

Tráfico de migrantes indocumentados en la frontera México-Estados Unidos

*Susana Núñez Palacios**
*Gonzalo Carrasco González**

En el presente artículo se realiza un estudio del tráfico de indocumentados mexicanos, centrándose de manera específica en el estudio de la migración indocumentada en Estados Unidos. Se señalan las causas de la migración de los mexicanos hacia

Estados Unidos, así como las consecuencias del endurecimiento de la política migratoria estadounidense, la cual a través de la aplicación de distintos operativos, en su búsqueda por disuadir a los migrantes indocumentados de ingresar a su territorio, los orienta hacia zonas cada vez más peligrosas provocando la muerte de cientos de migrantes indocumentados por año, y la relación de este fenómeno con el crecimiento de la actividad de los traficantes de personas. Se señala la regulación jurídica en los instrumentos internacionales del tráfico de indocumentados. Se describe la evolución de los polleros de una actividad familiar y local a una forma de delincuencia organizada, señalando los problemas en la regulación jurídica de esta actividad.

Finalmente, se analiza la política migratoria mexicana en lo referente a la libertad de tránsito y la protección de los migrantes mexicanos, así como las sanciones al tráfico de indocumentados.

This article does a study about illegal Mexicans, in focus at a specific way as regard illegal migration of Mexican people to the U.S.A.

Pointing out the migration causes of Mexicans towards the U.S.A., just as the consequences about the hardness American migratory politic, trough wich different kind of operatives, searching to dissuade all the illegal migrants to go inside its territory, taking them each time more and more to dangerous zones, provoking death for hundreds of illegal migrants by year, and the relation of this phenomenon with the growth of dealers of people. It shows the legal control on the international tools of illegal traffic of migrants. It describes the evolution of the known poultry sellers (polleros) into a familiar and local activity in a way of organized delinquency, pointing out the problems at the legal regulations of this activity.

Finally, is analyzed the Mexican migratory politic with reference to the freedom of transit and the protection for mexican migrants just as the sanctions for illegal traffic of migrants.

* Profesores investigadores del Departamento de Derecho, UAM-AZC.

SUMARIO: 1. Planteamiento del problema. 2. El tráfico de personas. 3. Tipología de los traficantes de indocumentados. 4. La libertad de tránsito en México. 5. Sanciones al tráfico de personas

1. Planteamiento del problema

La migración es un fenómeno internacional que, si bien se ha presentado de manera recurrente en la historia de la humanidad, se ha incrementado de manera significativa en las dos últimas décadas. La movilidad internacional de la población es un fenómeno que ha tenido lugar con mayor o menor intensidad, en distintas épocas históricas, así como también ha tenido causas diferentes (económicas, políticas, sociales, etc). Sin embargo, de manera general, se puede considerar que la mayoría de los desplazamientos poblacionales de los tiempos modernos han tenido como causa básica los factores económicos, esto es, los individuos o grupos en la búsqueda de mejorar sus condiciones materiales de vida, son atraídos por las zonas donde las oportunidades económicas son mayores y las remuneraciones más altas.

Ahora bien, al fenómeno de desplazamiento de población se le ha conceptualizado como migración; estos movimientos migratorios dentro del marco geográfico de un mismo país, así como los realizados a través del cruce de fronteras, se han presentado en las poblaciones humanas desde tiempos muy remotos. La migración es, entonces, un fenómeno que se presenta al interior de los Estados-naciones (migración interna), así como a nivel internacional (migración internacional). En el ámbito interno la regulación de la migración no es un problema, puesto que los diversos Estados han creado la legislación específica para regular dicha actividad; así, por ejemplo, en la mayoría de Estados se ha establecido la libertad de tránsito. La migración se convierte en problema en el ámbito internacional debido a que no existe un régimen migratorio internacional que constriña la soberanía y autonomía de las naciones para imponerles “códigos de conducta” en asuntos migratorios; esta ausencia de reglas de observancia internacional permite que los Estados operen con amplios márgenes de discrecionalidad al diseñar e instrumentar sus políticas migratorias.

