



**FLACSO**  
MÉXICO

**Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales**

**Sede Académica de México**

**Maestría en Políticas Públicas Comparadas**

VIII Promoción 2017- 2019

**Grupos Beta de protección al migrante: análisis de los instrumentos de política del programa y su contribución en la disminución de la condición de vulnerabilidad de las personas migrantes irregulares en tránsito por México**

Tesis que para obtener el grado de Maestra en Políticas Públicas Comparadas presenta:

**Liliana Hernández Sánchez**

Director de tesis: Dr. Patricio Carezzana Barretto

Línea de investigación: Población, Medio Ambiente, Migración

**Ciudad de México, marzo de 2021**

## Resumen

La presente investigación es un estudio descriptivo que analiza los instrumentos de política del Programa Grupos Beta de Protección al Migrante y su relación con la condición de vulnerabilidad de las personas migrantes irregulares en tránsito por México. Para realizar el estudio de caso se recurre al enfoque de instrumentos de política, específicamente a la propuesta de clasificación de Lester Salamon, mediante la cual se analizan los instrumentos del programa.

A partir del análisis realizado se determina que los instrumentos del programa no contribuyen a disminuir la condición de vulnerabilidad de los migrantes en tránsito, debido a que los atributos que los integran y la acción que materializan no fortalecen la capacidad que tienen las personas migrantes de evitar, resistir o recuperarse de experiencias de abuso, violencia o explotación. Como conclusión, los hallazgos del estudio son referencia para plantear algunas recomendaciones de política pública.

**Palabras clave:** vulnerabilidad, migración irregular, protección al migrante, instrumentos de política, tránsito

## Abstract

The present paper is a descriptive study that analyzes the policy instruments of the *Grupos Beta de Protección de Protección al Migrante (Beta Groups for the Protection of Migrants)* program and their relationship with the vulnerability of irregular migrants in transit through Mexico. To conduct the study the policy instrument focus is used and the policy instruments of the program are classified using the classification proposed by Lester Salamon.

Through the analysis it is determined that the instruments of the program do not improve the capabilities of migrants in transit to avoid, cope with or recover from violence, exploitation and abuse. As a conclusion, the findings of this study are used as a reference to propose public policy recommendations.

**Keywords:** vulnerability, irregular migration, migrant protection, policy instruments, transit



## **Dedicatoria**

A todas las personas migrantes que se encuentran en tránsito por México.

## **Agradecimientos**

A mis padres, Antonia e Hilario, por trabajar incansablemente para lograr que a sus hijos nunca les faltara nada. Porque a pesar de que no les fue posible estudiar más que hasta la secundaria, siempre fueron conscientes de la importancia del estudio y lo inculcaron en sus hijos. Hoy el logro de su primogénita es su logro también.

A Paco, por compartir la vida conmigo, por siempre apoyarme y ayudarme en todo. Por darme ánimos en los momentos de crisis en los que quería tirar la toalla, por ayudarme a luchar contra mi síndrome de la impostora. Sabes bien que sin toda tu ayuda este logro no hubiera sido posible.

A mi jefa Ana Laura, por impulsar y apoyarme para estudiar esta maestría, por ser un gran ejemplo de profesionalismo y por siempre confiar en mí.

A Eleo y Yaya por ser mis grandes amigas y por siempre darme palabras de aliento para concluir este proceso.

A Patricio Carezzana, por guiarme durante todo el proceso de la maestría, incluyendo la dirección de esta tesis. A mis lectoras, la doctora Liliana Valladares y la doctora Sughei Villa por dedicar tiempo a leer esta tesis y retroalimentar con sus comentarios este trabajo.

A la Flacso México y a todo el equipo que hace posible la existencia de esta maestría la cual representa una oportunidad invaluable de estudiar un posgrado en una institución de calidad.



## Índice

<b>Introducción.....</b>	<b>1</b>
<b>Capítulo 1. La condición de vulnerabilidad de las personas migrantes irregulares en tránsito y los instrumentos de políticas públicas: revisión de enfoques y conceptos.....</b>	<b>6</b>
1.1 <i>La condición de vulnerabilidad de las personas migrantes irregulares en tránsito.</i> .....	6
1.2 <i>Enfoque de políticas públicas</i> .....	14
1.2.1 <i>El diseño de políticas públicas como selección de instrumentos de política</i> 15	
<b>Capítulo 2. México como país de tránsito: características, factores de vulnerabilidad y el papel de Grupos Beta de Protección al Migrante .....</b>	<b>23</b>
2.1 <i>Características que rodean el tránsito de las personas migrantes irregulares en México</i> .....	23
2.2 <i>Principales factores de vulnerabilidad que enfrentan las personas migrantes en tránsito por México</i> .....	29
2.3 <i>Los Grupos Beta de Protección al Migrante: El brazo humanitario del Instituto Nacional de Migración</i> .....	35
<b>Capítulo 3. El Programa Grupos Beta de Protección al Migrante: sus instrumentos de política y su contribución a disminuir la condición de vulnerabilidad de las personas migrantes irregulares en tránsito por México .....</b>	<b>43</b>
3.1 <i>Operacionalización de conceptos e instrumentación de variables.</i> .....	43
3.1.1 <i>Instrumentación de variables</i> .....	44
3.2 <i>Instrumentos de política del Programa Grupos Beta de Protección al Migrante</i> .	44
3.3 <i>Los instrumentos de política del Programa Grupos Beta y su contribución en la disminución de la condición de vulnerabilidad de las personas migrantes irregulares en tránsito por México.</i> .....	51
<b>Capítulo 4. Hallazgos, recomendaciones de política pública y conclusiones.....</b>	<b>58</b>
4.1 <i>Hallazgos y recomendaciones de política</i> .....	58
4.2 <i>Conclusiones de la investigación</i> .....	66
<b>Referencias bibliográficas .....</b>	<b>68</b>
<b>Anexos .....</b>	<b>75</b>

## Introducción

México destaca por ser un país de destino, tránsito, origen y retorno de personas migrantes, sin embargo en los últimos años el papel de México como país de tránsito ha cobrado especial relevancia principalmente por la política migratoria adoptada por Estados Unidos, país que es el principal destino de las personas migrantes en tránsito por México y por el acuerdo migratorio pactado por ambas naciones en 2019, el cual tiene como eje central la contención del flujo migratorio principalmente el centroamericano que transita por México, además de obligar a las personas solicitantes de asilo en Estados Unidos a esperar en México la resolución de su caso (Pachico Elyssa, 2020).

De acuerdo con datos de la Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de Personas (UPMRIP), entre 2015 y 2019 ingresaron al país más de 145 millones de extranjeros, entre los que se encuentran turistas, trabajadores fronterizos, diplomáticos, residentes temporales y permanentes. Para ese mismo periodo, la UPMRIP reporta que fueron puestas a disposición de la autoridad migratoria por entrar de forma irregular al país más de 790 mil personas, originarias principalmente de países del Triángulo Norte de Centroamérica (Guatemala, Honduras y El Salvador).

Las condiciones que obligan a las personas a dejar sus países de origen y migrar de forma irregular están ligadas a crisis económicas, ambientales, desempleo y contextos de violencia. Según datos de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, la situación alimentaria en Centroamérica es y de debe a situaciones estructurales de largo plazo (FAO, 2011).

De acuerdo con datos de la Encuesta sobre Migración en la Frontera Sur (Emif Sur) 2019 la edad promedio de las personas en condición de movilidad que transitan por México es 35 años y la gran mayoría de las personas desplazándose son hombres (84.3%). En los últimos años el tránsito de estos grupos de

personas se ha dado en un contexto de extrema inseguridad, enmarcado por la presencia de grupos delictivos en las rutas migratorias, grupos de tratantes de personas, secuestros, asaltos y extorsiones, lo que ha incrementado el riesgo y por ende su condición de vulnerabilidad.

Datos de la Encuesta sobre Agresión y Abuso a Migrantes (EAAM) señalan que entre 2011 y 2012 más de 8 mil migrantes en tránsito irregular declararon haber sido víctimas de delito durante su tránsito por el país. En muy pocos casos queda constancia oficial de estos delitos y en menos aún se castigan; es decir, el tránsito de personas por México, además de estar enmarcado por situaciones de riesgo, también está contextualizado por la impunidad.

Otra situación a la que se enfrentan las personas migrantes en tránsito está relacionada con el uso de los servicios de *coyotes* o *polleros* (Ávila Sánchez y Jáuregui Díaz, 2018). Estas personas no solamente guían a los migrantes durante el camino, también les ofrecen servicios de transporte e incluso alojamiento; sin embargo, en ocasiones estos traficantes de personas aprovechan la condición de irregularidad de los migrantes para robarles o entregarlos a grupos del crimen organizado.

La ausencia de una condición de estancia en el país coloca a las personas migrantes irregulares en condición de extrema vulnerabilidad, ya que tienen mayor riesgo de sufrir abusos y violaciones a sus derechos humanos por situarse en una zona de invisibilidad, en la que quedan excluidos de la protección efectiva de las leyes mexicanas por no ser concebidos como sujetos de derechos.

El aumento en los riesgos, en particular de la violencia, las constantes violaciones a los derechos de las personas migrantes y las políticas de control migratorio hacen que el tránsito de personas migrantes por México constituya un tema relevante, tanto por los volúmenes de población que involucra como por los altos grados de vulnerabilidad a los que están expuestos las personas migrantes en

tránsito. Para contrarrestar la marcada condición de vulnerabilidad de este grupo de personas, se han emprendido distintas acciones impulsadas principalmente por organizaciones de la sociedad civil nacionales e internacionales, pero también desde el Estado mexicano.

Una de las acciones impulsadas por este último actor la constituye la existencia del Programa Grupos Beta de Protección al Migrante (PGBPM), que fue creado hace 30 años y que tiene por objetivo proteger y defender los derechos humanos de las personas migrantes que transitan por México. En este sentido, el interés de la presente investigación se centra en analizar la contribución del PGBPM -a partir de sus instrumentos de política- en la disminución de la condición de vulnerabilidad de las personas migrantes irregulares en tránsito por el país.

Para realizar este estudio de caso se recurre al enfoque de los instrumentos de política, la base de esta propuesta se sustenta en el hecho de que estudiar los instrumentos de política permite “poner atención sobre esas importantes decisiones que se toman cotidianamente por las administraciones públicas de todos los niveles y sectores: las que tienen que ver con el *con qué* hacer las cosas, con los medios que se requieren echar a andar para generar resultados previstos” (Hood, 1993; Salamon, 2002 en Villarreal 2019 p.19). A partir del enfoque de los instrumentos de política, se utiliza la clasificación de Lester Salamon (2002), la cual propone analizar los instrumentos de política como un paquete de atributos.

Por lo anterior, este trabajo pretende dar respuesta a la siguiente pregunta de investigación: ¿Los instrumentos de política que integran el Programa Grupos Beta de Protección al Migrante contribuyen a disminuir la condición de vulnerabilidad de las personas migrantes irregulares en tránsito por México?. De este modo la hipótesis de trabajo es: Los instrumentos de política que integran el Programa Grupos Beta de Protección al Migrante no contribuyen a disminuir la condición de vulnerabilidad de las personas migrantes, debido a que los atributos

que los integran y la acción que materializan no fortalecen la capacidad que tienen las personas migrantes de evitar, resistir o recuperarse de experiencias de abuso, violencia o explotación.

Es importante señalar que el concepto de condición de vulnerabilidad en la población migrante es un eje principal de la investigación y ha sido operacionalizado para los fines del presente estudio como: La capacidad limitada impuesta a un extranjero de evitar, resistir o recuperarse de experiencias de violencia, explotación o abuso.

El objetivo general que orientó el trabajo de investigación es:

- Analizar los instrumentos de política que integran el PGBPM y su relación con la vulnerabilidad de las personas migrantes irregulares en tránsito por México.

Los objetivos particulares que se plantearon son:

- Conocer y caracterizar la condición de vulnerabilidad de las personas migrantes irregulares en tránsito por el país.
- Identificar los atributos que integran los instrumentos de política del PGBPM y el grado de presencia en cada uno de los instrumentos.
- Identificar los aspectos susceptibles de mejora de los instrumentos de política que integran el PGBPM.

La metodología usada para el desarrollo del trabajo es de tipo descriptiva porque no utiliza técnicas de aproximación directa y tiene un enfoque cualitativo mediante un análisis documental de la política migratoria, específicamente del programa de protección al migrante. Se revisa la normatividad migratoria, bibliografía especializada en el tema e información oficial emitida por instituciones de gobierno federal.



De esta forma este trabajo está organizado en cuatro capítulos, en el primero de ellos se establece el marco teórico en torno al cual se desarrolla el presente trabajo de investigación, se analizan algunos enfoques teóricos sobre el fenómeno migratorio y sobre la condición de vulnerabilidad de las personas migrantes en tránsito, finalmente se analiza el enfoque teórico sobre el estudio de los instrumentos de política.

En el segundo capítulo se abordan las características que rodean el fenómeno de la migración irregular en tránsito por México, los principales factores de vulnerabilidad que contextualizan el tránsito de las personas migrantes irregulares y se exponen aspectos relacionados con la creación y actual funcionamiento de los Grupos Beta de Protección al Migrante.

El hilo conductor del tercer capítulo lo constituye el análisis que se hace al Programa Grupos Beta de Protección al Migrante a partir del enfoque de instrumentos de política y del concepto operacionalizado de condición de vulnerabilidad. Finalmente en el cuarto capítulo se señalan los hallazgos de la investigación y se ofrecen una serie de recomendaciones de política que atienden los hallazgos encontrados.

## **Capítulo 1.**

### **La condición de vulnerabilidad de las personas migrantes irregulares en tránsito y los instrumentos de políticas públicas: revisión de enfoques y conceptos**

El presente capítulo tiene como objetivo establecer el marco teórico en torno al cual se desarrolla el trabajo de investigación. En la primera sección se propone usar el enfoque de vulnerabilidad para analizar la migración irregular en tránsito, para ello se revisan los conceptos de migración forzada, migración irregular, etapas del ciclo migratorio, y su relación con la vulnerabilidad estructural y cultural. Posteriormente, se aborda el enfoque de políticas públicas, el ciclo y la etapa del diseño de políticas públicas como proceso en el que se seleccionan los instrumentos o las herramientas de política con los que se materializa la acción gubernamental con el fin de atender determinado problema público.

Se revisa de manera particular el enfoque genérico de instrumentos, específicamente la tipología propuesta por Lester M. Salamon, la cual ofrece una plataforma de análisis a partir de los atributos de los instrumentos.

#### **1.1 La condición de vulnerabilidad de las personas migrantes irregulares en tránsito.**

La Organización Internacional para las Migraciones (IOM, 2019a:137) define la migración como el “movimiento de personas fuera de su lugar de residencia habitual, ya sea a través de una frontera internacional o dentro de un país”. Las características que dan contexto al desplazamiento de personas fuera de su lugar de residencia definen si la migración se da de manera forzada o voluntaria.

La migración forzada es “el desplazamiento que se ocasiona por la amenaza a la vida, la seguridad o la libertad o por situaciones que ponen en peligro la subsistencia” (OIM e IPPDH, 2015: 20). La migración voluntaria “se refiere a aquella que no resulta a partir de una situación forzosa. Se suele incluir en esta

definición a los migrantes que se trasladan en busca de mejores condiciones de vida por oportunidades laborales o de estudio o para reencontrarse con sus familias” (OIM e IPPDH, 2015: 20).

En ambos casos, el desplazamiento de personas obedece a factores relacionados con causas económicas, políticas, religiosas, de seguridad e incluso desastres causados por amenazas naturales. Esta diversidad de factores afectan a una población que también es sumamente diversa y que tiene necesidades específicas, de ahí la importancia de abordar el fenómeno migratorio desde diversos enfoques y disciplinas.

Con el fin de analizar de manera diferenciada los contextos y las situaciones que rodean el fenómeno migratorio internacional, se han establecido cuatro etapas que conforman el ciclo migratorio (IOM, 2019a:39):

- Origen: país de nacionalidad o de anterior residencia habitual de una persona o grupo de personas que han migrado al extranjero, independientemente de si lo hacen de forma regular o irregular.
- Retorno: país de origen o punto de partida de una persona o grupo de personas que han migrado al extranjero.
- Tránsito: país por el que pasa una persona o grupo de personas en cualquier viaje hacia el país de destino, o bien, desde el país de destino hacia el país de origen o de residencia habitual.
- Destino: país que corresponde al destino de una persona o de un grupo de personas, independientemente de si migran de forma regular o irregular.

Cada una de las etapas que integran el ciclo migratorio representa para las personas en contexto de movilidad un conjunto de posibilidades, necesidades y riesgos específicos, definidos por las circunstancias que motivan la migración (si la migración es voluntaria o forzada) y por las condiciones demográficas de cada persona (no es la misma condición de vulnerabilidad la que experimenta una mujer migrante que un hombre migrante). Sin embargo, dado que no es tema de

análisis de la presente investigación indagar en torno a las diferentes condiciones de vulnerabilidad que experimentan los distintos grupos poblacionales en contexto de movilidad, a lo largo del presente estudio se usará el término “personas migrantes” para referirse al grupo general de personas en contexto de movilidad.

Una persona que migra de manera voluntaria lo hace en un contexto de migración regular, es decir, “su proceso de movilidad se produce de conformidad con las leyes del país de origen, tránsito y destino” (IOM, 2019a:134) Esta característica le otorga a la persona migrante potenciales beneficios, como pueden ser visados que le permiten trabajar o estudiar. Este tipo de migración es la que se impulsa a través de acuerdos globales, como el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular<sup>1</sup>, firmado por los Estados miembro de las Naciones Unidas, del cual México es parte.

Las personas que migran de manera forzada lo hacen en contextos sumamente precarios. Esta situación los hace tener menos posibilidades de acceder a formas regulares de migración, por lo que se ven obligados a migrar en condición de irregularidad. Esto quiere decir que migran “al margen de las normas de los países de origen, de tránsito o de acogida” (IOM, 2019a:133). Esta característica refuerza la condición de vulnerabilidad con la que salen de su lugar de origen, ya que como lo menciona Juan Pablo Pérez Sáinz: “La experiencia de exclusión, que suele ser el origen del acto migratorio indocumentado, hace que la persona migrante no se perciba como sujeto de derecho” (2019: 98).

El concepto de vulnerabilidad tiene múltiples definiciones y formas de ser medida. Esta diversidad responde a los diferentes enfoques desde los cuales es posible estudiar el fenómeno. Wisner et al. proponen entender por vulnerabilidad “las características de una persona o grupo y su situación, que influye en su

---

<sup>1</sup> Para más información, ver: <https://www.un.org/es/conf/migration/global-compact-for-safe-orderly-regular-migration.shtml>

capacidad para prever, hacer frente, resistir y recuperarse del impacto de una amenaza” (2004: 11).

La Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres define la vulnerabilidad como “las condiciones determinadas por factores físicos, económicos, sociales y ambientales que aumentan la susceptibilidad de una comunidad a los impactos de una amenaza” (UNDRR, s/f).

