del país y sigue por Jalisco, Sinaloa y Sonora hasta Mexicali, Baja California, al noroeste del país y fronterizo con California.

Se trata de un viejo camino, utilizado por millones de mexicanos que desde el siglo antepasado viajan a Estados Unidos.

Ahora lo usan centroamericanos que huyen de la violencia en el noreste y particularmente del cartel de narcotráfico de Los Zetas.

Pero el camino del Pacífico no está exento de riesgos. Organizaciones civiles han documentado agresiones a migrantes en Irapuato, Guanajuato, en el centro del país.

También algunos secuestros en Escuinapa y Los Mochis, Sinaloa, al noroeste.



Fuente: Conapo, 2016

### **C. La ruta de Altar**

Para muchos migrantes que no pueden abordar el tren carguero en el sureste del país, hay pocas alternativas para viajar a Estados Unidos.

Caminar por brechas entre cerros para evadir los controles migratorios, o arriesgarse a tomar transporte público que es frecuentemente revisado por la Policía Federal y el Instituto Nacional de Migración (INM).

Algunos abordan autobuses particulares que viajan desde Chiapas hasta Tijuana, un recorrido de varios días por unos 3.000 kilómetros de carreteras.

Es un negocio irregular, pues no son empresas registradas como transportistas pero realizan varios viajes cada semana. Oficialmente son compañías de turismo.

La ruta es muy utilizada por mujeres y niños migrantes, quienes también suelen viajar en transporte público.

A diferencia de otros caminos, quienes usan este medio suelen dirigirse a Altar, Sonora, que desde 1995 es uno de los principales puntos de cruce a Estados Unidos, primero de mexicanos y ahora de migrantes de Centroamérica.

El lugar cambió su vocación: hace 20 años era un pueblo ganadero, pero ahora los vecinos viven de los migrantes a quienes venden agua, frazadas, comida, hospedaje y hasta zapatos especiales para caminar por el desierto sin dejar huellas.

### **III. Revisión de programas presupuestarios con gasto etiquetado para la protección de los derechos humanos de las mujeres migrantes.**

Es ampliamente conocida la incertidumbre ocasionada por el actual presidente de los Estados Unidos, especialmente en cuanto al tema del muro fronterizo y su visión tan negativa de la población latina y en especial la población mexicana. Han sido muchas las posturas, sin embargo, algunas han puesto énfasis en el hecho de

procurar la dignidad humana, dado que más allá de los impactos de la migración, los migrantes son personas, dignas de derechos humanos por el simple hecho de ser personas, personas que tienen necesidades y hacen todo lo que está a su alcance por procurarse un mejor porvenir.

Como consecuencia de lo anterior, nuestra atención esta fijamente puesta en los encabezados de periódicos sobre los pronunciamientos del presidente del vecino país del norte y nuestra preocupación oscila en cómo nos impactará, en tanto a la repatriación de indocumentados o vía remesas, sin embargo, el país enfrenta otro reto, el cual se observa en su frontera sur.

Es decir, el país, al mismo tiempo que es un expulsor de mano de obra, es un país de tránsito para personas de otras nacionalidades que comparten, con muchos mexicanos, la esperanza de algún día cruzar la frontera norte en la búsqueda de un mejor futuro, para ellos y los suyos. Es de esta manera que se configura la doble presión, para nuestro país, por parte del vecino país del norte, la primera, ya esbozada, que el país retenga a su población y evite los flujos migratorios de connacionales al citado país, y, por otro lado, que el país controle el flujo migratorio de la gente de otros países en su frontera sur, no olvidemos que estas personas, provenientes principalmente de países de centro américa, también deben ser tratados con respecto a su dignidad humana.

Por otro lado, los flujos migratorios pueden ser explicados de distintas maneras: como resultado de una fuerte vocación migratoria, resultado de la incapacidad económica-social de uno o varios países para retener a su población garantizándole a ésta lo necesario para subsistir, resultado de la inseguridad u otras condiciones sociales existentes en el lugar de origen, o bien como una mezcla de las anteriores, sin embargo, y en especial para los países involucrados, motivo de este diagnóstico, es una constante de gran parte de su población, el sueño americano, es un sueño común en nuestra población y pese a lo anterior da la impresión de que, a los ojos de Estados Unidos, quien tiene que solucionar el problema es nuestro Estado

Nación, pagando el muro fronterizo en la frontera norte y controlando o asumiendo la responsabilidad de los migrantes que entran a nuestro país por la frontera sur (pese a que su principal objetivo sea cruzar a Estados Unidos y nuestro país sólo represente un largo trecho que recorrer). Es decir, nuestro país al mismo tiempo que es considerado el problema, representa la solución a tan compleja problemática.