Si bien, después de la Segunda Guerra Mundial, la sociedad internacional ha buscado la protección de los derechos fundamentales de los migrantes a través de disposiciones contenidas en diferentes ordenamientos internacionales en materia migratoria (por ejemplo, la Declaración Universal de los Derechos Humanos de la ONU, la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, Declaración sobre el Asilo Territorial, la Convención sobre Asilo Diplomático, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, los Convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Declaración sobre los derechos humanos de los individuos que no son nacionales del país en que viven, la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos

de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares), la libertad en el flujo de los migrantes en lugar de ampliarse se ha restringido.

Sin embargo, en general las disposiciones de los ordenamientos internacionales están orientadas a regular la migración legal/documentada, los Estados receptores de migrantes determinan sus cuotas de aceptación de migrantes de acuerdo a sus necesidades de mano de obra y sus políticas de asilo y de protección a refugiados, no obstante la demanda de personas que desean migrar supera a la oferta de los Estados receptores con amplios márgenes. De esta manera, los migrantes que no tienen acceso por las vías legales tienen que recurrir a la migración ilegal, la cual a su vez ha generado que el tráfico de personas se convierta en un negocio altamente lucrativo y que paulatinamente se ha convertido en delincuencia organizada.

Cuando la migración se realiza de manera individual y bajo los supuestos de la normativa interna e internacional, en general, no constituye un problema y se rige por principios que permiten aplicar el estándar mínimo de derechos de los extranjeros y el principio de reciprocidad; por el contrario, cuando se convierte en un fenómeno especial en la relación entre los Estados puede constituir una fuente permanente de conflictos y desacuerdos.

El derecho internacional se ha avocado a estudiar la problemática derivada de la migración en lo que se refiere a la regulación de ésta en los Estados receptores y su relación con los Estados emisores, así como las consecuencias jurídicas ligadas al tráfico de personas.

Un fenómeno tan complejo como el migratorio se ve complicado en la actualidad por temas colaterales y aún diversos del mismo: el manejo que los distintos países otorgan a sus políticas internas respecto a los flujos migratorios hoy en día, en los que se encuentra ligado el grave problema del tráfico de personas que lleva aparejado delitos tales como la falsificación de documentos, fraude, violación, despojo, y en general extorsión, abusos y vejaciones en contra de las personas.¹

En una sociedad internacional globalizada, cuyas premisas principales serían la libre circulación de los factores de la producción y la mano de obra, en la cual debería prevalecer una política de fronteras libres, como paradoja podemos observar la formulación de políticas migratorias cada vez más restrictivas y el levantamiento de muros fronterizos como protección para obstaculizar el flujo de migrantes. Así, por ejemplo, España en los últimos 20 años ha tenido un progresivo cambio de estatus de país de emigración a país de tránsito y luego a país de asentamiento. A través de la Ley de Extranjería del 23 de enero de 2001, vigente en todo el territorio español, el gobierno declara fuera de la ley a todas las personas que no obtengan previamente los correspondientes permisos de entrada y trabajo. De esta situación de ilegalidad

¹ Robledo Silva, Rodrigo, "Principal problemática de la migración en México", en Secretaría de Gobernación / Instituto Nacional de Migración, *Asuntos migratorios en México: opiniones de la sociedad*, 2a. reimp., México, SEGOB / INM, 1997, p. 88

se deriva la negación de una serie de derechos fundamentales de la persona (reunión, manifestación, asociación, sindicalización, huelga) y del acceso a gran parte de los servicios asistenciales del Estado. Esta privación de derechos, unida a la amenaza de expulsión del territorio español, conforman un panorama de futuro para la inmigración clandestina que la aproxima bastante a las condiciones de esclavitud (...) creándose bolsa de población completamente marginal, que para sobrevivir tendrá que padecer las peores condiciones.²

En lo que se refiere a la migración mexicana a Estados Unidos, es necesario precisar, en primer lugar, que es en su gran mayoría una inmigración indocumentada; en segundo lugar, que en la inmigración indocumentada de mexicanos se combinan una serie de aspectos que forman parte de las diversas tipologías disponibles sobre migración.