Naxhelli Ruiz señala que “la vulnerabilidad se define siempre en relación con algún tipo de amenaza, sean eventos de origen físico como sequías, terremotos, inundaciones o enfermedades, o amenazas antropogénicas como contaminación, accidentes, hambrunas o pérdida del empleo” (2012: 69).

Por su parte, R. Chambers argumenta que la vulnerabilidad se puede observar en relación a dos dimensiones: “la vulnerabilidad es la exposición a contingencias y tensiones, y la dificultad de enfrentarse a ellas. Es decir, existe un elemento externo de riesgo, del que es sujeto la persona, y un elemento interno que hace referencia a la indefensión, a la ausencia de medios para contender con tales riesgos sin sufrir daño” (1983: 115). De esta definición se desprenden dos elementos básicos para el presente análisis, en los que más adelante se ahondará: la existencia de elementos externos e internos que colocan a una persona en condición de vulnerabilidad.

Desde el enfoque de los estudios sobre migración, es común que la condición de vulnerabilidad se asocie de manera casi inherente a las personas migrantes, ya que a lo largo del ciclo migratorio se encuentran ante condiciones o situaciones que representan algún tipo de amenaza por un elemento externo, como puede ser ingresar y transitar por un país de forma irregular, o por un elemento interno, como no poder comunicarse por no hablar el mismo idioma. “La extranjería es, por tanto, de los procesos que, guardando las proporciones en función del patrimonio, condición de clase y procedencia socioeconómica y cultural de un individuo respecto de los otros, provocan un estado de indefensión, sea total o parcial: el ser extranjero vulnerabiliza de entrada” (Calderón, 2014: 329).

El hecho de que la extranjería provoque que las personas tengan una condición de indefensión representan un problema público<sup>2</sup> que los Estados de origen, tránsito, destino y retorno tienen la responsabilidad de atender de manera integral y poner énfasis en las particularidades de los procesos migratorios que suceden en su territorio. Para ello, requieren desarrollar políticas migratorias, las cuales “constituyen el conjunto de propuestas institucionales (leyes, decretos, resoluciones, directrices, acciones, u omisiones, etcétera) que determinado Estado desarrolla sobre la entrada, salida y/o permanencia de población nativa y/o extranjera dentro de su territorio” (Marmora, 1993: 10).

La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos señala que “puede considerarse que el concepto de migrante en situación de vulnerabilidad engloba una serie de factores que suelen estar interrelacionados y pueden coexistir de manera simultánea e influirse y exacerbarse mutuamente. Las situaciones de vulnerabilidad pueden cambiar con el tiempo a medida que cambian o evolucionan las circunstancias” (2017: 6).

El cambio o evolución de circunstancias al que se hace referencia en el párrafo anterior está relacionado con las condiciones particulares que dan contexto al fenómeno migratorio, es decir, el momento del ciclo migratorio (origen, tránsito, destino, retorno) en el que se encuentra la persona migrante, el género, la nacionalidad, su condición migratoria (si migra de forma regular o irregular), etc. Por ello, al analizar la condición de vulnerabilidad se deben tomar en cuenta las particularidades que rodean el fenómeno migratorio estudiado.

Uno de los intereses del presente estudio es analizar la condición de vulnerabilidad en la etapa de tránsito. El interés específico en esta etapa del ciclo migratorio se da debido a que los territorios de tránsito representan espacios sumamente hostiles para quienes migran de manera irregular, especialmente cuando se tienen condiciones sociales, culturales, políticas y de seguridad como

---

<sup>2</sup> “Lo público comprende aquella dimensión de la actividad humana que se cree que requiere la regulación o intervención gubernamental o social, o por lo menos la adopción de medidas comunes” (Parsons, 2007: 37).

las que suceden en México y de las que se hablará a detalle en el capítulo dos. Jacobo Dardón señala que la vulnerabilidad de las personas migrantes está dada por las “condiciones adquiridas por los migrantes o el colectivo, derivadas del contexto general del que proviene por las cuales queda la persona o el flujo expuesto a la amenaza” (2010: 76).

La OIM señala tres tipos de amenazas ante las cuales las personas migrantes tienen riesgo de ser vulnerables: violencia, explotación o abuso. Se define la vulnerabilidad como la “capacidad limitada para evitar, resistir, lidiar o recuperarse de éstas, como resultado de la interacción de características y condiciones individuales, familiares, domésticas, comunitarias y estructurales” (IOM, 2019b: 12).

Los conceptos que hasta ahora se han mencionado se refieren a la condición de vulnerabilidad como una consecuencia a la exposición a algún tipo de amenaza que puede suceder a lo largo del ciclo migratorio o como un riesgo que implica la migración por sí misma; sin embargo, existen pocas propuestas que expliquen la vulnerabilidad en relación con la capacidad que tienen las personas migrantes como sujetos de derechos para hacer frente a amenazas o riesgos.

De la revisión de la literatura respecto a este enfoque es de rescatar la propuesta de Jorge Bustamante, quien señala que “la condición estructural básica que determina la condición social de los migrantes irregulares [...] es su condición de vulnerabilidad como sujetos de derechos humanos y laborales” (2010: 224). Y define la condición de vulnerabilidad como una ausencia de poder, “se entiende aquí por vulnerabilidad la condición impuesta a un inmigrante/extranjero de extrema carencia de poder” (2010: 225).

Bustamante argumenta que la condición de vulnerabilidad se explica a partir de dos dimensiones, una estructural y una cultural. Esta propuesta se basa en la teoría de las relaciones sociales de Max Weber, la cual “entiende la relación social en dos dimensiones: una objetiva, que consiste en la conducta observable de los actores que interactúan en el proceso de configurar una relación social y,

otra subjetiva, que consiste en el sentido intersubjetivo que los actores le dan a las conductas que respectivamente orientan hacia los actores de la relación” (Bustamante, 2010: 226).

En una aproximación similar al argumento de Bustamante, la Agencia de la ONU para los Refugiados (Acnur) propone dos categorías para clasificar la condición de vulnerabilidad: “Una es situacional: derivada de las condiciones en las que se produce el desplazamiento o de las condiciones en el país de migración. La otra es más individual: relacionada con determinadas características o circunstancias individuales” (2017: 2).

Ambas propuestas coinciden en diferenciar dos dimensiones en las causas que propician la condición de vulnerabilidad. En este sentido, Bustamante propone entender la condición de vulnerabilidad estructural como:

la diferencia entre un nacional y un extranjero/inmigrante en sus relaciones con el Estado [...] Esta diferencia se deriva del derecho soberano que cada país tiene para definir quién es un nacional y quién no lo es. En esa diferenciación legítima, que aparece en las leyes constitucionales de la mayor parte de los países, está el origen estructural de una desigualdad en el acceso a los recursos del Estado entre los nacionales y los extranjeros o inmigrantes (2010: 226).

La vulnerabilidad cultural “se deriva del conjunto de elementos culturales (estereotipos, prejuicios, racismo, xenofobia, ignorancia y discriminación institucional) con significados despectivos que tienden a justificar las diferencias de poder entre los nacionales y los extranjeros o inmigrantes” (Bustamante, 2010: 236).

Bustamante señala que al relacionarse los nacionales con los extranjeros siempre hay una condición de desigualdad que desfavorece a los extranjeros. Esa desigualdad:

se convierte, en la práctica, en un valor entendido que va evolucionando gradualmente con rumbo a convertirse en un criterio normativo de observancia



en círculos sociales cada vez más amplios por la experiencia reiterada de las relaciones sociales entre nacionales e inmigrantes. En esta dinámica, los nacionales transfieren al contexto social de sus relaciones con los inmigrantes/extranjeros la diferenciación que hace el Estado entre nacionales y extranjeros (2010: 227).

En la conceptualización de las dos dimensiones de la condición de vulnerabilidad que propone Bustamante se puede observar una característica común: la asimetría de poder en las relaciones que los migrantes establecen con el Estado (ya sea de tránsito o destino) y con los nacionales de esos Estados. Es de especial interés para el presente análisis la asimetría de poder que se establece entre los migrantes irregulares en tránsito y un Estado del que no son nacionales. Explorar esta relación es relevante, ya que, desde este enfoque, la condición de vulnerabilidad no es inherente a una persona o un colectivo, sino que su construcción se da en función del lugar que ocupan para un Estado.

A partir de la revisión de los conceptos anteriores, se propone, para fines del presente análisis, entender la condición de vulnerabilidad de un migrante irregular en tránsito como: la capacidad limitada impuesta a un extranjero de evitar, resistir o recuperarse de experiencias de violencia, explotación o abuso.

La violencia se define como el uso intencional de fuerza física o el ejercicio del poder, ya sea como amenaza o de forma real, que causa o tiene alta probabilidad de causar heridas, muerte o daño psicológico (IOM, 2019b: 5).

El abuso es definido como un acto inapropiado por una persona en una posición relativa de poder que causa daño a una persona en una situación de menor poder (incluyendo el abuso físico, abuso sexual, explotación de una persona vulnerable, abuso psicológico, etcétera) (IOM, 2019b: 5).

La explotación se define como el trato injusto a una persona para beneficio de alguien más (IOM, 2019b: 5).

La imposición que genera la capacidad limitada se da a partir de dos dimensiones: la estructural y la cultural. La dimensión estructural es impulsada por el Estado al ejercer su derecho soberano de definir quién es un nacional y quién no lo es, y se refiere al acceso diferenciado a los recursos del Estado entre nacionales y extranjeros, siendo los nacionales del Estado en cuestión los privilegiados en el acceso a sus recursos. La dimensión cultural se refiere al conjunto de elementos culturales como: estereotipos, prejuicios, racismo, xenofobia y discriminación institucional, con significados despectivos que justifican el acceso diferenciado a los recursos del Estado entre nacionales y extranjeros.

## 1.2 Enfoque de políticas públicas

Para explicar el enfoque de políticas públicas, Del Castillo y Méndez proponen desglosar cada uno de los conceptos que integran el enfoque.

Enfoque, como ya vimos, se refiere a un marco de ideas que organiza de forma lógica y coherente el pensamiento en torno a las políticas públicas. Por su parte, la palabra política, en la expresión enfoque de política pública, se refiere en inglés a policy y, por tanto, al conjunto de acciones y estrategias que buscan revertir una situación indeseable en un par de coordenadas espacio temporales (política educativa, política económica, política social, política energética), esto es, en una unidad territorial específica (local, regional, nacional o mundial) y en un tiempo determinado. Y pública es el calificativo para decir que una política (policy) responde a las necesidades genuinas de una población objetivo, de aquí la expresión “una política con sentido público” (2015: 34).

Es decir, el enfoque de política pública es el lente desde el cual se observa, estudia, analiza y se proponen acciones que tienen como fin dar solución a una situación que genera malestar a una población específica.

Bazúa y Valenti señalan que “la expresión política pública es el nombre del campo multidisciplinario científico-técnico que estudia los problemas públicos con la pretensión específica de dilucidar las mejores maneras de resolverlos, mitigarlos

o erradicarlos, desde el punto de vista del interés público en la maximización (bajo restricciones) del bienestar social” (1993, en Del Castillo y Méndez, 2015: 35).

Dado que la política pública es un proceso racional formado por un conjunto de acciones y etapas interdependientes que culminan en un acto de decisión que tiene como fin solucionar una situación problemática, resulta útil analizarla desde el enfoque del ciclo de políticas públicas, ya que éste “proporciona una estructura racional dentro de la cual es posible considerar la multiplicidad de la realidad. Así cada etapa presenta un contexto en el que se puede echar mano de diferentes marcos” (Parsons, 2007: 114).

Si bien es cierto que no existe un modelo único de las etapas que integran el ciclo de política pública, sí es posible señalar un modelo básico integrado por: problema, definición del problema, identificación de respuestas/soluciones alternativas, evaluación de opciones, selección de la o las opciones adecuadas de políticas públicas, implementación y evaluación (Parsons, 2007: 111).

### **1.2.1 El diseño de políticas públicas como selección de instrumentos de política**

El diseño de políticas públicas es la etapa del ciclo en la que se toman decisiones que articulan el mapa de acción de la política pública. Siguiendo con el ejemplo del modelo básico propuesto por Parsons, en esta etapa se define el problema, se proponen diversas maneras de abordarlo, se evalúan las opciones y se selecciona la mejor para atender el problema público. Es decir, en esta etapa se llevan a cabo diversos procesos analíticos fundamentales que tienen como fin atender un problema público.

Para Mauricio Dussauge, “el diseño de políticas públicas es en buena medida el proceso mediante el cual los analistas de políticas ponderan, prevén y seleccionan las mejores condiciones e instrumentos de implementación posibles para atender un determinado problema público” (2018: 7). Dryzek señala que en la etapa de diseño se tiene la posibilidad de “inventar, desarrollar y ajustar un

curso de acción para mejorar algún problema o alcanzar algún objetivo en mente (en Dussauge 2018: 15). Howlett menciona que la etapa del diseño de políticas públicas “comprende el intento deliberado y consciente de definir los objetivos de las políticas y conectarlos a instrumentos o herramientas que se espera alcancen esos objetivos” (en Villarreal, 2019: 244).

Los instrumentos con los que cuentan los analistas y tomadores de decisiones para intervenir sobre un problema público son variados y su selección debe tener una relación directa con el problema público por atender; es decir, la forma en la que un problema es descrito e interpretado influye en la selección de instrumentos que se usarán para resolver el problema. “De manera general, se entiende un instrumento como algo que se toma (o se diseña) y que sirve para hacer cosas y conseguir un fin, por lo que *instrumentar* supone crear, constituir y organizar las herramientas de las que uno debe disponer para lograr objetivos predeterminados” (Villarreal, 2010: 20).

Dussauge señala que el interés por estudiar y conocer los diversos tipos de instrumentos de política radica en “la necesidad de entender mejor cuáles son las opciones, el ‘menú’ o ‘caja de herramientas’ que se encuentran a disposición de los analistas y tomadores de decisiones” (2018: 22). A esto último agregaría que el interés también está centrado en identificar los instrumentos más pertinentes para atender determinado problema público.

Lester Salamon define los instrumentos de política como “un método identificable por medio del cual la acción colectiva se estructura para atender un problema público” (en Villarreal, 2019: 97). Es decir, los instrumentos son el medio a través del cual se materializa la acción gubernamental.

Para Villarreal, los instrumentos de política “son medios mediante los cuales los gobiernos aspiran a modificar el *status quo* que, en algún sentido, está generando un malestar, por lo que su pertinencia está en correspondencia con algo previamente decidido y definido” (2019: 22).

Para Lascoume y Le Galès:

Un instrumento de política pública es un medio de operación tanto técnico como social que organiza las relaciones sociales específicas entre el Estado y aquellos a los que se dirige, de acuerdo con determinadas representaciones y significados. Es un tipo particular de institución cuya finalidad consiste en llevar un concepto concreto de la relación política-sociedad, sostenido a su vez, por una forma particular de regulación (2007: 4).

Linder y Peters centraron su interés en analizar la incidencia que tiene el contexto sobre los instrumentos:

nuestro interés se concentra en la manera en que los instrumentos son vistos por los actores dentro y fuera del gobierno que eligen [percepciones subjetivas] entre ellos y, más específicamente, en los criterios utilizados por esos actores [procesos políticos que rodean la elección del instrumento] para juzgar la conveniencia de los instrumentos para resolver los problemas de política (1993: 6).

Las diversas propuestas para definir los instrumentos presentadas aquí coinciden en que son el medio fundamental necesario para materializar la acción pública o gubernamental, y su elección debe estar guiada por la definición del problema público; sin embargo, como lo han demostrado los estudios de Linder y Peters, no siempre es así, y existe la posibilidad de que factores relacionados con el contexto influyan en su selección.

Ahora bien, el interés particular de centrar el análisis en los instrumentos de política parte de la premisa de que son los medios con los que cuentan los gobiernos para materializar la acción pública para atender determinado problema público. Al respecto, interesa indagar en torno a la relación que hay entre los instrumentos y el problema que buscan atender.

En este sentido, es necesario recordar que “los instrumentos de política no tienen cualidades buenas o malas por sí mismos, ni son dispositivos virtuosos ante cualquier situación, sino que su sentido y valoración lo adquieren en relación con

aquello que quieren lograr, afectar los problemas públicos predefinidos” (Turnpenny, Jordan y Benson, 2015, en Villarreal, 2019: 22).

Con el propósito de contar con una base analítica sólida desde donde comparar, contrastar y analizar la relación que hay entre el instrumento y el problema que busca atender, los estudios en la materia destacan diversas clasificaciones, cada una de ellas hace uso de distintos atributos de herramientas como base para agruparlas.

Una de las clasificaciones más conocidas es la propuesta de Christopher Hood (1986), con su enfoque NATO analiza las capacidades y herramientas o los instrumentos con los que cuenta el gobierno, por el sólo hecho de ser gobierno, para realizar sus funciones. La tipología que propone Hood está basada en dos dimensiones, la primera se encarga de distinguir “entre las herramientas que le sirven al gobierno para ‘detectar’ información (‘detectors’) del entorno, de las que le sirven para ‘causar efectos’ (‘effectors’), o actuar con base en dicha información e influir en ese mismo entorno” (Dussauge, 2018: 23). Es decir, las herramientas de control con las que cuenta el gobierno. La segunda está enfocada en distinguir los recursos esenciales de cualquier Estado, nodalidad, autoridad, tesoro y organización.

Schneider e Ingram elaboraron una clasificación que se basa en cinco tipos: 1) herramientas de autoridad, 2) herramientas de incentivo, 3) herramientas de capacidad, 4) herramientas simbólicas o perentorias, y 5) herramientas de aprendizaje (Turnpenny, Jordan y Benson, 2015, en Villarreal, 2019: 22).

Otra de las propuestas de clasificación más recurrida en el análisis de los instrumentos de política es la de Lester M. Salamon, la cual se desarrolla desde el enfoque genérico de instrumentos. Este enfoque propone que: “a) que existe un ‘inventario’ de instrumentos; b) que estos instrumentos tienen características distintivas; c) que cada instrumento tiene usos particulares; y d) que por lo tanto un buen diseño de política estará asociado a que los tomadores de decisión

seleccionen el instrumento (o la combinación de instrumentos) más adecuado para las circunstancias” (Weimer, 1992: 373, en Dussauge, 2018).

Teniendo como base el enfoque genérico de instrumentos, Salamon propone una base para analizar los instrumentos que parte de la premisa de que cualquier instrumento de política está integrado por un paquete de elementos: “cierto tipo de bien o actividad, cierto vehículo o medio de entrega del bien o actividad, cierto sistema de entrega, es decir, un conjunto de organizaciones involucradas en proporcionar el bien, servicio o actividad y cierto conjunto de reglas, ya sea formales o informales, que definen la relación entre las entidades que conforman el sistema de entrega” (Salamon 2002, en Villarreal, 2019: 100).

El mismo autor señala que “las herramientas pueden clasificarse en un proceso de dos pasos: primero, por los rasgos descriptivos básicos que se emplean para definir las, y segundo, por las distintas dimensiones que pueden identificarse en términos de cómo pueden agruparse para propósitos de análisis” (Salamon 2002 en Villarreal, 2019: 104).