El tema no es nuevo ni desconocido, de acuerdo a la Cuenta de la Hacienda Pública Federal del ejercicio 2016 el programa *Política y Servicios Migratorios* a cargo del Ramo 4 Gobernación, ejerció más 4 000 millones de pesos (mdp) siendo que sólo tenía aprobado un presupuesto de 1 925 mdp. El programa aparece en el Anexo 26 denominado, Principales programas, del Presupuesto de Egresos de la Federación 2017 (PEF). Es igualmente en el PEF 2017 que se precisa:

“En el Anexo 20 de este Presupuesto se incluye la cantidad de \$750,000,000 para la constitución del Fondo para Fronteras, el cual tendrá por objeto el otorgamiento de apoyos que se destinarán a obras de infraestructura que coadyuven a abatir la pobreza y promuevan el bienestar social, así como a proyectos de desarrollo económico que fomenten la competitividad en las entidades federativas o municipios en cuyo territorio se encuentren las líneas divisorias internacionales del norte y sur del país.

El ejercicio de los recursos de dicho Fondo estará sujeto a las disposiciones que para tal efecto emita la Secretaría, dentro del primer trimestre del ejercicio fiscal, para que las entidades federativas o municipios puedan acceder a los recursos aprobados en este fondo, así como a esquemas financieros que, en su caso, permitan potenciar dichos recursos a cargo de la entidad federativa y/o municipio, incluyendo el costo financiero.” (PEF, 2017)

Sobresale el hecho de que son recursos concursables, no es propiamente un programa o una estrategia y contempla, por igual, a los estados y municipios de las fronteras norte y sur. Así como también sobresale que contemple la posibilidad de situaciones financieras que puedan potenciar los recursos a cargo de estas

entidades federativas y o municipios, dejando entrever, que se está consciente de que esos recursos no resultan suficientes para atender el reto en cuestión.

Es revisando ese mismo Anexo 20 que se visualiza la asignación de 263 mdp para el Fondo de Apoyo a Migrantes, el cual, entendemos también se destina a atender la problemática abordada.

Por otro lado, en el Diario Oficial de la Federación del día 8 de julio de 2014 se publica el Decreto por el que se crea la Coordinación para la Atención Integral de la Migración en la Frontera Sur en el cual en el Transitorio Segundo se precisa *que “la Secretaría de Gobernación cubrirá las erogaciones necesarias para el cumplimiento del presente Decreto con cargo al presupuesto modificado autorizado para tal efecto”*. (DOF, 2014)

Es para el día 12 del mismo mes que se publica el *Programa Frontera Sur*, mismo que pretende ser llevado a cabo en conjunto con el gobierno de Guatemala para hacer de la frontera sur una zona más segura, inclusiva y competitiva, con el objetivo de *“proteger y salvaguardar los derechos humanos de los migrantes que ingresan y transitan por México, y ordenar los cruces internacionales, para incrementar el desarrollo y la seguridad de la región”*. (Presidencia, 2014)

Es el 11 de mayo de 2015 que la Secretaría de Gobernación en su portal informa de avances del programa Frontera Sur, así como de la intención de Honduras y el Salvador de inscribirse al programa. (Gobernación, 2015)

Mientras que para el año 2016 se hace una evaluación del programa a cargo del Instituto Nacional de Migración en la cual se recomienda *“generar un estudio comparativo entre modelos de gestión y política migratoria de otros países y México, con el fin de determinar si las acciones diseñadas en el programa son las estrategias de intervención más adecuadas para erradicar el problema que se atiende. De igual manera se sugiere contar con estudios nacionales que tengan por objetivo dar a*

*conocer los efectos positivos en la población beneficiada por el programa”. De similar forma “se sugiere establecer un documento específico o bien una base de datos que refleje toda la información de las estrategias de gestión con diversas instituciones, dependencias y entidades de gobierno federal, estatal y municipal en la frontera sur para alcanzar una coordinación interinstitucional en materia de migración, desarrollo socioeconómico y derechos humanos de las personas migrantes realizadas” (INM, 2017).*

### **Consideraciones finales**

Las mujeres migrantes por su condición y posición de género, están altamente expuestas a la vulnerabilidad social que generan la violencia de género y a las redes internacionales de trata de personas, las cuales constituyen una nueva forma de esclavitud en el siglo XXI, debido a que son sometidas a la explotación sexual y laboral, la extirpación de órganos con la finalidad de obtener provecho físico y económico bajo condiciones de engaño, amenaza o violencia (DOF, 6 de enero de 2011).

Resulta entonces importante que las políticas públicas en materia migratoria en México incluyan la perspectiva de género y los derechos humanos de las mujeres que migran, a efectos de no reproducir condiciones de discriminación y desigualdad preexistentes tanto en las sociedades de origen como en las de tránsito y destino, así como para atender las problemáticas específicas que enfrentan las mujeres migrantes en las fronteras.

Las fronteras ofrecen importantes espacios de interacción entre los gobiernos locales, estatales y federal tanto por parte de México como de Estados Unidos, Belice y Guatemala; pero también se vuelven territorio de operación de la delincuencia organizada.

A través de convenios internacionales en materia migratoria, de tráfico de personas y de seguridad fronteriza, regional y hemisférica, así como de acuerdos bilaterales y regionales para la regulación de las fronteras terrestres, marítimas y aéreas, países como Estados Unidos, México, Guatemala y Belice comparten programas de política pública federal y transfronteriza, con impacto a nivel local, para atender este tipo de problemáticas que generan implicaciones más allá de sus propias fronteras (Ramos, 2004).

Esta complejidad genera una vulnerabilidad que afectan directamente a la población residente y migrante que se encuentra en la franja fronteriza, donde suelen existir conflictos jurisdiccionales respecto a qué autoridades están facultadas para actuar, sobre todo en materia de derechos humanos, migración, prevención y combate al delito e incluso frente al crimen organizado, como es el caso del tráfico de migrantes indocumentados o la trata de personas en la frontera.

Ejemplo de lo anterior es el caso del tráfico ilícito de migrantes, en tanto la Ley General de Población, como la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada lo contemplan y se tipifica como un delito del fuero federal, donde la autoridad local no tiene competencia.

Sin embargo, la trata de personas es un delito del fuero común (fuero local), pero cuando se incurre en algunos de los supuestos contemplados en la Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas, se tipifica como delito del fuero federal. Este tipo de conflictos jurisdiccionales aumentan la complejidad de la atención de la problemática asociada al tráfico ilícito de migrantes y a la trata de personas en las fronteras norte y sur de México.

Incluso, hasta la reforma constitucional en materia de derechos humanos y la expedición de la nueva Ley de Migración, ambas del año 2011, las autoridades sanitarias federales, estatales o locales no contemplaban la prestación de servicios de salud y educativos a la población extranjera migrante, independientemente de su calidad migratoria, situación que agravaba su vulnerabilidad social, principalmente entre las mujeres y hombres migrantes indocumentados.

La complejidad del fenómeno migratorio en las fronteras requiere también la aplicación de un enfoque de gestión pública fronteriza derivada de la condición de contigüidad geográfica en sus fronteras terrestres, aéreas o marítimas con los países vecinos, en la cual se encuentran involucrados los tres niveles de gobierno (federal, estatal y local –regional o municipal) de los Estados que comparten la problemática migratoria

Entre las problemáticas propias de los espacios fronterizos, los cuales tienen un doble carácter jurisdiccional: nacional y transnacional, en especial en los temas de narcotráfico, inseguridad pública, medio ambiente y migración ilegal indocumentada, y que requieren para su abordaje la elaboración de diagnósticos y la formulación de políticas desde una perspectiva tanto nacional como transnacional.

El fenómeno de la migración está asociado a tres grandes procesos socio-demográficos, tanto en el ámbito nacional como internacional: 1) la feminización del mercado laboral; 2) el reconocimiento de los derechos humanos de las mujeres y, 3) los procesos de reunificación familiar de la población migrante en los estados de acogida.

En razón de lo anterior, la mayor presencia de mujeres en los flujos migratorios ha conducido a que los Estados incluyan el tema en sus agendas de política pública, no solo en materia migratoria, sino desde diversos ámbitos (salud, educación, vivienda, economía, etcétera), en favor del reconocimiento y respeto a los derechos humanos de las mujeres.

Los resultados del estudio buscan coadyuvar al conocimiento en torno a las principales problemáticas que enfrentan las mujeres migrantes internacionales en las fronteras de México, así como las políticas públicas que se están implementando para abordar la complejidad de este fenómeno, desde una perspectiva de género.