Su propuesta específica para clasificar las herramientas se centra en dos factores, el primero basado en criterios para evaluar las consecuencias de las intervenciones públicas de las herramientas. El segundo factor tiene que ver con cuatro dimensiones para clasificar las herramientas para propósitos de análisis.

Para el caso del primer factor, identifica tres criterios en términos de los cuales se pueden evaluar las intervenciones públicas. Estas características son: efectividad, eficiencia y equidad. La efectividad “mide el alcance hasta dónde una actividad cumple con los objetivos propuestos [...] la herramienta más efectiva es la que, de manera más confiable, permite a la acción lograr sus objetivos para solucionar un problema público” (Salamon, en Villarreal, 2019: 105).

La eficiencia hace referencia al equilibrio entre costos y beneficios. “La herramienta más eficiente puede no ser la más efectiva. Más bien, lo es la que logra el equilibrio óptimo entre costos y beneficios” (Salamon, en Villarreal, 2019:

106). El criterio de equidad tiene dos significados, el primero asociado con los términos de justicia, desde el cual se distribuye costos y beneficios de manera más o menos equilibrada entre los grupos involucrados. El segundo significado está relacionado con términos de redistribución, el cual compensa de alguna forma a los grupos de población que carezcan de ciertos beneficios o recursos.

Para el segundo factor, Salamon identifica cuatro atributos clave que son los que se utilizan para clasificar las herramientas para propósitos de análisis. El primer atributo que propone es el **grado de coercibilidad**, que se refiere a la capacidad que tiene el instrumento de restringir el comportamiento individual o grupal en lugar de simplemente alentarlo o desalentarlo. “Una preocupación particular es el grado de violación a las libertades individuales que entraña la herramienta [...] Entre más coercitiva sea la herramienta, más infringirá la libertad individual y más resulta una amenaza potencial a la legitimidad política; por lo tanto, mayor será la carga de pruebas para los que defiendan el programa que la encarna” (en Villarreal, 2019: 110).

El segundo atributo tiene que ver con la **directividad**, la cual “mide hasta qué punto la entidad que autoriza, financia o inaugura una actividad colectiva está involucrada en llevarla a cabo” (Salamon, en Villarreal, 2019: 115). Es decir, mientras más funciones lleve a cabo una misma entidad en la operación de la actividad pública, más directa será la herramienta. “Así, entre más dispersa está la autoridad y menos coincidencia de intereses y perspectiva haya entre las partes principales y los agentes, mayor es el riesgo de que suceda una dislocación de objetivos y aparezcan dificultades entre unos y otros” (Salamon, en Villarreal, 2019: 125).

El tercer atributo tiene que ver con el **grado de automaticidad**, “mide hasta qué punto una herramienta utiliza la estructura administrativa existente para sus operaciones, en lugar de crear su propio aparato administrativo especial” (Salamon en Villarreal 2019, p. 126). “La gran ventaja de las herramientas automáticas es que posibilitan enrolar a sistemas ya existentes en la consecución



de nuevos objetivos. Sin embargo, tal ventaja también origina graves problemas, pues estos sistemas suelen tener dinámicas y objetivos propios [...] al depender de las estructuras existentes, tienen cierta legitimidad política. Pero al involucrar a instituciones y proceso que tienen objetivos algo distintos, en raras ocasiones atraen el respaldo entusiasta de quienes presionan por una iniciativa de política” (Salamon en Villarreal 2019, p. 130).

Por último, el cuarto atributo está relacionado con la **visibilidad de los instrumentos**, que mide su grado de visibilidad en los procesos normales de revisión de políticas, ya sean revisiones presupuestales o de evaluación de política. “La visibilidad de las herramientas puede tener implicaciones por el grado en el que se utilizan para perseguir las metas de equidad debido a la legitimidad que conllevan en la arena política. Así, entre más visible sea la herramienta que usa un programa, más probable es que éste pueda servir para las metas redistributivas” (Salamon, en Villarreal, 2019: 136).

Los diversos esfuerzos que existen para generar propuestas para clasificar las herramientas e instrumentos de política muestran que “las herramientas tienen múltiples dimensiones desde donde compararlas y contrastarlas, y ciertas herramientas pueden parecerse en algunas dimensiones y ser diferentes en otras. Esto significa que es completamente adecuado que haya múltiples clasificaciones, pues cada una destacará distintas facetas” (Salamon, en Villarreal, 2019: 104).

Salamon (en Villarreal, 2019: 104) señala que desde el enfoque de los instrumentos de política se argumenta que los distintos atributos generan consecuencias importantes respecto a cómo operan los programas y qué resultados tienen; por ello, la decisión sobre qué atributos usar para analizar una política o programa específico debe hacerse con base en el aspecto o aspectos en torno a los que nos interesa indagar.

Para el análisis que se desarrollará en el presente trabajo se hará uso de la propuesta de clasificación de Lester Salamon basada en los atributos de los

instrumentos de política. Su propuesta permite analizar los instrumentos a través de sus atributos y no solamente a través de la acción que materializan, esto es relevante ya que los atributos también son portadores de características específicas que afectan los resultados de un instrumento, en otras palabras, analizar los atributos de los instrumentos permite indagar en dimensiones de la política pública que de otro modo no serían visibles.

El análisis no integra los criterios de efectividad, eficiencia y equidad, debido a que no se tienen las condiciones de acceso a la información necesarias referente al PGBPM para realizar evaluación de las intervenciones públicas a la luz de los criterios antes mencionados. Esta limitante otorga un valor adicional a la propuesta que en este estudio se hace de desagregar los instrumentos en sus atributos para analizarlos ya que a partir de ejercicios como este se puede obtener información útil para determinar la pertinencia de ciertos instrumentos cuando se está ante condiciones en las que no se dispone de la información necesarias para realizar una evaluación más amplia.

Por último, no se omite señalar que en la revisión del estado del arte que se hizo para esta investigación no se encontró un abordaje similar al que aquí se propone al problema de investigación. El PGBPM sí ha sido estudiado desde el enfoque de la Nueva Gestión Pública, con el objetivo de “mejorar el desempeño administrativo y la acción gubernamental de la cara más humanitaria del Estado Mexicano en el tema de atención a migrantes” (Ruiz Agila, 2012).

Las recomendaciones que surgieron de esta investigación se centraron en proponer una reforma administrativa con el fin de que el PGBPM sea una agencia desconcentrada del INM; rediseño del programa con el fin de que tuviera un enfoque centrado en derechos humanos y no en seguridad nacional; formación y profesionalización de los servidores públicos que integran el programa y evaluación del programa a través de los criterios de gobernabilidad local y codesarrollo. Dos de cuatro de estas recomendaciones ya habían sido contempladas en la Ley de Migración publicada en 2011.

## **Capítulo 2.**

### **México como país de tránsito: características, factores de vulnerabilidad y el papel de Grupos Beta de Protección al Migrante**

En el presente capítulo se ofrece información que permite conocer los factores que contextualizan el tránsito por México de la población migrante en condición de irregularidad y los factores de vulnerabilidad asociados a su tránsito. Así mismo se exponen aspectos relacionados con la creación y actual funcionamiento de los Grupos Beta de Protección al Migrante.

#### **2.1 Características que rodean el tránsito de las personas migrantes irregulares en México**

Por su ubicación geográfica, México es paso obligado para millones de personas que buscan llegar a Estados Unidos de América (EEUU), país que durante 2019 mantuvo el primer lugar (IOM, 2020:26) entre los países de destino de personas en contexto de migración, principalmente provenientes del Triángulo Norte de Centroamérica (TNCA), integrado por países que desde los años ochenta han enfrentado diversas situaciones sociopolíticas que han ocasionado graves problemas de violencia, inseguridad, precariedad laboral y problemas ocasionados por fenómenos naturales. Estos factores son causas estructurales que han obligado a miles de habitantes del TNCA a desplazarse hacia regiones con mejores niveles de desarrollo, siendo Estados Unidos el principal país de destino de esta población.

## Imagen 1. Países del Triángulo Norte de Centroamérica según país de origen y destino 2015

Países del norte de Centroamérica: emigrantes internacionales según país y región de destino, 2015

	Total	El Salvador	Guatemala	Honduras
<b>Total emigrantes</b>	3 102 195	1 436 158	1 017 517	648 520
<b>Países desarrollados</b>	2 868 260	1 366 805	919 160	582 295
Estados Unidos	2 688 325	1 276 489	881 191	530 645
Canadá	73 271	48 632	17 555	7 084
Europa	94 205	29 995	19 918	44 292
Otros	12 459	11 689	496	274
<b>Países en vías de desarrollo</b>	233 935	69 353	98 357	66 225
Centroamérica	142 395	54 289	41 584	46 522
México	78 209	10 054	53 128	15 027
América Latina y el Caribe	12 232	4 052	3 509	4 671
Otros	1 099	958	136	5

Fuente: Canales, 2019. Desarrollo y migración. Desafíos y oportunidades en los países de Centroamérica

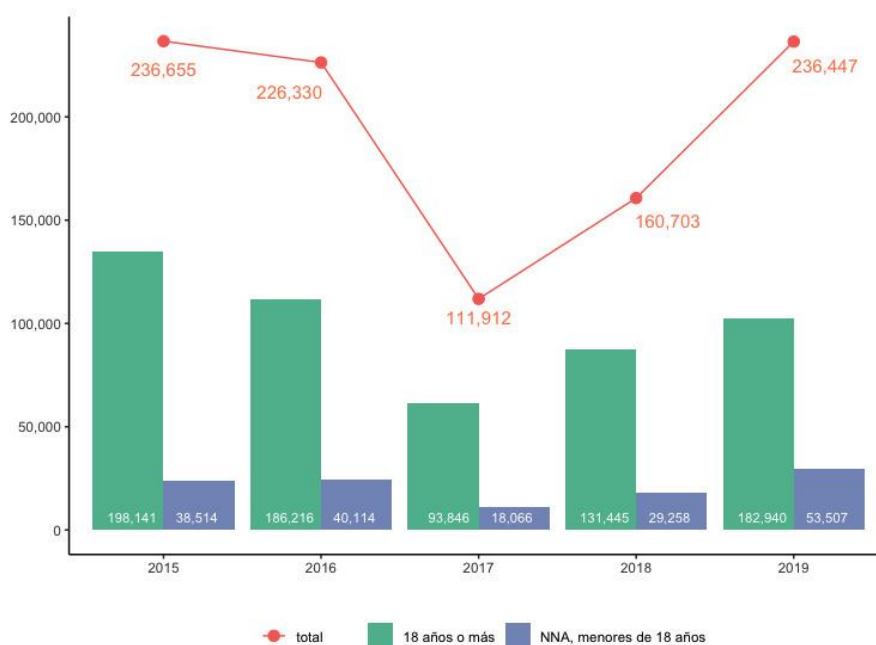
Además de la población proveniente del TNCA, México también es país de tránsito para migrantes provenientes de islas del Caribe, Asia y África, que al igual que la población del TNCA se ven obligados a desplazarse de su país de origen debido a problemas de pobreza extrema, abusos de derechos humanos, conflictos armados y religiosos (FLACSO Costa Rica, 2011).

A diferencia del flujo migratorio proveniente del TNCA, cuyo tránsito por el país se remonta a décadas atrás, el tránsito de la población migrante extracontinental es relativamente reciente. La Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de Personas señala que “la presencia de personas migrantes provenientes de fuera del continente americano se intensificó de manera considerable, incrementándose a más del doble de 2013 a 2018, al pasar de 3.4 a 8.3%. En este periodo esto representó un aumento de 2,963 a 11,619 personas” (2020a: 8).

La mayoría de este tipo de desplazamientos se dan al margen de la ley, es decir, de manera irregular. De acuerdo con datos de la Unidad de Política Migratoria,

en los últimos cinco años fueron presentados<sup>3</sup> ante la autoridad migratoria más de 972,000 migrantes. Esta cifra es sólo una aproximación a la cantidad real de migrantes que ingresan de manera irregular, ya que es muy complicado tener un registro exacto. La composición de este flujo migratorio que transita por el país está integrada principalmente por personas mayores de edad; sin embargo, como se puede observar en la Gráfica 1, el número de menores acompañados y no acompañados ha ido en aumento.

**Gráfica 1. Composición del flujo migratorio en tránsito por México, según grupo de edad**



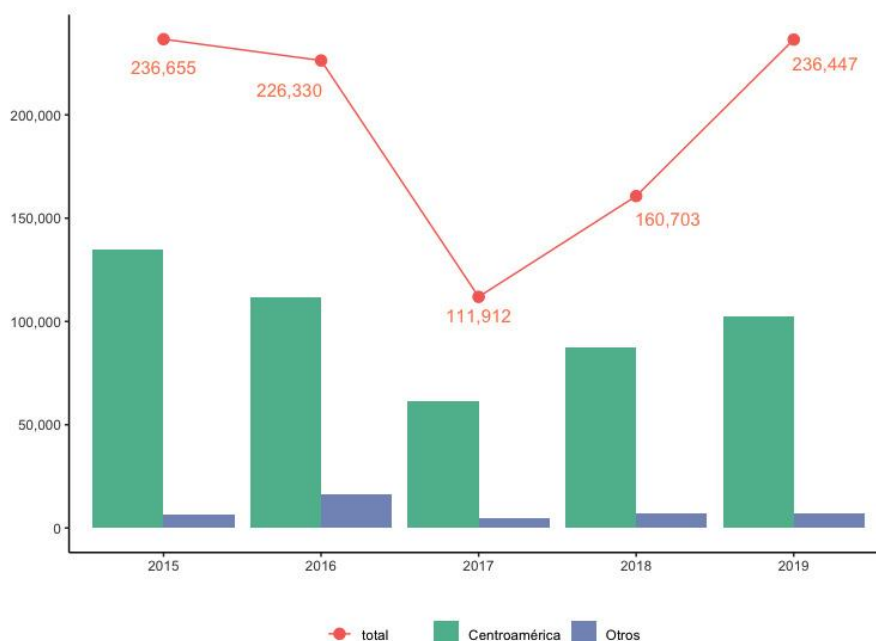
Fuente: Elaboración propia con datos de la Unidad de Política Migratoria Registro e Identidad de Personas.

De acuerdo con datos de la Emif Sur 2019, la edad promedio de las personas en condición de movilidad que transitan por México es de 35 años y la gran mayoría son hombres (84.3%).

<sup>3</sup> Presentación: la medida dictada por el Instituto mediante la cual se acuerda el alojamiento temporal de un extranjero que no acredita su situación migratoria para la regularización de su estancia o la asistencia para el retorno (Decreto por el que se expide la Ley de Migración, 2011).

Como se observa en la Gráfica 2, el lugar de procedencia de esta población es principalmente el Triángulo Norte de Centroamérica seguido por África y Asia.

**Gráfica 2. Composición del flujo migratorio en tránsito por México, según lugar de origen**



Fuente: Elaboración propia con datos de la Unidad de Política Migratoria Registro e Identidad de Personas.

Respecto a las rutas que siguen las personas migrantes para transitar de sur a norte del país, se tienen identificadas principalmente tres rutas generales. Todas empiezan en los estados de Chiapas y Tabasco, siendo las principales ciudades de cruce Tecún Umán y La Mesilla, al sur de Chiapas, y El Ceibo, en el estado de Tabasco.

**Imagen 2. Puntos de cruce en la frontera sur de México de personas migrantes en tránsito**



Fuente: Encuesta Sobre Migración en la Frontera Sur disponible en:  
[www.colef.mx/emif/infografias.html](http://www.colef.mx/emif/infografias.html)

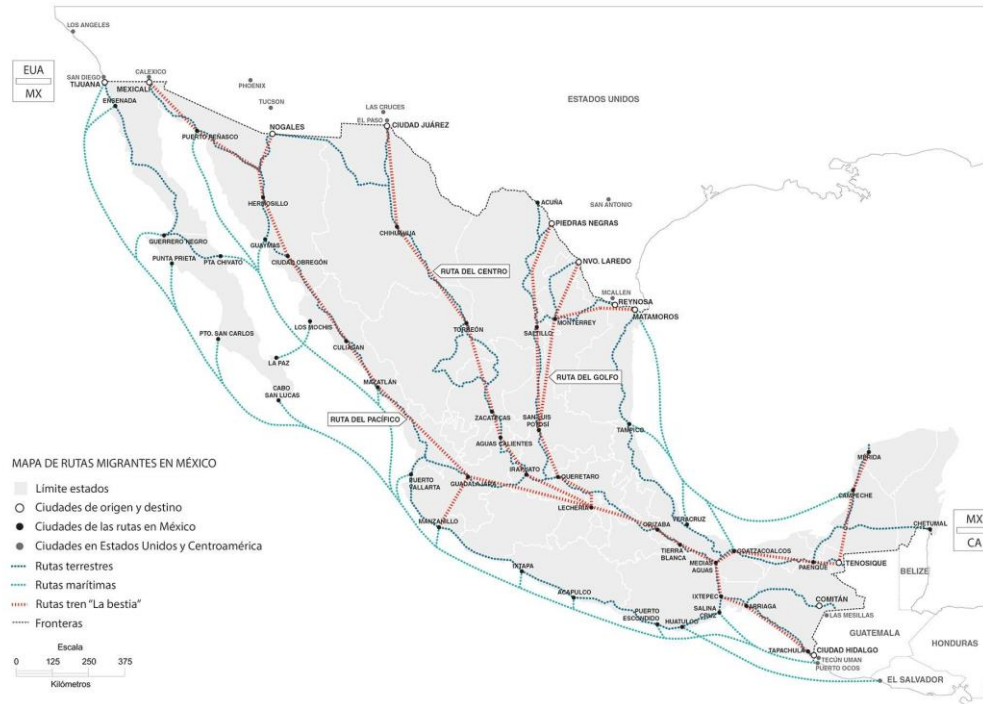
Una vez que las personas migrantes se encuentran en territorio mexicano, las rutas se dividen. La ruta más larga atraviesa el país bordeando la costa del Pacífico hasta llegar a la frontera en Sonora; a partir de este punto, algunas personas migrantes cruzan la frontera en la zona de Nogales, Sonora, o se desplazan a Baja California para cruzar hacia el estado de California.

Otra de las rutas, la más corta, atraviesa México por la costa del Golfo, pasando por los estados de Tabasco, Veracruz y Tamaulipas. Al llegar a Tamaulipas, los migrantes se mueven entre este estado y los de Nuevo León y Coahuila para atravesar la frontera en distintos puntos.

Finalmente, la tercera ruta atraviesa por el centro del país, pasando por Oaxaca, Puebla, Ciudad de México y el Estado de México, punto en el cual se trifurca. Una ruta atraviesa Jalisco para incorporarse a la ruta del Pacífico, otra pasa por San Luis Potosí para llegar a la frontera en Nuevo León y Coahuila (donde

converge con la ruta del Golfo), y una última ruta pasa por Zacatecas, Durango y Chihuahua para atravesar la frontera por El Paso.