Entre los supuestos del estudio encontramos que la condición y posición de género de las mujeres migrantes internacionales conlleva una serie de implicaciones de vulnerabilidad social que deben ser atendidas por parte del Estado mexicano a través de políticas públicas integrales y con perspectiva de género, especialmente cuando se trata de migrantes indocumentadas en sus fronteras.

Si bien los instrumentos internacionales, así como la legislación nacional en materia de igualdad entre mujeres y hombres, de acceso para las mujeres a una vida libre violencia, de prevención y sanción de la trata de personas, y de migración constituyen los principales referentes para la implementación de programas de política pública que atiendan las necesidades y problemáticas de las mujeres migrantes que cruzan las fronteras norte y sur de México; la política migratoria del Estado mexicano aún debe avanzar en la inclusión de la perspectiva de género para dar plena vigencia y protección de los derechos humanos de estas mujeres ante problemáticas graves como la trata, el feminicidio, el abuso y la violencia sexual, entre otras.

Ante tal situación la implementación de la transversalización de la perspectiva de género en las políticas públicas resulta de gran importancia, desde un planteamiento integral y coordinado con otras acciones de política pública nacional y transfronteriza para la protección de los derechos humanos de las mujeres en su condición de migrantes internacionales.

Incluir la perspectiva de género en las políticas migratorias implica partir del hecho de reconocer que las condiciones de la migración son diferentes para las mujeres y para los hombres, en tanto que la discriminación contra las mujeres es, en principio, un factor de desigualdad que no experimentan los hombres migrantes, en tanto su posición y condición de género es también distinta y se les atribuyen roles socialmente dominantes.

No obstante, la legislación y la política pública dan cuenta de importantes retos por atender respecto a la protección y garantía de los derechos humanos de las mujeres en su condición de migrantes internacionales. Como se puede apreciar en este estudio, las problemáticas específicas de las mujeres migrantes, por su condición y posición de género, se pierden en la generalidad de la protección de los derechos humanos en los instrumentos marco de política pública, situación que redundan nuevamente en la invisibilización de este sector de la población en las acciones del Estado mexicano y su APF.

Ello evidencia que la política pública en la materia aún adolece de la adecuada incorporación de la perspectiva de género en sus instrumentos básicos de planeación, para atender las necesidades prácticas y estratégicas de las mujeres que migran en busca de mejores condiciones de vida más allá de sus países de origen.

## Referencias

- Ariza, M. (2001). *Ya no soy la que dejé atrás*. México: Plaza y Valdés.
- Banco Mundial, (BM), (2011). *Migration and Remittances Factbook 2011*. Consultado en <http://www.bancomundial.org/temas/remesas/>
- Castles, S. y Miller, J. (2004). *La era de la migración. Movimientos internacionales de población en el mundo moderno*. México: Miguel Ángel Porrúa/ Universidad Autónoma de Zacatecas/ Cámara de Diputados LIX Legislatura/ Fundación Colosio/ Secretaría de Gobernación, Instituto Nacional de Migración.
- Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género (CEAMEG), (2007). *Derechos humanos de las mujeres. Marco Jurídico básico nacional e internacional*. México: Cámara de Diputados, LX Legislatura.
- Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género (CEAMEG), (2008). *Migración México- Estados Unidos. Las remesas y sus efectos en las relaciones de género*. México: Autor. Elaborado por Adriana Medina Espino.
- Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género (CEAMEG), (2011a). *Violencia de Género en México. Estadísticas, marco jurídico, presupuesto y políticas públicas*. México: Cámara de Diputados, LX Legislatura.
- Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género (CEAMEG), (2011b). *Reporte de seguimiento a los programas presupuestarios que han contado con gasto etiquetado para mujeres y la igualdad de género de 2008 al tercer trimestre de 2011*. México: Autor: Leticia Calvario Martínez con la colaboración de Janette G. Trujillo M Y Raymundo Ramos R.
- COCEDAW (2008). Recomendaciones generales adoptadas por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. Consultado en <http://genero.sectur.gob.mx/BoletinGeneroVer5/pdf/Recomendaciones%20Generales%20CEDAW%201-26.pdf>
- Consejo Nacional de Población (Conapo), (2008). *Programa Nacional de Población 2008 – 2012. Por un cambio demográfico a favor del desarrollo*. México: Secretaría de Gobernación/ Conapo.
- Consejo Nacional de Población (Conapo), (2010). *Migración y Salud. Inmigrantes mexicanas en Estados Unidos*. México: Conapo/ Secretaría de Salud (México)/ Instituto de los Mexicanos en el Exterior/ Fondo de Población de las Naciones Unidas/ Universidad de California.
- Diario Oficial de la Federación (DOF), (2014). *Decreto por el que se crea la Coordinación para la Atención Integral de la Migración en la Frontera Sur*. México. DOF del 08 de Julio de 2014.
- Diario Oficial de la Federación (DOF), (2016). *Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2017*. México. DOF del 30 de noviembre de 2016.
- Diario Oficial de la Federación (DOF), (23 de enero de 2008). *Decreto por el que se aprueba el Programa Sectorial de Relaciones Exteriores 2007-2012*. México.

- Diario Oficial de la Federación (DOF), (28 de julio de 2008), *Decreto por el que se aprueba el Programa Sectorial de Gobernación 2007-2012*. México.
- Diario Oficial de la Federación (DOF), (6 de enero de 2011). *Decreto por el que se aprueba el Programa Nacional para Prevenir y Sancionar la Trata de personas 2010 – 2012*, Primera Sección. México.
- Facio, A. (1992). *Cuando el género suena cambios trae (Una metodología para el análisis de género del fenómeno legal)*. San José, Costa Rica.
- Fondo de Naciones Unidas para el Desarrollo de las Mujeres (Unifem), (2003). *Human rights protections applicable to women migrant workers. Unifem briefing paper*. New York.
- Fondo de Naciones Unidas para el Desarrollo de las Mujeres (Unifem), (2004). *CEDAW Made Easy. Question and Answer Booklet*. Barbados: Unifem
- Gobernación. (11 de Mayo de 2015). Secretaría de Gobernación. *Programa Frontera Sur: proteger la vida de las personas migrantes y fortalecer el desarrollo regional*. Obtenido de <https://www.gob.mx/segob/articulos/programa-frontera-sur-protoger-la-vida-de-las-personas-migrantes-y-fortalecer-el-desarrollo-regional>
- INM. (12 de Mayo de 2017). Instituto Nacional de Migración. *Programa Anual de Evaluación 2016 Evaluación de Diseño Programa presupuestario E008*. Obtenido de [https://www.gob.mx/inm/documentos/evaluacion-de-diseno\\_ppe008\\_pae-2016](https://www.gob.mx/inm/documentos/evaluacion-de-diseno_ppe008_pae-2016)
- Leite, P., et al., (2009). “Emigración Mexicana a Estados Unidos: balance de las últimas décadas”, en S. Giorguli y P. Leite (Coords.), *las políticas públicas ante los retos de la migración mexicana a Estados Unidos*, México: Consejo Nacional de Población.
- Nerio, A., et al., (2010). Las mujeres mexicanas en la migración hacia los Estados Unidos: violaciones a sus derechos humanos. Consultado en <http://www.derechoshumanos.org.mx/modules.php?name=News&file=article&sid=1166>
- Organización de Naciones Unidas (ONU), (1948). *Declaración Universal de los Derechos Humanos*.
- Presidencia. (12 de Julio de 2014). Página oficial de la Presidencia de la República. *¿Qué es el Programa Frontera Sur?* Obtenido de <https://www.gob.mx/presidencia/articulos/que-es-el-programa-frontera-sur>
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), (2017). *Gasto por Categoría Programática del Ramo 04 Gobernación*, en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal (CHPF). México. Versión electrónica disponible en <http://finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/CP/2016>



CENTRO DE ESTUDIOS PARA EL ADELANTO DE LAS  
MUJERES Y LA EQUIDAD DE GÉNERO

Cámara de Diputados  
LXIII Legislatura  
Agosto 2017

<http://ceameg.diputados.gob.mx>  
[ceameg.difusion@congreso.gob.mx](mailto:ceameg.difusion@congreso.gob.mx)

51 28 55 00 Ext. 59218/ 50 36 00 00 Ext.59206

Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género

C. Adriana Gabriela Ceballos Hernández  
Directora General

Mtro. Justino Eugenio Arriaga Rojas

Director de Estudios Jurídicos  
de los Derechos Humanos de las Mujeres y la Equidad de Género

Lic. Blanca Judith Díaz Delgado

Directora de Estudios Sociales  
de la Posición y Condición de las Mujeres y la Equidad de Género

Pablo Delgadillo Vallejo  
Elaboró

Emma Trejo Martínez  
Antonio Abimahel Barrón Pelcastre  
Colaboradores