**Imagen 3. Principales rutas de tránsito por México**



Fuente: Arquitectos con la Gente disponible en: <http://arquitectosconlagente.com/ruta-migrante-mapeo/>

Es de destacar que las rutas más transitadas<sup>4</sup> son la del Golfo y la del centro del país, por ser las más cortas; sin embargo, también son las más peligrosas porque hay más puntos de control migratorio y porque pasan por estados con altos niveles de inseguridad y violencia. La ruta que pasa por la costa del Pacífico es la menos riesgosa, pero es la más larga, lo que implica un incremento en el costo y tiempo del viaje para llegar al norte del país. Por este motivo, menos personas la toman.

En relación con los medios de transporte que usan las personas migrantes en su intento por llegar a Estados Unidos, de acuerdo con información de la Encuesta sobre Migración en la Frontera Sur de México de enero a marzo de 2020, el

<sup>4</sup> Con base en datos de la Emif Norte 2018.



51.5% de las personas encuestadas usó como medio de transporte para ingresar a México autobús o camioneta, 4.9% balsa o lancha, 3.8% tráiler o camión de carga, 2.6% automóvil o motocicleta, un 2% señaló otro medio de transporte y un 35.6% respondió que ninguno.

Para transitar por el país, el 83.2% usó autobús o camioneta, 16.5% ferrocarril, 8.2% automóvil o motocicleta, 6.4% tráiler o camión de carga, y un 0.6% avión.

## **2.2 Principales factores de vulnerabilidad que enfrentan las personas migrantes en tránsito por México**

La Encuesta Nacional de Personas Migrantes en Tránsito por México (ENPMTM), realizada por la Comisión Nacional de Derechos Humanos y la Universidad Nacional Autónoma de México en 2018, documentó que los principales problemas a los que se enfrentan los migrantes irregulares en tránsito por México están asociados con las condiciones de inseguridad del país, las políticas de control migratorio, la discriminación y la violación a los derechos humanos.

A la pregunta “¿Cuáles considera que son los tres principales problemas a los que se enfrentan los migrantes que cruzan por México hacia los Estados Unidos?” (CNDH, 2018: 113), el 20% de las personas migrantes encuestadas respondieron que el robo, 15.3% los operativos migratorios y 10.2% los secuestros. Estos tres problemas son los que encabezan la lista; les siguen de cerca el crimen organizado, el riesgo de muerte, la discriminación y racismo, la necesidad de tomar rutas arriesgadas, la violencia física y psicológica, la falta de alimentos y agua, y la violación de derechos humanos.

**Imagen 4. Principales problemas a los que se enfrentan las personas migrantes durante su tránsito por México**

6. Actualmente, ¿cuáles considera que son los tres principales problemas a los que se enfrentan los migrantes que cruzan por México hacia los Estados Unidos? (porcentajes)



Fuente: Encuesta Nacional de Personas Migrantes en Tránsito por México, 2018.

Los robos, secuestros, el riesgo de muerte, las rutas peligrosas y la violencia física y psicológica son hechos que diversas organizaciones de la sociedad civil y medios de comunicación también han documentado y denunciado. El crimen organizado roba a los migrantes, les cobran cuotas a traficantes de personas por el uso de rutas de tráfico y a los migrantes para poder subirse al tren (Camhaji, 2019); además, el secuestro de migrantes se convirtió en un negocio más del crimen organizado (Nájar, 2015). Esta situación se evidenció en agosto de 2010 cuando se descubrieron los cuerpos de 72 migrantes asesinados en San Fernando Tamaulipas.

En el Informe Especial sobre Secuestro de Migrantes en México (CNDH, 2011), se señaló que en un periodo de seis meses (abril a septiembre de 2010) se registraron un total de 214 eventos de secuestro, de los cuales, de acuerdo con

testimonios de víctimas y testigos, resultaron 11,333 víctimas, cifra que da contexto del incremento de este tipo de delitos que afectan a las personas migrantes en tránsito por el país.

En lo referente al factor relacionado con el riesgo de muerte, la UPMRIP recabó datos que señalan que en el periodo de 2014 a julio de 2019 se contabilizaron 662 fallecimientos de personas en territorio mexicano, como se puede observar en la Imagen 5. La gran mayoría de los lugares en donde se ubican los cuerpos de las personas migrantes fallecidas coinciden con las rutas migratorias que utilizan las personas migrantes en su tránsito hacia Estados Unidos.

**Imagen 5. Total de fallecimientos de personas migrantes en tránsito por México de 2014 a 2019**



Fuente: Rutas. Estudios sobre movilidad y migración internacional, número 2, 2020. Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de Personas.

De acuerdo con la información de la UPMRIP, la principal razón de fallecimiento es el ahogamiento. La mayoría de los registros se sitúan en la frontera norte del país, específicamente en la zona donde se ubica el Río Bravo, lo que sugiere que estas muertes sucedieron al intentar cruzar hacia Estados Unidos.

Las situaciones de muerte por ahogamiento que se han registrado en el sur del país han sucedido en Chiapas y se ubican en la ruta marítima que las personas migrantes toman para intentar cruzar el Golfo de Tehuantepec y con ello evitar los puntos de control migratorio instalados en el sur del estado.

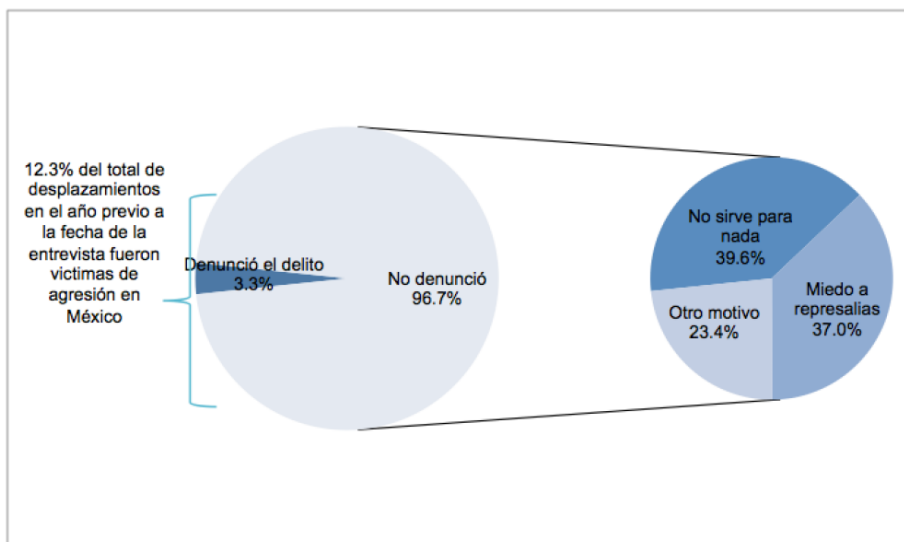
Los otros motivos de fallecimiento están relacionados con condiciones climáticas y problemas generales de salud de las personas migrantes en tránsito, lo que hace pensar que las personas transitan por rutas sumamente agrestes en las que no tienen acceso a servicios básicos de salud.

Un factor adicional que los migrantes identifican como problemático durante su tránsito por México son los operativos de control migratorio, ya que debido a la condición de irregularidad con la que viajan tienen temor a ser detenidos y se ven obligados a tomar rutas clandestinas (Chaca, 2015) que los invisibilicen de la autoridad migratoria. Mientras más clandestinas son estas rutas más expuestos quedan ante situaciones de violencia y riesgo de muerte debido a condiciones climáticas o geográficas.

Otro factor que contribuye a incrementar la condición de vulnerabilidad de las personas migrantes en tránsito por México es el escaso acceso a la justicia para la población migrante que ha sido víctima de algún delito o de violaciones a sus derechos humanos.

En la Encuesta sobre Agresión y Abuso a Migrantes (EAAM), realizada por el Colegio de la Frontera en 2012, se documentó a partir de entrevistas con migrantes que muy pocos realizaron denuncias cuando fueron víctimas de algún delito. Entre las principales razones por las que no realizan denuncias se encuentran: desconfianza en el sistema de justicia del país, el desconocimiento de los procedimientos, la falta de tiempo necesario para presentar su queja o denuncia y el temor a ser expulsados o sufrir represalias.

**Gráfica 3. Distribución de personas migrantes que reportaron haber sido víctima de delito en México por condición de denuncia y motivo**



Fuente: Encuesta sobre Agresiones y Abusos a Migrantes (EAAM), octubre 2011 - septiembre 2012.

Algunas medidas que desde el Estado se han implementado para contrarrestar esta impunidad representan grandes avances en el tema; sin embargo, siguen siendo insuficientes. Un ejemplo claro es la creación en 2015 de la Unidad de Investigación de Delitos para Personas Migrantes (UIDPM), dependiente de la Fiscalía General de la República, la cual se encarga de investigar delitos federales que las personas migrantes hayan sufrido en México, pero hasta 2017 esta unidad sólo tenía presencia en siete estados de la República: Chiapas, Oaxaca, Tabasco, Campeche, Veracruz, Coahuila y Quintana Roo, lo que representa un obstáculo que enfrentan las personas migrantes para acceder a la justicia.

En relación con los casos que sí son denunciados, existe muy poca información pública respecto a la manera en la que concluyen las denuncias. La escasa información pública que se tiene es gracias a investigaciones realizadas por organizaciones de la sociedad civil. Ejemplo de ello es la investigación *El acceso a la justicia para personas migrantes en México. Un derecho que existe sólo en el papel* (2017). En este documento se señala que, de acuerdo con cifras

oficiales, en el periodo de 2014 a 2016, de un total de 5,824 delitos cometidos contra migrantes en Chiapas, Oaxaca, Tabasco, Sonora, Coahuila y a nivel federal (estados donde llevaron a cabo la investigación), sólo existe evidencia de 49 sentencias, lo que equivale a una impunidad del 99%.

**Imagen 6. Sentencias por delitos contra personas migrantes de 2014 a 2016**

<b>SENTENCIAS POR DELITOS CONTRA MIGRANTES, 2014-2016*</b>							
	FEDERAL	SONORA**	COAHUILA	OAXACA	TABASCO	CHIAPAS	TOTAL
2014	NA	NA	2	2	2	25	31
2015	NA	NA	2	3	1	8	14
2016	NA	NA	1	0	0	3	4

*\* Es posible que existan otras sentencias, pero no se reportaron en las respuestas de las autoridades a las solicitudes de acceso a la información. El desglose por sentido de las sentencias para cada estado es el siguiente: en Coahuila de las 5 sentencias, 3 son absoluciones y 2 son condenas; en Oaxaca de las 5 sentencias, 3 son condenas y 2 absoluciones; en Tabasco las 3 sentencias son condenatorias y en Chiapas de las 36 sentencias, 30 son condenas y 6 absoluciones.*

*\*\*El número de sentencias en Sonora excedía en forma exagerada el número de investigaciones. Dado que la información oficial es incongruente y no aclaraba la razón de estas diferencias, no se consideró confiable para incluirse en este cuadro.*

Fuente: Suárez, 2017. El acceso a la justicia para personas migrantes en México. Un derecho que sólo existe en papel, 2017. Fundar, Centro de Análisis e Investigación.

Los factores de vulnerabilidad que enfrentan las personas migrantes irregulares en tránsito por México descritos hasta este momento sólo representan las problemáticas más comunes a las que están expuestos; es decir, son problemáticas transversales, no significa que sean las únicas. Quedan por documentar los factores de vulnerabilidad que enfrentan grupos poblacionales específicos, como las mujeres, la niñez acompañada y no acompañada, la comunidad LGBTTTIQ+, las personas migrantes de la tercera edad, etc. No debe olvidarse que el fenómeno migratorio es un tema muy extenso, el cual puede y debe ser analizado desde diversas dimensiones.

A manera de recapitulación, en el Cuadro 1 se sistematizan los principales factores de vulnerabilidad que enfrentan las personas migrantes irregulares en tránsito por México, divididos en: condiciones asociadas con el contexto del tránsito y condiciones asociadas con las características de la población.

## **Cuadro 1. Sistematización de los principales factores de vulnerabilidad que enfrentan las personas migrantes en tránsito**

<b>Condicionante</b>	<b>Principales experiencias de violencia, explotación o abuso que enfrentan las personas migrantes irregulares en tránsito por México</b>
<b>Condiciones de tránsito</b>	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cruce y tránsito irregular.</li> <li>• Tránsito por rutas clandestinas con altas posibilidades de exposición a condiciones climáticas y geográficas peligrosas.</li> <li>• Rutas capturadas por el crimen organizado.</li> <li>• Posibilidad de ser víctimas de delito y violaciones a derechos humanos.</li> <li>• Falta de acceso a la justicia/impunidad.</li> <li>• Falta de acceso a la defensa en caso de haber sido víctima de algún delito.</li> <li>• Ausencia de programas informativos por parte de las instituciones del Estado para informar sobre los derechos de las personas migrantes.</li> <li>• Ausencia de asistencia humanitaria a lo largo de la ruta.</li> <li>• Riesgo de muerte.</li> <li>• Participación del crimen organizado en la comisión de delitos contra migrantes.</li> <li>• Puntos de control migratorio.</li> </ul>
<b>Características asociadas a la población migrante en tránsito</b>	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mal estado de salud.</li> <li>• Posibilidad de sufrir discriminación por sexo, raza, grupo religioso, origen rural, baja escolaridad, no hablar español.</li> <li>• Posibilidad de sufrir xenofobia.</li> <li>• Desconocimiento de sus derechos.</li> <li>• Desconocimiento de las rutas de tránsito.</li> <li>• Recursos disponibles limitados: redes de apoyo en el país de tránsito, económicos y materiales</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia

### **2.3 Los Grupos Beta de Protección al Migrante: El brazo humanitario del Instituto Nacional de Migración**

El Programa Grupos Beta de Protección al Migrante es uno de los programas migratorios vigentes con más años de funcionamiento y su creación antecede a la existencia del Instituto Nacional de Migración (INM). Los Grupos Beta fueron creados en 1990 como respuesta directa a los hallazgos que arrojó el Proyecto

Cañón Zapata (PCZ), de investigación, realizado por El Colegio de la Frontera Norte.

El Proyecto Cañón Zapata se encargó de estudiar los flujos migratorios irregulares de entrada y salida de México a Estados Unidos durante el periodo de 1987 a 1997. El proyecto recolectó datos mediante entrevistas individuales con el fin de tener información que contribuyera al conocimiento de los flujos migratorios irregulares que llegaban al norte del país.

Cuando iniciaron las pruebas piloto de aplicación de encuestas había una queja constante de las personas migrantes entrevistadas en Tijuana: se quejaban de las constantes extorsiones por parte de policías mexicanos. Por ello, las preguntas que indagaban en torno a los riesgos a los que se enfrentaban durante el tránsito y el costo de esos riesgos estuvieron presentes durante los diez años que duró la investigación. En 1989 se publicó por primera vez los resultados del primer año de investigación del PCZ. Como consecuencia de la publicación de esos datos, la sede de El Colegio de la Frontera Norte fue blanco de un atentado:

La primera reacción a la noticia de este informe sobre la extorsión policial se recibió una noche en que el edificio de la administración de El Colegio de la Frontera Norte fue baleado. Al día siguiente se recibió una llamada anónima con la amenaza de ajustar el blanco, de las paredes, a las personas que se encontraban dentro [...] Unos meses después, una investigación de la policía identificó una acción individual de parte de un policía local que probablemente vio las noticias sobre el reporte científico acerca de la extorsión policial como una amenaza a sus ingresos provenientes de esa fuente. Lo que esa acción individual logró fue una atención más cuidadosa a nuestros hallazgos de investigación de los niveles más altos del gobierno mexicano. Esto llevó a la creación de un grupo especial de policía llamado Grupos Beta, cuyas acciones estuvieron detrás de la dramática disminución del porcentaje de migrantes extorsionados [...] El hecho es que este grupo selecto de agentes ha ganado reputación internacional como un muy exitoso primer grupo de policías en el mundo dedicados exclusivamente a proteger los derechos humanos de los migrantes. Para aquellos que trabajaron en la producción de los datos, significó una gran satisfacción ver cómo el trabajo de investigación provocó directamente el diseño de una política pública dirigida a la protección de los derechos humanos de los sujetos de tal trabajo de investigación. (Bustamante 2000: 41)



El éxito que tuvo el primer grupo de protección a migrantes que operó en Tijuana hizo que estos grupos se replicaran a lo largo de la frontera norte. Es así como entre 1994 y 1997 se crearon los grupos de Nogales, Agua Prieta y Mexicali (Calleros, 2012: 154).

La operación de los Grupos Beta se extendió a la frontera sur y al corredor del Golfo de México a principios de los años 2000. Estos hechos coinciden con el aumento del flujo migratorio irregular en tránsito por México y con el inicio de la implementación de políticas migratorias más restrictivas.

Es necesario recordar que los atentados terroristas de 2001 ocurridos en EEUU marcaron un punto de inflexión en la forma en la que se conceptualizaba la migración en el mundo. A partir de estos atentados se le asignó una etiqueta negativa al fenómeno migratorio, señalando que la migración no controlada representa una amenaza a la seguridad nacional. Los atentados impactaron en la política migratoria mexicana, la cual tuvo que virar hacia una política de contención de los flujos migratorios irregulares, principalmente los provenientes de Centroamérica. Por ello, la necesidad de contar con más grupos de protección al migrante era evidente.

Actualmente, existen un total de 22 Grupos Beta, distribuidos en nueve estados del país: Baja California, Sonora, Chihuahua, Coahuila, Tamaulipas, Veracruz, Tabasco, Chiapas y Oaxaca (véase Anexo 1).

En el año 2011 se dieron cambios fundamentales en materia de derechos humanos y de migración. Por un lado, se dieron reformas constitucionales que incorporan y elevan a rango constitucional los derechos humanos. En este mismo año se publicó la actual Ley de Migración, en la cual se establece la obligación de la Secretaría de Gobernación (Segob) de crear grupos de protección a migrantes que se encuentren en territorio nacional, los cuales tendrán por objeto la protección y defensa de los derechos humanos de los migrantes con independencia de su nacionalidad o situación migratoria, con especial atención a grupos vulnerables.

Aunque los Grupos Beta ya existían, su inclusión en la Ley de Migración institucionaliza su existencia y reitera su dependencia administrativa al INM, institución que tiene atribuciones de ejecución, control, supervisión e instrumentación de políticas en materia migratoria.

Para operar la política migratoria del país, el INM cuenta con una estructura administrativa que comprende cinco direcciones generales y 32 oficinas de representación que se ubican en cada uno de los estados del país y la Ciudad de México.

En lo referente a las acciones encaminadas a proteger y defender los derechos humanos de las personas migrantes, la Dirección General de Protección al Migrante y Vinculación del INM es la unidad administrativa responsable de establecer y supervisar las directrices técnicas y operativas que deben seguirse a nivel nacional para el funcionamiento de los Grupos Beta de Protección al Migrante, los cuales administrativamente están adscritos a las Oficinas de Representación.

En los Lineamientos en Materia de Protección a Migrantes del INM<sup>5</sup> se señala que “los Grupos Beta de Protección al Migrante son grupos no armados, que tienen por objeto la protección y defensa de los derechos humanos de los migrantes, con independencia de su nacionalidad o situación migratoria [con especial atención a las personas migrantes en situación de vulnerabilidad], durante su trayecto por territorio nacional” (2012: 2).

De acuerdo con estos Lineamientos, se considera población migrante en situación de vulnerabilidad a: “las niñas, niños o adolescentes migrantes no acompañados; a las mujeres migrantes; a los migrantes víctimas de delito; a las

---

<sup>5</sup> Los lineamientos son el documento operativo basado en la Ley de Migración, su reglamento y demás leyes aplicables, en el que se establecen las acciones preventivas, de asistencia, orientación e información, y los procedimientos y programas para garantizar una debida atención y protección a los migrantes, especialmente aquellos que enfrentan situaciones de vulnerabilidad. Publicados en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de noviembre de 2012.

personas migrantes con discapacidad; a las personas migrantes adultas mayores o aquellas que puedan requerir una atención especial” (art. 3).

Para el cumplimiento del objetivo anteriormente señalado, los Grupos Beta se basan en cuatro líneas de acción:

- **Rescate y Salvamento:** realizan labores de búsqueda y auxilio de migrantes extraviados o en situaciones de riesgo, en coordinación con las instituciones y dependencias especializadas en dichas acciones.
- **Ayuda Humanitaria:** brindan a los migrantes primeros auxilios, y en caso de alguna urgencia, traslado a hospitales. Realizan recorridos para la localización de migrantes en situación de riesgo y les proporcionan agua y alimentos para cubrir sus necesidades inmediatas.
- **Asesoría Legal:** canalizan las quejas y denuncias de los migrantes ante la Comisión Nacional de los Derechos Humanos cuando se hayan vulnerado sus derechos; ante el Ministerio Público cuando sean víctimas o testigos de conductas posiblemente constitutivas de delito o ante las instancias competentes en materia de fiscalización de los servidores públicos.
- **Orientación:** informan a los migrantes sobre los riesgos que enfrentan durante su viaje y les dan a conocer los derechos que los amparan en territorio nacional para prevenir abusos en su contra.

Estas líneas de acción se materializan en nueve instrumentos específicos, los cuales se señalan en el siguiente cuadro:

## **Cuadro 2. Instrumentos de política que integran el Programa Grupos Beta de Protección al Migrante**

### **Rescate y salvamento**

#### **Recorridos realizados**

La operación del instrumento se basa en realizar recorridos en campo para brindar orientación y apoyo a los migrantes.

#### **Migrantes rescatados**

La operación del instrumento se basa en implementar acciones encaminadas a retirar de situaciones o estados de riesgo a personas migrantes en tránsito. El rescate puede llevarse a cabo en cualquier escenario (río, desierto, vías de tren, túneles o áreas urbanas).

### **Ayuda humanitaria**

#### **Asistencia social a migrantes**

La operación del instrumento se basa en brindar asistencia social a los migrantes. Esto incluye uno o más de los siguientes apoyos: alimentos, refugio, atención médica menor, traslados a centros hospitalarios para atención médica mayor y asesoría en diversos trámites administrativos.

#### **Primeros auxilios a migrantes lesionados o heridos**

La operación del instrumento se basa en otorgar atención médica básica a los migrantes que lo necesiten. En caso de que necesiten atención especializada se les traslada a hospitales.

#### **Migrantes mutilados**

No hay explicación detallada de cómo funciona este instrumento en la normativa de la autoridad migratoria.

#### **Migrantes extraviados y localizados**

La operación del instrumento se basa en acciones encaminadas a buscar y localizar migrantes reportados como extraviados. El periodo de búsqueda es máximo de un mes, a partir de la fecha de reporte.

### **Asesoría legal**

#### **Quejas contra servidores públicos canalizadas**

La operación del instrumento se basa en canalizar quejas a los órganos fiscalizadores de los servidores públicos (federal o estatal), incluyendo los órganos protectores de derechos humanos, respecto de hechos no constitutivos de delito.

#### **Denuncias canalizadas**

La operación del instrumento se basa en canalizar denuncias al Ministerio Público, respecto a la narrativa de hechos que pudieran ser constitutivos de delito, incluyendo a órganos protectores de los derechos humanos.

### **Orientación**

#### **Migrantes orientados**

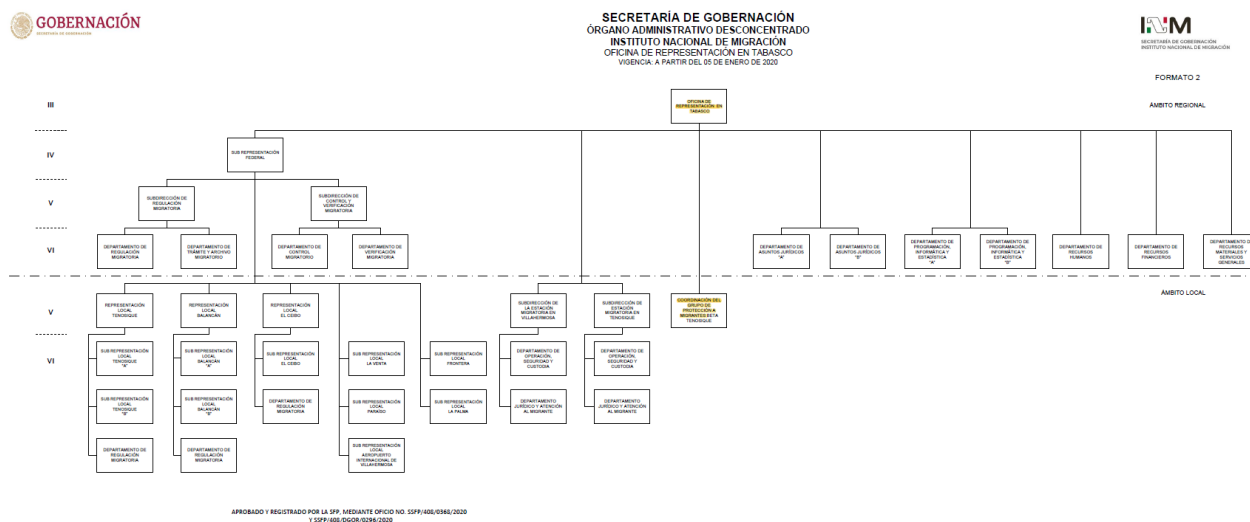
La operación del instrumento se basa en brindar información y orientación a los migrantes acerca de los riesgos físicos a que se encuentran expuestos durante su tránsito y sobre sus derechos humanos. La orientación se da de forma verbal y en algunos casos también se les entrega una cartilla o tríptico.

Fuente: Elaboración propia



Los funcionarios públicos que integran los Grupos Beta son agentes de protección al migrante; la estructura orgánica está integrada por un coordinador del grupo y agentes de protección al migrante (Imagen 7). Los coordinadores de grupo dependen jerárquicamente de la persona titular de la Oficina de Representación en cada estado.

**Imagen 7. Ejemplo de estructura orgánica de los Grupos Beta en los estados**



Fuente: Instituto Nacional de Migración disponible en: <https://consultapublicamx.inai.org.mx/vut-web/faces/view/consultaPublica.xhtml#tarjetaInformativa>

Los funcionarios públicos que conforman los Grupos Beta deben cumplir con un perfil (Lineamientos en Materia de Protección a Migrantes, 2012: art. 41) especializado en la protección y defensa de los derechos de los migrantes, estar en óptimas condiciones físicas y de salud para llevar a cabo acciones de rescate y salvamento, contar con conocimientos en primeros auxilios, rescate y salvamento, asistencia a víctimas de delitos o atención a grupos vulnerables, tener reconocida solvencia y acreditar cuando menos tres años de experiencia en actividades de protección a los derechos humanos o de atención a migrantes y a grupos vulnerables, de rescate y salvamento o servicios de enfermería o paramédicos.

Para efectuar su labor (Lineamientos en Materia de Protección a Migrantes, 2012: 8), los Grupos Beta deben detectar zonas de flujo de migrantes, variantes y movilidad de los flujos migratorios y lugares de cruce clandestino de migrantes. Con esta información deben elaborar atlas de rutas, realizar recorridos a lo largo de estas rutas e implementar y supervisar la realización de programas emergentes de protección a migrantes. A diferencia de los agentes de migración, los funcionarios que son parte de los grupos de protección al migrante no pueden hacer labores de control, verificación o regulación migratoria (Lineamientos en Materia de Protección a Migrantes, 2012: art. 40).

Con el fin de coadyuvar con organizaciones de la sociedad civil y entidades de la administración pública federal, estatal y municipal en la protección y defensa de los derechos humanos de las personas migrantes, los Grupos Beta, a través del INM, puede suscribir convenios de colaboración para las siguientes acciones (Lineamientos en Materia de Protección a Migrantes, 2012: 3):

- Coadyuvar para la prevención, persecución y combate de los delitos de los que son víctimas los migrantes y atención a los migrantes que son víctimas de delito.
- Coadyuvar con los actos humanitarios, de asistencia o de protección a los migrantes que realizan las organizaciones de la sociedad civil legalmente constituidas.
- Brindar atención hospitalaria de urgencia y traslado en ambulancia a migrantes con problemas graves de salud física y mental.

La supervisión y evaluación de los Grupos Beta es realizada por funcionarios de la Dirección General de Protección al Migrante, la cual “dará seguimiento a los resultados de sus supervisiones creando un plan estratégico para evaluar el nivel de desempeño y definir acciones de mejora” (Lineamientos en Materia de Protección a Migrantes, 2012: cap. 2).

### Capítulo 3.

## El Programa Grupos Beta de Protección al Migrante: sus instrumentos de política y su contribución a disminuir la condición de vulnerabilidad de las personas migrantes irregulares en tránsito por México

A lo largo del presente capítulo se realiza un análisis al Programa Grupos Beta de Protección al Migrante – basado en los criterios de clasificación de Lester Salamon- con el fin de identificar su contribución en la disminución de la vulnerabilidad de las personas migrantes irregulares en tránsito por México.

Para realizar este análisis se operacionalizan conceptos clave, se examinan los atributos y la acción que materializan cada uno de los instrumentos que integran el Programa Grupos Beta de Protección al Migrante para con esa información poder determinar su contribución en la disminución de la condición de vulnerabilidad de las personas migrantes irregulares en tránsito por el país.

### 3.1 Operacionalización de conceptos e instrumentación de variables.

Como se señaló en la introducción de este trabajo, el objetivo del presente trabajo es analizar los instrumentos de política que integran el PGBPM y su relación con la vulnerabilidad de las personas migrantes irregulares en tránsito por México.

Para realizar este análisis se propone entender por condición de vulnerabilidad, instrumento de política, coercibilidad, automaticidad, directividad y visibilidad, lo siguiente:

- **Condición de vulnerabilidad de las personas migrantes irregulares en tránsito:** La capacidad limitada impuesta a un extranjero de evitar, resistir o recuperarse de experiencias de violencia, explotación o abuso.
- **Instrumento de política:** Medio a través del cual se materializa la acción pública con el fin de atender un problema público.

- **Coercibilidad:** Capacidad que tiene un instrumento de restringir el comportamiento individual o grupal, en lugar de simplemente alentarlo o desalentarlo.
- **Directividad o intervención directa:** Capacidad que tiene un instrumento de ser autorizado, financiado o implementado por una misma entidad.
- **Automaticidad:** Capacidad que tiene un instrumento de utilizar una estructura administrativa existente para su operación.
- **Visibilidad:** Capacidad que tiene un instrumento de transparentar su presupuesto y sus procesos de evaluación de política.

### 3.1.1 Instrumentación de variables

#### *Variable independiente*

Los atributos que integran los instrumentos de política y la acción que materializan.

#### *Variable dependiente*

Condición de vulnerabilidad de las personas migrantes irregulares en tránsito.

Ya que se espera que la condición de vulnerabilidad varíe dependiendo de los atributos que integran los instrumentos de política y la acción que materializan.

### 3.2 Instrumentos de política del Programa Grupos Beta de Protección al Migrante

Cuando se indaga en torno a la influencia que determinada política pública tiene sobre el problema público que buscan atender, generalmente se piensa en evaluar la implementación y sus resultados; sin embargo, como lo señala Mauricio Dussauge, “los fracasos de las políticas públicas pueden evitarse al poner mayor atención no sólo en los aspectos relacionados con la implementación, sino en las cuestiones que tienen que ver con las soluciones (planes, curso de acción, diseños) que serán implementadas” (2018: 33).



Uno de los procesos de mayor relevancia que se llevan a cabo en la etapa de diseño es la selección o diseño de los instrumentos de política. Este proceso es de tal importancia que algunos autores señalan que un buen diseño de política está asociado con que los tomadores de decisiones seleccionen el instrumento o la combinación de instrumentos que mejor responda a las necesidades del problema público que buscan atender.

Ahora bien, ¿cómo podemos analizar los instrumentos de política para entender mejor sus propiedades y su funcionamiento? Para responder esta pregunta es posible recurrir a las diversas propuestas de clasificación que existen las cuales basan su análisis en diversas dimensiones (Hood, 1983; Linder y Peters, 1998; Howlett, 2005; 2015; Salamon 2002 en Villarreal 2019).

La propuesta de clasificación elegida para este análisis es la de Lester Salamon, toda vez que su propuesta permite analizar atributos que son particularmente relevantes en el tema migratorio, lo que la convierte en la idónea para este análisis. En el siguiente cuadro se presenta la escala de valores para cada atributo y se describen las características que cada instrumento deberá presentar para ser valorado de determinada manera.

**Cuadro 3. Atributos, descripciones y posibles valores de los instrumentos de política de acuerdo con el modelo de Lester Salamon**

Escala	Descripción
<b>Coercibilidad</b>	
Bajo	El funcionamiento del instrumento depende fundamentalmente de la cooperación voluntaria de las personas o grupos.
Intermedio	El funcionamiento del instrumento depende de la decisión de las personas o grupos de personas de hacer o no lo que el programa busca fomentar.
Alto	El funcionamiento del instrumento depende de imponer limitaciones formales a las actividades que considera indeseables.
<b>Directividad</b>	
Bajo	La autorización, financiamiento y suministro de la actividad del instrumento las llevan a cabo distintas entidades de los tres niveles de gobierno u organizaciones de la sociedad civil.
Intermedio	La autorización, la lleva a cabo una institución gubernamental; el financiamiento y suministro de la actividad puede ser llevada a cabo por distintas entidades ya sean gubernamentales o de organizaciones de la sociedad civil.
Alto	La autorización, financiamiento y suministro de la actividad del instrumento las lleva a cabo una misma entidad gubernamental.
<b>Automaticidad</b>	
Bajo	El instrumento utiliza una estructura administrativa creada exprofeso para su funcionamiento.
Intermedio	El instrumento tiene rasgos de automaticidad, pero opera dentro de sistemas en esencia administrados.
Alto	El instrumento utiliza una estructura administrativa existente.
<b>Visibilidad</b>	
Bajo	El instrumento no transparenta su presupuesto y/o sus procesos de evaluación de política.
Intermedio	El instrumento transparenta su presupuesto y/o sus procesos de evaluación de política, pero no ambos.
Alto	El instrumento transparenta su presupuesto y sus procesos de evaluación de política.

Fuente: Elaboración propia con datos de Lester Salamon (2002)

Como se ha mencionado con anterioridad, el Programa Grupos Beta tiene por objetivo proteger y defender los derechos humanos de los migrantes, con independencia de su nacionalidad o situación migratoria, durante su trayecto por

territorio nacional, con especial atención a la población en condición de vulnerabilidad.

Las líneas de acción del Programa Grupos Beta de Protección al Migrante son los instrumentos de política a través de los cuales se estructura y materializa la acción pública. Cada una de estas líneas de acción está integrada por un tipo de bien o actividad, un mecanismo de entrega/provisión, una institución o conjunto de instituciones que apoyan el proceso de entrega/provisión del bien o actividad, y un conjunto de reglas formales o informales para estructurar la relación entre las instituciones participantes; elementos que, de acuerdo con la propuesta de Salamon (2002), integran un instrumento (véase Anexo 2).

Con el fin de tener un panorama integral del funcionamiento del programa visto desde la perspectiva del modelo de Salamon, es necesario partir de una primera identificación del conjunto de instrumentos que integran el PGBPM. En el cuadro 4 se muestran los instrumentos que integran el programa, el grado de presencia/ausencia de los atributos de credibilidad, directividad, autonomía y visibilidad en cada uno de los instrumentos.

**Cuadro 4. Grado de presencia de los atributos de credibilidad, directividad, autonomía y visibilidad, de cada uno de los instrumentos que integran el Programa Grupos Beta de Protección al Migrante.**

<b>Instrumento de política</b>	<b>Atributos</b>
<b>Rescate y salvamento</b>	
<b>Recorridos realizados</b>	Baja coercibilidad Baja visibilidad Alta automaticidad Alta directividad
<b>Migrantes rescatados</b>	Alta coercibilidad Baja visibilidad Alta automaticidad Directividad intermedia
<b>Ayuda humanitaria</b>	
<b>Asistencia social a migrantes</b>	Baja coercibilidad Baja visibilidad Alta automaticidad Directividad intermedia
<b>Primeros auxilios a migrantes lesionados o heridos</b>	Baja coercibilidad Baja visibilidad Alta automaticidad Directividad intermedia
<b>Migrantes mutilados</b>	Coercibilidad no especificada Baja visibilidad Automaticidad no especificada Directividad no especificada
<b>Migrantes extraviados y localizados</b>	Baja coercibilidad Baja visibilidad Alta automaticidad Directividad intermedia
<b>Asesoría legal</b>	
<b>Quejas contra servidores públicos canalizadas</b>	Baja coercibilidad Baja visibilidad Alta automaticidad Alta directividad
<b>Denuncias canalizadas</b>	Baja coercibilidad Baja visibilidad Alta automaticidad Directividad intermedia
<b>Orientación</b>	
<b>Migrantes orientados</b>	Baja coercibilidad Baja visibilidad Alta automaticidad Alta directividad

Fuente: Elaboración propia

## **Grado de coercibilidad**

Los resultados presentados en el Cuadro 4 señalan que de los ocho instrumentos de política que integran el Programa Grupos Beta de Protección al Migrante, siete tienen un nivel bajo de coerción. Esto indica que la operación de estos instrumentos depende fundamentalmente de la cooperación voluntaria de las personas o grupos. Es decir, si las personas migrantes no desean recibir orientación sobre peligros en las rutas de tránsito o sobre sus derechos, los integrantes de los Grupos Beta no pueden imponerles la recepción de dicha información y tampoco castigo alguno ante la negativa de recibir información.

El único instrumento clasificado con un grado alto de coercibilidad es el que está relacionado con retirar de situaciones o estados de riesgo a personas migrantes en tránsito. Esta acción se impone a las personas migrantes, ya que, de no hacerlo, su integridad física puede verse comprometida.

## **Grado de directividad**

Se observa que siete de los nueve instrumentos que se valoran fueron clasificados con un grado intermedio de directividad, esto sugiere que para llevar a cabo la actividad para la que fue creado el instrumento se necesita de la cooperación de diversas entidades/organizaciones/instituciones. Tal es el caso de la asistencia social que se le ofrece a las personas migrantes, la cual puede incluir ofrecer refugio, atención médica básica y especializada y asesoría en diversos trámites administrativos. Para cumplir con ello, los Grupos Beta se coordinan con otras organizaciones que ofrecerán los servicios. Los instrumentos valorados con un alto grado de directividad son aquellos cuya actividad es llevada a cabo exclusivamente por los Grupos Beta.

## **Grado de automaticidad**

Es posible señalar que para la operación de los instrumentos de política se hace uso de la estructura administrativa existente, tanto en los servicios que ofrecen de manera exclusiva los Grupos Beta, como los que ofrecen en conjunto con otras entidades.

## **Grado de visibilidad**

Todos los instrumentos que integran el Programa Grupos Beta de Protección al Migrante fueron catalogados con un grado bajo de visibilidad debido a que no es posible consultar el presupuesto asignado al programa ni a la evaluación de sus acciones, a pesar de que en los artículos 43 y 44 de los Lineamientos se señala que la Dirección General de Protección al Migrante será la encargada de supervisar, evaluar y proponer acciones de mejora, así como darles seguimiento. Sin embargo, los resultados de las supervisiones y el seguimiento a las acciones de mejora no son documentos públicos.

En resumen, se puede decir que los instrumentos que integran el Programa Grupos Beta de Protección al Migrante no son coercitivos, ya que su funcionamiento se basa en el consenso. Para la operación del programa es necesaria la intervención de diversas entidades; es decir, es un programa con un grado intermedio de directividad<sup>6</sup>. Salamon (2002) señala que los atributos de coercitividad y directividad tienen relación directa: mientras menos coercitivos sean los instrumentos, más fácil es su implementación a través de instrumentos indirectos. Tal es el caso del Programa Grupos Beta.

El Programa Grupos Beta tiene un alto grado de automaticidad, ya que para su funcionamiento no fue necesario crear una estructura administrativa específica debido a que es parte de la estructura administrativa del Instituto Nacional de

---

<sup>6</sup> En los Lineamientos en Materia de Protección a Migrantes se establece que el INM podrá firmar convenios de colaboración con otras entidades con el fin de cumplir con sus funciones.

Migración. Respecto a los instrumentos con un grado alto de automaticidad, Salamon (en Villanueva, 2019: 130) señala que la ventaja que puede significar contar con instrumentos automáticos en ciertas circunstancias también puede originar efectos negativos, ya que, si las dinámicas y objetivos propios de las estructuras administrativas a las que se adhieren no empatan con los objetivos del nuevo programa, existe riesgo de que los objetivos del nuevo instrumento sean dejados de lado.

Es importante tener en cuenta esta característica, ya que en cada estado donde operan los Grupos Beta dependen organizacionalmente de la persona titular de la Oficina de Representación del INM, de la cual también dependen las labores de control migratorio (véase Imagen 7).

### **3.3 Los instrumentos de política del Programa Grupos Beta y su contribución en la disminución de la condición de vulnerabilidad de las personas migrantes irregulares en tránsito por México.**

En este estudio se ha mencionado que los instrumentos de política no tienen cualidades buenas o malas por si mismos, su valoración la adquieren en relación con el problema público por el que fueron seleccionados y que buscan atender.

En el capítulo dos del presente trabajo, se señalaron las características que rodean el tránsito de las personas migrantes que ingresan al país de manera irregular, en el Cuadro 1 de ese capítulo es posible encontrar un listado de los principales factores de vulnerabilidad que enfrentan las personas migrantes. Ante estos factores que representan experiencias o situaciones de explotación, abuso o violencia, las personas migrantes irregulares en tránsito tienen escasa capacidad de evitar, resistir o recuperarse de ellas, por ello se considera que los instrumentos de política del PGBPM contribuyen a disminuir la condición de vulnerabilidad de las personas migrantes cuando fortalecen la capacidad que tienen las personas migrantes de evitar, resistir o recuperarse de experiencias de abuso, violencia o explotación.

En la siguiente tabla se muestra la descripción que se usará para evaluar la contribución de los instrumentos en la reducción de la vulnerabilidad.

**Cuadro 5. Escala para valorar la contribución de los instrumentos sobre la condición de vulnerabilidad de las personas migrantes en tránsito.**

Valor	Descripción
<b>Contribuye a reducir la vulnerabilidad</b>	El instrumento fortalece la capacidad de la persona migrante irregular en tránsito por el país de evitar o recuperarse de experiencias de violencia, explotación o abuso.
<b>No tiene efecto en la vulnerabilidad</b>	El instrumento no fortalece ni disminuye la capacidad de la persona migrante irregular en tránsito por el país de evitar o recuperarse de experiencias de violencia, explotación o abuso.
<b>Contribuye a incrementar la vulnerabilidad</b>	El instrumento disminuye la capacidad de la persona migrante irregular en tránsito por el país de evitar o recuperarse de experiencias de violencia, explotación o abuso.

Fuente: Elaboración propia

En este punto es necesario recordar que los instrumentos son dispositivos que fueron diseñados para conseguir un fin, y que el objetivo general de este estudio es analizar los instrumentos de política del PGBPM y su relación con la vulnerabilidad de las personas migrantes irregulares en tránsito por México.

Por ello y con el fin de ahondar en el análisis de los instrumentos para entender de mejor forma su funcionamiento y su influencia en la atención del problema público, se propone evaluar la contribución de los instrumentos en la disminución de la condición de vulnerabilidad no sólo a partir de la acción que materializan sino también considerando sus elementos de diseño, es decir sus atributos.

De los cuatro atributos que Lester Salamon (2002) propone en su clasificación, para este análisis sólo se retoman los atributos de coercibilidad y visibilidad, esto debido a que son factores en los que interesa indagar ya que existen investigaciones periodísticas (Pradilla Alberto, 2020), académicas (Durand 2019) y de organizaciones de la sociedad civil nacionales e internacionales ( Wolf, 2013)



en las que señalan al Instituto Nacional de Migración de ser una institución coercitiva y que opera la política migratoria en el país bajo un enfoque de opacidad. Debido a esto, podemos analizar estos dos atributos para ver si estas críticas al INM se reflejan también en el diseño de las políticas del PGBPM.

Adicionalmente, se considera que los atributos de coercibilidad y visibilidad impactan directamente en la condición de vulnerabilidad de las personas migrantes irregulares en tránsito ya que los instrumentos con un alto grado de coercibilidad restringen la libertad de las personas, y esta acción en el contexto de migración irregular se relaciona con el impedimento de continuar el tránsito, con la detención y deportación a país de origen, acciones que no contribuyen a reducir la vulnerabilidad de la población migrante, y que incluso pueden exacerbarla.

Los instrumentos con un bajo grado de visibilidad generan condiciones idóneas para que se den procesos discrecionales que ponen en riesgo el correcto funcionamiento del instrumento. Aunque la acción que materializa el instrumento tenga relación directa con el problema público, si el instrumento tiene atributos de opacidad no es posible asegurar que el instrumento sea efectivo en el logro de su objetivo. En cambio un instrumento con un alto grado de visibilidad contribuye a asegurar que las acciones implementadas se adhieran a las normas y objetivos acordados, lo que contribuye a proteger a las personas de decisiones arbitrarias cometidas en su contra, y por ende, contribuye a disminuir su condición de vulnerabilidad.

Por lo anterior y a manera de recapitulación, a continuación se señalan las tres condicionantes elegidas para valorar la contribución de los instrumentos de política en la disminución de la condición de vulnerabilidad de las personas migrantes irregulares en tránsito:

1. Bajo grado de coercibilidad.
2. Alto grado de visibilidad.

3. La acción que materializan los instrumentos debe fortalecer la capacidad que tienen las personas migrantes de evitar, resistir o recuperarse de experiencias de abuso, violencia o explotación.

Si estas tres condicionantes no se cumplen, los instrumentos de política no contribuyen a disminuir la condición de vulnerabilidad de las personas migrantes irregulares en tránsito.

En el Anexo 3 se muestran las posibles combinaciones de resultados y su impacto en la condición de vulnerabilidad. En el cuadro 6 se muestra la matriz de resultados de la valoración de los instrumentos y sus atributos.

**Cuadro 6. Matriz de resultados de la valoración de los instrumentos y sus atributos**

Instrumento de política	Atributos	¿Puede fortalecer la capacidad que tienen las personas migrantes de evitar, resistir o recuperarse de experiencias de abuso, violencia o explotación?
<b>Rescate y salvamento</b>		
Recorridos realizados	Baja coercibilidad Baja visibilidad	Sí
Migrantes rescatados	Alta coercibilidad Baja visibilidad	Sí
<b>Ayuda humanitaria</b>		
Asistencia social a migrantes	Baja coercibilidad Baja visibilidad	Sí
Primeros auxilios a migrantes lesionados o heridos	Baja coercibilidad Baja visibilidad	Sí
Migrantes mutilados	Coercibilidad no especificada Baja visibilidad	No existe información que permita responder la pregunta.
Migrantes extraviados y localizados	Baja coercibilidad Baja visibilidad	Sí

Asesoría legal		
Quejas contra servidores públicos canalizadas	Baja coercibilidad Baja visibilidad	Sí
Denuncias canalizadas	Baja coercibilidad Baja visibilidad	Sí
Orientación		
Migrantes orientados	Baja coercibilidad Baja visibilidad	Sí

Fuente: Elaboración propia

Al valorar los instrumentos de política a la luz de los tres elementos seleccionados en este estudio para determinar la contribución de los instrumentos en la disminución de la condición de vulnerabilidad de las personas migrantes en tránsito se observa que todos los instrumentos que integran el Programa Grupos Beta materializan una acción que fortalece la capacidad que tienen las personas migrantes de evitar, resistir o recuperarse de experiencias de abuso, violencia o explotación, característica que indica que los instrumentos sí contribuyen a disminuir la condición de vulnerabilidad de las personas migrantes.

Sin embargo, al revisar este resultado considerando la valoración que se le dio a los atributos de coercibilidad y visibilidad, el resultado cambia. Si bien es posible señalar que los instrumentos de política del PGBPM no son coercitivos (característica que refuerza la contribución de los instrumentos en la disminución de la condición de vulnerabilidad), se observa que de manera sistemática los instrumentos de política del PGBPM tienen un bajo grado de visibilidad, característica que imposibilita determinar si el instrumento contribuye a disminuir la condición de vulnerabilidad de las personas migrantes irregulares en tránsito.

Con el fin de explorar si es posible visibilizar la información que no se encuentra disponible con los instrumentos propios del PGBPM a través de otros instrumentos de política, que aunque no son propios del programa sí fueron diseñados para fortalecer la rendición de cuentas de las instituciones del Estado mexicano, se realizó una solicitud de información a través de la Plataforma

Nacional de Transparencia<sup>7</sup>. La petición se centró en conocer el presupuesto asignado para la operación del Programa Grupos Beta de Protección al Migrante en los años 2018, 2019 y 2020, y los informes de las supervisiones a las actividades de los Grupos Beta realizadas en los años 2018, 2019 y 2020, que, de acuerdo con los Lineamientos del programa, deberá realizar la Dirección General de Protección al Migrante<sup>8</sup>.

La respuesta que de la autoridad migratoria a la pregunta relacionada con el presupuesto fue la siguiente: “Al respecto, en atención a la información de interés del solicitante, se informa que después de haber realizado una búsqueda exhaustiva en los registros y archivos que obran en esta Dirección, no se cuenta con ese nivel de detalle de la información.” (PNT, 2020, Anexo 4).

A la pregunta relacionada con los informes de las supervisiones a las actividades del PGBPM, la autoridad migratoria solicitó ampliación del plazo para dar respuesta, la cual venció a finales de septiembre de 2020 sin que al momento se haya recibido. Sin embargo, en la investigación documental realizada para este trabajo se encontró una auditoría de desempeño a diversos programas del INM que realizó la Auditoría Superior de la Federación (ASF) al ejercicio fiscal 2018 (Auditoría de Desempeño 2018-5-04K00-07-0021-2019 21-GB). Uno de los programas auditados fue el PGBPM, se fiscalizó la supervisión y evaluación del programa que realiza el INM a los Grupos Beta ubicados en las entidades de la frontera sur.

Algunos de los hallazgos encontrados por la ASF relacionados con las supervisiones de actividades de los Grupos Beta es que éstas se realizan de manera remota una vez al año y sólo se supervisan aspectos administrativos y operativos. Ninguna de estas supervisiones se enfoca en verificar que las

---

<sup>7</sup> Folio de solicitud 0411100071120

<sup>8</sup> Se solicita información relacionada con el presupuesto y con las evaluaciones del programa debido a que son los criterios que Salamon relaciona con el atributo de visibilidad.



actividades realizadas por los Grupos Beta se traduzcan en acciones que contribuyan a disminuir la condición de vulnerabilidad de las personas migrantes.

En el siguiente capítulo se retoma la pregunta de investigación y la hipótesis, y se analizan en el marco de estos resultados, con el fin de señalar si es posible confirmar o refutar la hipótesis.

## Capítulo 4.

### Hallazgos, recomendaciones de política pública y conclusiones

En este capítulo se presentan los hallazgos, conclusiones y recomendaciones de política pública relacionadas con el PGBPM, los instrumentos de política que integran el programa y la condición de vulnerabilidad de las personas migrantes irregulares en tránsito.

En la primera sección se retoma la pregunta de investigación que guía este trabajo y la hipótesis propuesta para darle respuesta y se señala si fue posible validar la hipótesis; en la segunda sección se proponen algunas recomendaciones de política y finalmente se señalan las conclusiones generales del trabajo.

#### 4.1 Hallazgos y recomendaciones de política.

Las personas migrantes que transitan por México en condición de irregularidad se enfrentan a situaciones que los colocan en riesgo de sufrir experiencias de violencia, explotación o abuso. Para contrarrestar esta situación problemática, el Estado Mexicano, a través del Instituto Nacional de Migración opera el Programa Grupos Beta de Protección al Migrante que tiene como fin proteger y defender los derechos humanos de las personas migrantes especialmente de la población más vulnerable. A través de nueve líneas de acción que integran el programa se instrumentaliza la acción pública traduciéndose en acciones concretas orientadas a la atención de las personas migrantes.

La propuesta analítica que guio esta investigación consistió en analizar los instrumentos de política a partir de sus atributos y la acción que materializan, lo que permitió tener un conocimiento más amplio sobre su funcionamiento ya que centrar el análisis sólo en la acción que materializan los instrumentos puede generar un entendimiento incompleto o inexacto sobre su funcionamiento y su impacto en la resolución del problema público por el que fue creado.

Para valorar la contribución de los instrumentos de política en la disminución de la condición de vulnerabilidad de las personas migrantes irregulares en tránsito se propuso considerar tres aspectos, dos de ellos relacionados con los atributos de los instrumentos (coercibilidad y visibilidad) y el tercero, relacionado con la acción que materializa el instrumento.

A partir del análisis hecho con base en estas condicionantes es posible señalar que la hipótesis<sup>9</sup> propuesta para esta investigación se confirma, ya que como se observó en la información del cuadro 6, a pesar de que por su diseño los instrumentos de política del programa sí pueden reducir la vulnerabilidad de las personas migrantes, sus atributos tienen un efecto opuesto. A continuación se expone información que sustenta esta afirmación.

#### *Instrumentos de política opacos*

El hallazgo más relevante que se tuvo al realizar el ejercicio analítico de descomponer el PGBPM en sus atributos, es el bajo grado de visibilidad que tiene el programa. Esta característica es la que impide determinar una contribución positiva de la acción pública que materializan los instrumentos de política en la disminución de la condición de vulnerabilidad de las personas migrantes irregulares en tránsito por México.

Se ha mencionado que la gestión de los flujos migratorios irregulares en el país se caracteriza por ser discrecional y por ocultar actividades de control migratorio disfrazándolas de *rescates* (Torre, 2019). Es por ello que al analizar un programa migratorio que tiene como fin proteger los derechos humanos de un grupo de población vulnerable es fundamental considerar la transparencia como sinónimo

---

<sup>9</sup> Los instrumentos de política que integran el Programa Grupos Beta de Protección al Migrante no contribuyen a disminuir la condición de vulnerabilidad de las personas migrantes, debido a que los atributos que los integran y la acción que materializan no fortalecen la capacidad que tienen las personas migrantes de evitar, resistir o recuperarse de experiencias de abuso, violencia o explotación.

de buena práctica en la protección de los derechos humanos (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas, 2008).

En el caso del PGBPM los atributos con un bajo grado de visibilidad posibilitan la generación de un contexto idóneo en el que las decisiones que tomen las personas integrantes de los Grupos Beta se hagan de manera discrecional lo que incluso puede provocar abuso de poder, lo cual afecta de manera negativa a las personas migrantes irregulares en tránsito por el país.

Esta idea cobra relevancia cuando se toma en consideración la evidencia arrojada por investigaciones periodísticas y académicas (Ureste Manu, 2015) en las que se señala que a partir de 2015 se ha presentado una tendencia a la baja en el número de personas migrantes que han declarado haber recibido ayuda de los Grupos Beta. La hipótesis que proponen los investigadores es que por alguna razón las personas migrantes están evitando encontrarse con los Grupos Beta.

Analizar el tema de la vulnerabilidad de las personas migrantes irregulares en tránsito a la luz del enfoque genérico de instrumentos de política permitió deconstruir el programa no sólo en los instrumentos que lo integran, si no también en unidades de análisis más específicas, es decir, en sus atributos. Los resultados de este análisis son la evidencia que confirma lo que Salamon señala sobre la importancia de analizar los instrumentos no como una unidad indivisible, sino como un paquete de atributos que influyen de manera directa en la materialización de la acción pública. Este análisis detallado permite tener un conocimiento más amplio del programa que se está analizando y entender cuáles son los aspectos que pueden explicar su éxito o fracaso.

*La vulnerabilidad de las personas migrantes irregulares en tránsito sin ser definida ni reconocida en la normatividad migratoria*

Además de los hallazgos relacionados con el enfoque genérico de instrumentos, también se identificaron otros relacionados con la normativa del programa. El primero de ellos tiene que ver con las disposiciones generales de protección a



personas migrantes en situación de vulnerabilidad que se describen en los Lineamientos, ya que se centran únicamente en la población que ha sido puesta a disposición<sup>10</sup> (véase Anexo 5) de la autoridad migratoria, no se incluye a la población migrante en tránsito. Esta omisión no es una cuestión meramente enunciativa; Pablo Ceriani señala que el lenguaje es una herramienta de la política migratoria que “genera consecuencias en al menos dos planos: primero, en legitimar determinado enfoque de la política migratoria, usualmente de sesgo securitario; segundo, consecuentemente, en la afectación de derechos y garantías de personas que migran o intentan migrar” (2016: 99).

No incluir en las disposiciones generales de protección a personas migrantes en situación de vulnerabilidad a las personas que se encuentran en tránsito evidencia la perspectiva que tiene el Estado mexicano de esta población, la cual parecería existir a partir del momento en el que su tránsito es frenado y son detenidos por la autoridad migratoria. Esta acción confirma una de las consecuencias que Ceriani señala, la relativa a legitimar el enfoque de política migratoria con sesgo securitario.

Además, al no ser nombrados, se deja a los migrantes en tránsito en la clandestinidad, en la que no existen protocolos de actuación para atender a esta población como sí los hay para la atención de niñas, niños y adolescentes, personas adultas mayores y mujeres embarazadas que son parte de la población migrante.

Finalmente, no incluir a la población en tránsito es un indicador de incoherencia interna del programa de protección a migrantes ya que las disposiciones generales del programa no están articuladas con los programas e instrumentos que integran la estrategia general.

---

<sup>10</sup> Puesta a disposición: acto material mediante el cual una autoridad en ejercicio de sus funciones lleva a cabo la entrega física de una persona extranjera al Instituto para que verifique su situación migratoria (Reglamento de la Ley de Migración, 2012).

Un aspecto más por resaltar entre los hallazgos de esta investigación es que en las diversas leyes, planes y programas que integran la política migratoria se hace referencia al término de vulnerabilidad asociando esta característica a todo migrante; sin embargo, en ningún documento consultado se le define. Si bien es cierto que encontrar una sola definición al término es complejo, ya que depende de la disciplina desde la cual se aborde el tema, desde el campo de los estudios sobre migración se ha trabajado en generar definiciones que, de ser tomadas en cuenta por las instituciones que elaboran la política migratoria, contribuirían a un mejor entendimiento y definición del problema público que representa la vulnerabilidad de las personas migrantes.

En la siguiente sección se realizan una serie de recomendaciones de política que están fundamentalmente enfocadas en atender los principales hallazgos de esta investigación. No se omite mencionar que esta investigación y por ende sus hallazgos tienen limitaciones y alcances. La principal limitante que se advierte en este estudio es que la información y los resultados la matriz de análisis de los atributos de los instrumentos de política no ha sido validada con un estudio de implementación, esto se debe fundamentalmente a que el alcance de esta investigación está limitado a la etapa del diseño de política, específicamente al análisis de los instrumentos de política y la contribución de éstos en la disminución de la condición de vulnerabilidad de las personas migrantes irregulares en tránsito. Para estar en posibilidad de validar los resultados de este análisis es necesario realizar un estudio de implementación del programa.

### **Recomendaciones de política**

Los resultados de esta investigación permiten ofrecer algunas recomendaciones dirigidas a las instituciones gubernamentales que diseñan e implementan la política migratoria en el país. Estas recomendaciones van en dos sentidos, el primero de ellos centrado en el principal hallazgo de esta investigación, es decir en fortalecer el atributo de visibilidad del programa, y el segundo centrado en la gestión y normativa del programa. Si bien el presente trabajo no se centra en revisar la normatividad del programa o su implementación, algunos de los

hallazgos encontrados tienen relación con ese tema, por ello se realizan recomendaciones al respecto.

*Fortalecer el atributo de visibilidad del programa a través de un Mecanismo de Monitoreo.*

Para lograr mejorar la visibilidad de los instrumentos del programa es necesario que haya más y mejor información, comunicación y monitoreo de la acción pública que materializan los instrumentos de política. Por ello, la primera recomendación de política es establecer un mecanismo de monitoreo que favorezca la visibilidad de la información relacionada con el desempeño del programa y los recursos económicos, materiales y humanos asignados para su operación.

El mecanismo de monitoreo tendrá como objetivo ofrecer una herramienta práctica para reforzar las capacidades de inspección al programa y con ello visibilizar la acción que materializan los instrumentos que lo integran, además de ser una fuente de evidencia confiable que permita fundamentar la toma de sus decisiones.

Con base en las funciones establecidas en la normativa, este comité debería ser coordinado por la Dirección General de Protección al Migrante del INM y, con el fin de garantizar claridad, objetividad y transparencia en las labores de monitoreo y obtención de información deberá tener representación de organizaciones de la sociedad civil nacionales e internacionales, la Unidad de Política Migratoria Registro e Identidad de Personas, el consejo ciudadano del INM, el Órgano Interno de Control del INM y la Dirección General de Administración del INM.

En una primera etapa, las instituciones que integren el comité trabajarán en la elaboración del mecanismo de monitoreo al PGBPM, el cual deberá establecer el proceso y las acciones por monitorear, entre las cuales deben incluirse inspecciones en sitio. También se establecerán indicadores que permitan medir la eficiencia y eficacia del desempeño del PGBPM, esto incluye monitoreo sobre

el ejercicio del presupuesto asignado al programa. El mecanismo deberá estar fundamentado en lo establecido en la normativa nacional en la materia y en los tratados internacionales de los cuales el Estado mexicano es parte.

En una segunda etapa, el mecanismo de monitoreo deberá ser implementado, proceso en el que también deberán participar las instituciones y organizaciones que integran el comité. Una vez finalizada la etapa de implementación, el comité deberá sistematizar y analizar la información, la cual será una fuente de evidencia que ayudará a elaborar un diagnóstico sobre el actual funcionamiento de los Grupos Beta.

Como se puede observar, la elaboración de un mecanismo de monitoreo no sólo constituye un instrumento que visibiliza la acción que materializan los instrumentos, también es un instrumento que ofrece evidencia sobre la cual se pueden fundamentar la toma de sus decisiones; además, contribuye a fortalecer la coordinación y el trabajo interinstitucional del gobierno con las organizaciones de la sociedad civil para monitorear la instrumentación de las políticas y el ejercicio de recursos de los gobiernos respecto a la protección de personas migrantes en tránsito irregular.

Debido a los diversos beneficios que ofrece el uso de instrumentos como el mecanismo de monitoreo que se propone, diversas organizaciones como la OIM (2019), Acnur (2014) y la CNDH (2019) impulsan su uso como ejemplos de buenas prácticas.

*Reconocer e incorporar en las disposiciones generales de protección a personas migrantes en situación de vulnerabilidad a las personas migrantes irregulares en tránsito.*

Los programas públicos y las disposiciones que marcan su actuar están fuertemente influenciados por cómo se define un problema público por ello, reconocer a los migrantes en tránsito en estas disposiciones generales implicaría reconocer que son personas que se enfrentan a contextos y a factores en los que

viven situaciones de amenaza y de peligro, en particular cuando se moviliza sin documentos y trabajar en acciones para reforzar los medios por los cuales las personas migrantes irregulares en tránsito podrían afrontar los riesgos y amenazas a las que son vulnerables.

Reconocer aquellas personas o grupos de personas que por sus características o condiciones se consideren vulnerables es también el primer paso de un camino que tenga como fin la protección efectiva de los migrantes irregulares en tránsito y con el cual se otorgue mayor certeza en los programas y procesos encargados de atender estos grupos de personas.

*Reforzar los medios por los cuales las personas migrantes en tránsito pueden afrontar amenazas.*

- Se propone rediseñar los instrumentos cuyo fin es ofrecer información a las personas migrantes irregulares en tránsito. Aunque ya se contempla un instrumento que cumple con ese objetivo, su funcionamiento depende de que los integrantes de los Grupos Beta otorguen la información. Por ello, con el fin de garantizar que se provea la información, se propone que el instrumento adapte su formato y que a lo largo de las rutas migrantes se instalen puntos de información en donde las personas migrantes puedan consultar en cualquier momento información sobre sus derechos, números telefónicos de emergencia, información sobre protección consular y albergues, distancias en kilómetros y tiempos de recorrido en las distintas rutas, información sobre las revisiones migratorias, los retenes, las estaciones migratorias, solicitud de asilo y el proceso de retorno asistido o deportación. A través del uso de herramientas tecnológicas como los códigos QR o aplicaciones, las personas migrantes podrían descargar esta información en sus teléfonos celulares. Este tipo de herramientas ya han sido puestas en práctica por organizaciones como la OIM, demostrando tener un impacto positivo.

- Debido a que la vulnerabilidad de las personas migrantes irregulares en tránsito deriva en parte del carácter irregular de su migración, resulta necesario analizar posibles modificaciones a la normativa migratoria con el fin de ampliar los programas de regularización y de visados de trabajo.
- Es necesario analizar el actual ordenamiento institucional del PGBPM e investigar si existe o no conflicto de interés entre las acciones de protección y de control migratorio, las cuales están bajo el mando de la persona titular de la oficina de representación en cada estado. Tomando en consideración la evidencia que arrojan algunos estudios sobre programas de protección y defensa de derechos humanos de personas migrantes, se considera que una buena práctica sería la total independencia operativa de los Grupos Beta de cualquier autoridad migratoria o de seguridad. Vale la pena incluso discutir en torno a la viabilidad de su existencia.

## **4.2 Conclusiones de la investigación**

La condición de vulnerabilidad es impuesta a través de dos dimensiones: la estructural y la cultural. La poca claridad en los marcos normativos y mecanismos que garantizan la protección de los derechos humanos de las personas migrantes irregulares en tránsito refuerza la dimensión estructural de la vulnerabilidad de las personas migrantes irregulares en tránsito que, por el hecho de transitar en condición de irregularidad, no se consideran a sí mismas ni son concebidas por algunos sectores de la sociedad (dimensión cultural) como personas sujetas de derechos.

La existencia de programas como los Grupos Beta, cuyo principal objetivo es proteger y defender los derechos humanos de las personas migrantes, es una práctica positiva; sin embargo, los hallazgos de esta investigación indican que su alcance es limitado en relación con las demandas de protección existentes frente a los riesgos que enfrentan las personas migrantes irregulares en tránsito por México. Sus instrumentos de política, no contribuyen a reforzar los medios o

capacidades con los que cuentan las personas migrantes irregulares en tránsito para afrontar los riesgos y amenazas a las que son vulnerables.

Se requiere posicionar en la agenda pública nacional el tema de la protección a migrantes irregulares en tránsito por el país y debatir la pertinencia de la actual estructura del programa. Se debe tomar en cuenta que el PGBPM no ha tenido cambios desde 2012, año en el que se publicaron los Lineamientos; el problema público en torno al cual se construyó el programa no es el mismo de hace ocho años.

Un tema que se considera prioritario discutir y una veta de futuras investigaciones es buscar un reordenamiento institucional que evite un posible conflicto de interés entre acciones de protección y de control migratorio otorgando a los Grupos Beta independencia operativa de cualquier autoridad migratoria o de seguridad, incluso esta discusión debería ir más allá y plantearse la relevancia y vigencia de la existencia de los Grupos Beta tal y como los conocemos ya que a pesar de ser un programa con más de treinta años de funcionamiento, la evidencia indica que su funcionamiento se ha venido modificando y ello se refleja en la poca confianza que las personas migrantes le tiene a este agrupamiento.

Finalmente, pero no por ello menos importante, se considera indispensable que el Estado mexicano evalúe alternativas de política que contribuyan al ordenamiento de los flujos migratorios en tránsito. El objetivo debe ser disminuir el número de migrantes irregulares, dado que múltiples estudios sobre el tema señalan que al disminuir la irregularidad se disminuye también la vulnerabilidad de las personas migrantes en tránsito.

## Referencias bibliográficas

*Acuerdo por el que se emiten los Lineamientos en materia de Protección a Migrantes del Instituto Nacional de Migración.* Diario Oficial de la Federación, 20 de diciembre de 2012. Disponible en:

[http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5280488&fecha=29/11/2012](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5280488&fecha=29/11/2012)

Aikin Araluce, O. y González Arias, A. (2017). La condición de vulnerabilidad de los migrantes en tránsito por la ruta del Occidente de México. Una propuesta de categorización. *Carta Económica Regional*, (120), 67-81. Disponible en:

<https://doi.org/10.32870/cer.v0i120.7082>

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) (2014). *Monitorear la detención migratoria. Manual práctico.* Disponible en:

<https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2015/10061.pdf>

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) (2017). *Migrantes en situaciones de vulnerabilidad. Perspectiva del ACNUR.* Disponible en:

<https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=5979dcfa4>

Anónimo (2011, 20 de junio). Crisis alimentaria en Centroamérica es caótica. *Agronoticias: Actualidad agropecuaria de América Latina y el Caribe.* Disponible en:

<http://www.fao.org/in-action/agronoticias/detail/es/c/507595/>

Arquitectos con la Gente (2016). *Mapeo Ruta Migrante.* Disponible en:

<http://arquitectosconlagente.com/ruta-migrante-mapeo/>

Auditoria Superior de la Federación (2019). *Auditoría de Desempeño: 2018-5-04K00-07-0021-2019 21-GB.* Disponible en:

[https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2018b/Documentos/Auditorias/2018\\_0021\\_a.pdf](https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2018b/Documentos/Auditorias/2018_0021_a.pdf)

Ávila Sánchez, María de Jesús y Jáuregui Díaz, José Alfredo (2018). El uso de coyote o pollero en el proceso migratorio México-Estados Unidos, 1993-2010.

*Huellas de la Migración*, 2(4), 151-186. Disponible en:

<http://eprints.uanl.mx/15631/>

Azuara, Araceli (2010). Panorama general de la migración extracontinental en las Américas. En *Migración extracontinental en las Américas* (pp. 3-12).

Washington, Estados Unidos: Organización de los Estados Americanos.

Disponible en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2011/7402.pdf>

Bustamante, Jorge A. (2000). Migración irregular de México a Estados Unidos. Diez años de investigación del Proyecto Cañon Zapata. *Frontera norte*, 12(23).

Disponible en: <http://www.scielo.org.mx/pdf/fn/v12n23/v12n23a1.pdf>



Bustamante, Jorge A. (2010). La migración de México a Estados Unidos: De la coyuntura al Fondo. En Blanca Torres y Gustavo Vega (Ed.), *Los grandes problemas de México. Relaciones Internacionales, Vol. XII* (pp. 205-239). México: El Colegio de México. Disponible en: <https://2010.colmex.mx/16tomos/XII.pdf>

Calderón Chelius, Leticia (2014). Vulnerabilidad e inmigración en México: Entrar por la puerta trasera. En María Eugenia Anguiano Téllez y Rodolfo Cruz Piñeiro (Coord.), *Migraciones internacionales, crisis y vulnerabilidades: perspectivas comparadas* (pp. 321-357). México: El Colegio de la Frontera Norte. Disponible en: <https://colef.repositorioinstitucional.mx/jspui/bitstream/1014/588/1/Migraciones%20internacionales%20Crisis%20y%20vulnerabilidad%2024%20SEP%20FINAL%20%281%29.pdf>

Calleros Alarcón, J. C. (2009). Hacia una evaluación del desempeño de los Grupos Beta. En J. C. Calleros Alarcón (Ed.), *El Instituto Nacional de Migración y los derechos humanos de los migrantes en México*, (pp. 181-215). México: SEGOB/Instituto Nacional de Migración/Centro de Estudios Migratorios.

Calva Luis et al. (2015). *Principales resultados de la Encuesta Sobre Agresión y Abuso a Migrantes (EAAM) devueltos por las autoridades migratorias 2012*. Colegio de la Frontera Norte. Disponible en: <https://www.colef.mx/estudiosdecolef/encuesta-agresion-y-abuso-a-migrantes-eamm-2012/>

Camhaji, Elías (2019, 21 de agosto). Uno de cada tres sufre violencia a su paso por México. *El País*. Disponible en: [https://elpais.com/internacional/2019/08/21/mexico/1566355676\\_007914.html](https://elpais.com/internacional/2019/08/21/mexico/1566355676_007914.html)

Canales Alejandro I. et al. (2019). *Desarrollo y migración: desafíos y oportunidades en los países del norte de Centroamérica*. México: Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Disponible en: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44649/1/S1000454\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44649/1/S1000454_es.pdf)

Ceriani Cernadas, Pablo (2016). El lenguaje como herramienta de la política migratoria. *Sur*, 13(23), 97-112. Disponible en: <https://www.sur.conectas.org/wp-content/uploads/2016/09/8-sur-23-espanhol-pablo-ceriani-cernadas.pdf>

Chaca, Roselia (2015, 29 de enero). Migrantes recorren rutas más peligrosas. *El Universal*. Disponible en: <https://archivo.eluniversal.com.mx/estados/2015/migrantes-recorren-rutas-mas-peligrosas-1072758.html>

Chambers, R. (1983). *Rural development: putting the last first*. Inglaterra: Longman.

Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) (2019). *Informe Especial. Situación de las estaciones migratorias en México, hacia un nuevo modelo alternativo a la detención*. Disponible en: <https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-11/Informe-Estaciones-Migratorias-2019-RE.pdf>

Comisión Nacional de los Derechos Humanos (2011). *Informe especial sobre secuestro de migrantes en México*. México: Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Disponible en: [https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/2011\\_secmmigrantes.pdf](https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/2011_secmmigrantes.pdf)

Comisión Nacional de los Derechos Humanos (2018). *Los desafíos de la migración y los albergues como oasis. Encuesta Nacional de Personas Migrantes en Tránsito por México*. México: CNDH/UNAM. Disponible en: <https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Informes/Especiales/Informe-Especial-Desafios-migracion.pdf>

Consejo de Derechos Humanos (2017, 26 de enero). *Principios y orientaciones prácticas sobre la protección de los derechos humanos de los migrantes en situaciones de vulnerabilidad (A/HRC/34/31)*. Disponible en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G17/019/62/PDF/G1701962.pdf>

Dardón, Jacobo (2010). Guía para la elaboración de documento de país. En *Proyecto: Construcción de espacios y estrategias de comunicación en torno a la problemática de la migración y seguridad en Centroamérica*. México-Guatemala: Inedim/Incedes.

Del Castillo, Gloria y Méndez (2015). *Guía, introducción al estudio de las políticas públicas. Primera parte*. México: Flacso.

Dussauge, Mauricio (2018). *Guía de Estudio de la Materia: Diseño e Implementación de Políticas Públicas. Primera Parte. El Diseño de Políticas Públicas*. México: Flacso.

El Colegio de la Frontera Norte (2019). *Encuesta sobre Migración en la Frontera Norte de México, Informe Anual de Resultados 2018*. México: El Colegio de la Frontera Norte/Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de Personas/ Consejo Nacional de Población/Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación/Secretaría del Trabajo y Previsión Social/Secretaría de Relaciones Exteriores/Secretaría de Bienestar. Disponible en: <https://www.colef.mx/emif/datasets/informes/norte/2018/Emif%20Norte%20Informe%20Anual%202018.pdf>

El Colegio de la Frontera Norte (2020). *Encuesta sobre Migración en la Frontera Sur de México, Informe Anual de Resultados 2019*. México: El Colegio de la

Frontera Norte/Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de Personas/ Consejo Nacional de Población/Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación/Secretaría del Trabajo y Previsión Social/Secretaría de Relaciones Exteriores/Secretaría de Bienestar. Disponible en: <https://www.colef.mx/emif/datasets/informes/sur/2019/Emif%20Sur%20Informe%20Anual%202019.pdf>

El Colegio de la Frontera Norte (2020). *Encuesta sobre Migración en la Frontera Sur de México, enero - marzo de 2020*. Disponible en: <https://www.colef.mx/emif/infografias.html>

Instituto para la Seguridad y la Democracia, A.C. (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*. México: Insyde. Disponible en: [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/26254/Hacia\\_un\\_Sistema\\_de\\_Rendicion\\_de\\_Cuentas\\_Derechos\\_de\\_Migrantes\\_en\\_Mexico.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/26254/Hacia_un_Sistema_de_Rendicion_de_Cuentas_Derechos_de_Migrantes_en_Mexico.pdf)

International Organization for Migration (IOM) (2019a). *Glossary on Migration*. Disponible en: [https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml\\_34\\_glossary.pdf](https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml_34_glossary.pdf)

International Organization for Migration (IOM) (2019b). *Handbook for migrants vulnerable to violence, exploitation and abuse*. Disponible en: [https://publications.iom.int/system/files/pdf/avm\\_handbook.pdf](https://publications.iom.int/system/files/pdf/avm_handbook.pdf)

International Organization for Migration (IOM) (2020). *World Migration Report 2020*. Disponible en: [https://publications.iom.int/es/system/files/pdf/wmr\\_2020.pdf](https://publications.iom.int/es/system/files/pdf/wmr_2020.pdf)

Lascoumes, Pierre y Le Galès, Patrick (2007). Introduction: Understanding public policy through its instruments—from the nature of instruments to the sociology of public policy instrumentation. *Governance*, 20(1), 1-21.

*Ley de Migración*. Diario Oficial de la Federación, 25 de mayo de 2011. Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lmigra/LMigra\\_orig\\_25may11.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lmigra/LMigra_orig_25may11.pdf)

Linder, Stephen y Guy Peters, 1993. Instrumentos de gobierno: percepciones y contextos. *Gestión y Política Pública*, 2(1), 5-34. Disponible en: [http://repositorio-digital.cide.edu/bitstream/handle/11651/2759/LSH\\_Vol.II\\_No.I\\_1ersem.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://repositorio-digital.cide.edu/bitstream/handle/11651/2759/LSH_Vol.II_No.I_1ersem.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

Mármora, Lelio (2002). *Las políticas de migraciones internacionales*. Argentina: Paidós.

Morales Gamboa, Abelardo et al. (2011). *Diagnóstico sobre la situación actual, tendencias y necesidades de protección y asistencia de las personas migrantes y refugiadas extracontinentales en México y América Central*. Disponible en: <http://www.corteidh.or.cr/sitios/Observaciones/11/Anexo8.pdf>

Nájar, Alberto (2015, 17 de noviembre). La imparable industria del secuestro de migrantes en México. *Pie de página*. Disponible en: <https://enelcamino.piedepagina.mx/historia/la-imparable-industria-del-secuestro-de-migrantes-en-mexico/>

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2008). *Prácticas de Buen Gobierno para la Protección de los Derechos Humanos*. Disponible en: [https://www.ohchr.org/Documents/Publications/GoodGovernance\\_sp.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/Publications/GoodGovernance_sp.pdf)

Pachico, Elyssa (2020). *Un año después del acuerdo migratorio entre los Estados Unidos y México, es claro que generó un desastre humanitario*. Disponible en: <https://www.wola.org/es/analisis/acuerdo-migratorio-estados-unidos-mexico-genero-desastre-humanitario/>

Parsons, Wayne (2007). *Políticas públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. México: Flacso.

Pérez Sáinz, Juan Pablo (2019). *La rebelión de los que nadie quiere ver. Respuestas para sobrevivir a las desigualdades extremas en América Latina*. México: Siglo XXI.

Pradilla, Alberto (2020, 26 de enero). “Aplicaron descargas eléctricas para atraparlos”, acusa mexicana detenida en estación migratoria de Tabasco. *Animal Político*. Disponible en: <https://www.animalpolitico.com/2020/01/descargas-electricas-migrantes-mexicana-tabasco/>

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2015). *Experiencias comunitarias de protección a migrantes en tránsito en México*. Disponible en: <https://www.mx.undp.org/content/mexico/es/home/library/poverty/experiencias-comunitarias-de-proteccion-a-migrantes-en-transito-.html#:~:text=El%20Programa%20Conjunto%20de%20Migrantes,de%20la%20sociedad%20civil%20y>

*Reglamento de la Ley de Migración*. Diario Oficial de la Federación, 28 de diciembre de 2012. Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg\\_LMigra.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LMigra.pdf)

Ruiz Agila, Gabriela Alejandra (2012). *Rediseño del Grupo Beta en el Estado de Baja California* [Tesis de maestría, Universidad Autónoma de Baja California]. Academia.edu. Disponible en:

[https://www.academia.edu/7235556/Redise%C3%B1o del Grupo Beta en el Estado de Baja California](https://www.academia.edu/7235556/Redise%C3%B1o_del_Grupo_Beta_en_el_Estado_de_Baja_California)

Ruiz Rivera, Naxhelli (2012). La definición y medición de la vulnerabilidad social. Un enfoque normativo. *Investigaciones Geográficas, Boletín del Instituto de Geografía, UNAM*, 77, 63-74. Disponible en: <http://www.scielo.org.mx/pdf/igeo/n77/n77a6.pdf>

Suárez Ximena et al. (2017). *El acceso a la justicia para personas migrantes en México. Un derecho que existe sólo en el papel*. Disponible en: [https://www.wola.org/wp-content/uploads/2017/07/Accesoalajusticia\\_Versionweb\\_Julio20172.pdf](https://www.wola.org/wp-content/uploads/2017/07/Accesoalajusticia_Versionweb_Julio20172.pdf)

Torre Cantalapedra, E. (2019). Derechos humanos y estrategias de encubrimiento y legitimación en discursos del Instituto Nacional de Migración sobre la transmigración por México. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 64(237). Disponible en: <http://www.revistas.unam.mx/index.php/rmcpys/article/view/65236>

Trevino Rangel, Javier (2016). ¿De qué hablamos cuando hablamos de la "securitización" de la migración internacional en México?: una crítica. *Foro internacional*, 224(2), 253-291. Disponible en: <http://www.scielo.org.mx/pdf/fi/v56n2/0185-013X-fi-56-02-00253.pdf>

Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de Personas (2020a). Personas migrantes extracontinentales y extrarregionales en los flujos en tránsito por México. *Rutas. Estudios sobre movilidad y migración internacional*, 1. Disponible en: <http://politicamigratoria.gob.mx/work/models/PoliticaMigratoria/CEM/Investigacion/Rutas/Rutas01.pdf>

Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de Personas (2020b). Morir en el camino: fallecimientos de personas migrantes en México. *Rutas. Estudios sobre movilidad y migración internacional*, 2. Disponible en: <http://politicamigratoria.gob.mx/work/models/PoliticaMigratoria/CEM/Investigacion/Rutas/Rutas02.pdf>

United Nations Office for Disaster Risk Reduction (UNDRR) (2021). *Vulnerability*. Disponible en: <https://www.undrr.org/terminology/vulnerability>

Ureste, Manu (2015, 30 de abril). Grupo Beta: La "cara amable" del INM que traiciona al migrante. *Animal Político*. Disponible en: <https://www.animalpolitico.com/2015/04/grupo-beta-la-cara-amable-del-inm-que-traiciona-al-migrante/>

Ureste, Manu (2016, 17 de febrero). Los Grupos Beta, la ayuda humanitaria de México en la que ya no confían los migrantes. *Animal Político*. Disponible en:

<https://www.animalpolitico.com/2016/02/los-grupos-beta-la-ayuda-humanitaria-de-mexico-en-la-que-ya-no-confian-los-migrantes/>

Villarreal Cantú, Eduardo (2019). *Instrumentos de Política Pública. Biblioteca Básica de Administración Pública*. México: Siglo XXI.

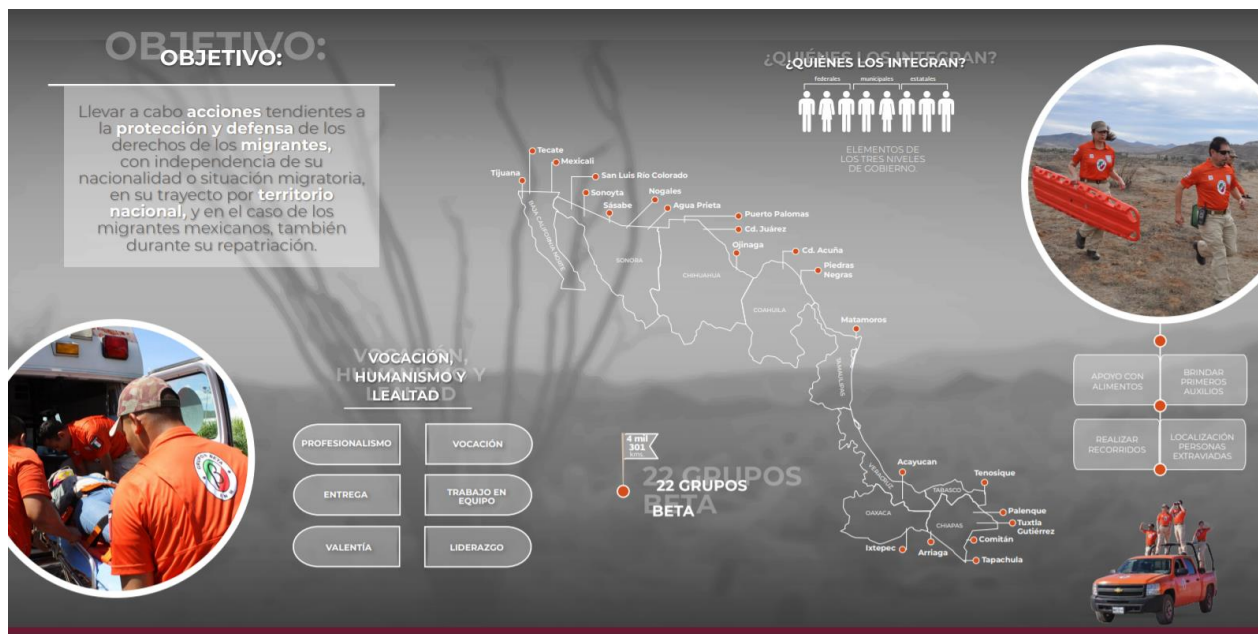
Wisner, B. et al. (2004). *At risk: natural hazards, people's vulnerability and disasters* (2a ed.). Inglaterra: Routledge.





## Anexos

### ANEXO 1. Ubicación de los Grupos Beta en México



Fuente: Instituto Nacional de Migración. Disponible en:

[https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/488535/Infografia\\_GB.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/488535/Infografia_GB.pdf)



## Anexo 2. Elementos que integran los instrumentos de política

<b>Instrumento</b>	<b>Bien o actividad</b>	<b>Mecanismo de entrega/provisión de dicho bien o actividad</b>	<b>Institución o conjunto de instituciones que apoyan el proceso de entrega/provisión del bien o actividad</b>	<b>Conjunto de reglas formales o informales para estructurar la relación entre las instituciones participantes</b>
<b>Asistencia social a migrantes</b>	Asistencia social a los migrantes	Mecanismo de entrega directa	Instituto Nacional de Migración Cruz Roja Mexicana Organizaciones de la sociedad civil Secretaría de Salud	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Ley de Migración Reglamento de la Ley de Migración
<b>Primeros auxilios a migrantes lesionados o heridos</b>	Atención médica básica	Mecanismo de entrega directa	Instituto Nacional de Migración Cruz Roja Mexicana Organizaciones de la sociedad civil Secretaría de Salud	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Ley de Migración Reglamento de la Ley de Migración
<b>Migrantes mutilados</b>	Sin información	Sin información	Sin información	Sin información
<b>Migrantes extraviados y localizados</b>	Localización y búsqueda de migrantes extraviados	Mecanismo de entrega directa	Instituto Nacional de Migración Cruz Roja Mexicana Organizaciones de la sociedad civil Protección Civil estatal y nacional Secretarías de seguridad pública estatales y federal Instituto Nacional de Migración	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Ley de Migración Reglamento de la Ley de Migración
<b>Quejas contra servidores públicos canalizadas</b>	Canalizar quejas contra servidores públicos	Mecanismo de entrega directa	Secretaría de la Función Pública Órgano Interno de Control del INM Comision Nacional de Derechos Humanos Comisiones Estatales de Derechos Humanos Instituto Nacional de Migración	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Ley de Migración Reglamento de la Ley de Migración
<b>Denuncias canalizadas</b>	Canalizar denuncias de hechos que pudieran ser constitutivos de delito	Mecanismo de entrega directa	Instituto Nacional de Migración Fiscalía General de la República Fiscalías Estatales	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Ley de Migración Reglamento de la Ley de Migración
<b>Migrantes rescatados</b>	Recatar de situaciones de riesgo a personas migrantes	Mecanismo de entrega directa	Instituto Nacional de Migración Cruz Roja Mexicana Organizaciones de la sociedad civil Protección Civil estatal y nacional Secretarías de seguridad pública estatales y federal	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Ley de Migración Reglamento de la Ley de Migración
<b>Recorridos realizados</b>	Realizar recorridos a lo largo de las rutas por donde transitan los migrantes	Mecanismo de entrega directa	Instituto Nacional de Migración	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Ley de Migración Reglamento de la Ley de Migración





### Anexo 3. Posibles combinaciones de resultados y su impacto en la condición de vulnerabilidad

Atributos		¿Las acciones fortalecen la capacidad que tienen las personas migrantes de evitar, resistir o recuperarse de experiencias de abuso, violencia o explotación?	Efecto esperado en la disminución de la condición de vulnerabilidad
Coercibilidad	Visibilidad		
Alto	Bajo	Sí	La información disponible no permite verificar si la acción del instrumento contribuye a disminuir la condición de vulnerabilidad.
Alto	Bajo	No	La información disponible no permite verificar si la acción del instrumento contribuye a disminuir la condición de vulnerabilidad.
Bajo	Alto	Sí	La acción del instrumento sí contribuye a disminuir la condición de vulnerabilidad.
Bajo	Alto	No	La acción del instrumento no contribuye a disminuir la condición de vulnerabilidad.
Alto	Alto	Sí	La información disponible no permite verificar si la acción del instrumento contribuye a disminuir la condición de vulnerabilidad.
Alto	Alto	No	La acción del instrumento no contribuye a disminuir la condición de vulnerabilidad.
Bajo	Bajo	Sí	La información disponible no permite verificar si la acción del instrumento contribuye a disminuir la condición de vulnerabilidad.
Bajo	Bajo	No	La acción del instrumento no contribuye a disminuir la condición de vulnerabilidad.



## Anexo 4. Oficio de respuesta del Instituto Nacional de Migración a la solicitud de información 0411100071120

2642



SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN  
INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN  
DIRECCIÓN GENERAL DE ADMINISTRACIÓN  
DIRECCIÓN GENERAL ADJUNTA DE  
ADMINISTRACIÓN DE RECURSOS  
DIRECCIÓN DE RECURSOS FINANCIEROS

"2020, Año de Leona Vicario, Benemérita Madre de la Patria"

Oficio No. INM/DGA/DGAAR/DRF/ 0754 /2020

Ciudad de México, a 16 de julio de 2020

LIC. ITZEL BELEM DELGADO ESPINOSA  
SUBDIRECTORA Y ENLACE TITULAR DE  
TRANSPARENCIA  
PRESENTE.

En referencia al oficio número INM/DGA/DGAAR/DNYC/STAOFGM/0575/2020 del 8 de julio del año en curso, relacionado con la solicitud de información con folio **0411100071120**, mediante la cual solicita lo siguiente:

**"Descripción de la solicitud de información:**

"...2.-Solicita se me informe el monto del presupuesto asignado a la operación del Programa Grupos Beta de Protección al Migrante en los años 2018, 2019 y 2020..."

**Forma en la que desea recibir la información:** Entrega por Internet en la PNT\* (Sic)

Al respecto en atención a la información de interés del solicitante, se informa que después de haber realizado una búsqueda exhaustiva en los registros y archivos que obran en esta Dirección, no se cuenta a ese nivel de detalle la información.

Es importante señalar que el Instituto Nacional de Migración obtiene recursos para sus gastos operativos a través de los Ingresos Excedentes por el pago de derechos, lo cual no se encuentra etiquetado en PEF; sin embargo, en aras de la máxima transparencia se proporciona el presupuesto autorizado, el cual se destina al capítulo 1000 denominado "Servicios Personales", el cual se detalla a continuación:

AÑO	IMPORTE
2018	1,731,895,310.00
2019	1,330,602,921.00
2020	1,487,031,435.00

Sin otro particular, aprovecho la oportunidad para enviarle un cordial saludo.

ATENTAMENTE.

C.P. JONATHAN ROBRICO PÉREZ TRUJILLO  
DIRECTOR DE RECURSOS FINANCIEROS

Ccp M. en D. Carmen Ivonne Ramírez García - Directora General de Administración - Para su conocimiento  
Dirección de Normalidad y Contratos - Mismo fin

VOLANTE 1426  
MIGRACION



Homero 1832, pbo 5, Colonia Los Morales Polanco, Alcaldía Miguel Hidalgo, C.P. 11510, Ciudad de México  
Tel: 53872400 www.gob.mx/inm



2020  
LEONA VICARIO

## **Anexo 5. Referencias a la condición de vulnerabilidad encontradas en los Lineamientos en materia de protección a migrantes del Instituto Nacional de Migración.**

- *Artículo 8. En el procedimiento administrativo migratorio al que hace referencia el artículo 222 del Reglamento, el Instituto practicará a la persona extranjera una breve entrevista que le permita identificar, en su caso, si ésta se encuentra en alguna situación de vulnerabilidad y por lo tanto requiere la implementación de acciones de protección para su debida atención.*
- *Artículo 10. El cuestionario a que hace referencia el artículo 185 del Reglamento se aplicará a las personas extranjeras en situación de vulnerabilidad, con el propósito de evaluar la aplicación de los procedimientos migratorios y que la atención brindada a estas personas sea de conformidad con lo dispuesto por la Ley, el Reglamento y los presentes Lineamientos.*
- *Artículo 12. El personal especializado en la protección de la infancia y en la atención a los migrantes en situación de vulnerabilidad tendrá las siguientes funciones:  
I. Entrevistar a los migrantes que se encuentren en situación de vulnerabilidad, en el procedimiento administrativo migratorio y en los de reunificación familiar, regularización de estancia, reconocimiento de la condición de refugiado y retorno asistido, debiendo informarle en un lenguaje adecuado a su condición de vulnerabilidad sobre los derechos que tiene en dichos procedimientos. (...)  
III. Realizar la valoración del interés superior de la persona en situación de vulnerabilidad, para garantizar su mayor protección en el procedimiento de retorno asistido, en términos de lo dispuesto por el artículo 120 de la Ley.  
IV. Asegurarse de que se practique al migrante en situación de vulnerabilidad un examen médico a fin de determinar su condición psicofísica. (...)*
- *Artículo 18. El Instituto, a través de personal especializado en la protección de la infancia, y en la atención a los migrantes en situación de vulnerabilidad, será el encargado de la recepción de las niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados que sean repatriados por las autoridades de otro país, y que presuntamente sean de nacionalidad mexicana.*
- *Artículo 21. Fracción II. Si el personal especializado en la protección de la infancia y en la atención a los migrantes en situación de vulnerabilidad identifica que requieren protección internacional, se deberá notificar de inmediato a la Coordinación General de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados para que se proceda en términos de lo dispuesto por la Ley y el Reglamento de la materia.*