De acuerdo con datos del Consejo Nacional de Población (Conapo), el número de migrantes nacidos en México que viven en Estados Unidos llegó a 9.9 millones en 2003, lo cual representa el 29 por ciento del total de inmigrantes en ese país. Considerando los descendientes de mexicanos dicha cantidad llega a 25.5 millones.

De acuerdo al estudio *Estimates of the Size and Characteristics of Undocumented Population*, realizado por Jeffrey S. Passel con base en la encuesta de población levantada en marzo de 2004 por la Oficina de Censos y el Departamento del Trabajo de Estados Unidos, divulgado por el Pew Hispanic Center (Estados Unidos),³ la población inmigrante total (nacida fuera de Estados Unidos) ascendió en marzo de 2004 a 35.7 millones de personas. De ellas, 21.7 millones (61%) son residentes con permanencia de residencia legal; 1.2 millones (3%) tienen permisos de residencia temporal; 2.5 millones (7%) son refugiados después de los 80; y 10.3 millones (29%) son migrantes indocumentados.

De los 10.3 millones de migrantes indocumentados se estima que 1.3 millones llegaron en la década de los 80 a un ritmo de 130 mil en promedio cada año; 2.2 millones arribaron en el quinquenio 1990-1994 (450 mil por año); 3.6 llegaron en el quinquenio 1995-1999 (750 mil por año); y 3.1 entre el año 2000 y principios de 2004 a un ritmo de 700 mil por año.

Del total de los 10.3 millones de migrantes indocumentados, México es, por mucho, el principal abastecedor de migrantes indocumentados a la Unión Americana: 5.9 millones (el 57%); el resto de América Latina totaliza 2.5 millones (el 24%); procedentes de Asia son un millón de indocumentados (9%); de Europa y Canadá 600 mil (6%), y de África y otros orígenes 400 mil (el 4%).

² Martínez Fresneda, G., 2001, "Tres leyes del siglo", *Le Monde Diplomatique*, núm. 63, p. 25, citado en Goldberg, Alejandro, *La inmigración en la España de hoy: miedo a los dinosaurios*, Masiosare. Suplemento semanal del diario *La Jornada*, núm. 310, 30 de noviembre de 2003, p. 10.

³ www.pewhispanic.org



Trabajadores mexicanos descubiertos al intentar cruzar la frontera con Estados Unidos.

El incremento de la migración mexicana a Estados Unidos está estrechamente ligada con la falta de oportunidades de mejorar la calidad de vida de los mexicanos. La principal causa de la migración de mexicanos hacia Estados Unidos radica en la pobreza, la marginación y el desempleo, productos de nuestra historia y del modelo económico aplicado en México. Para México la migración a Estados Unidos ha sido una solución a presiones demográficas y a la limitada capacidad de nuestra economía para generar empleos. Un país con cincuenta por ciento de habitantes en la pobreza continuará siendo expulsor de migrantes. La cifra de personas que anualmente emigran hacia los Estados Unidos creció 66 por ciento respecto a la década de los 90, y tiene un aumento considerable cada año, a partir del 2000. Así, de acuerdo a las estimaciones de Conapo en 1970 había 788 mil emigrantes mexicanos en Estados Unidos; en 1980, 2'199,000; en 1990, 4'447,000; en 2000, 8'780,000; en 2001, 9'142,000; y en 2002, 9'504,000.

De acuerdo a David Márquez Ayala,⁴ el número total de migrantes mexicanos en Estados Unidos ha crecido rápidamente en los últimos 35 años, de aproximadamente 760 mil personas registradas en el censo de 1970 a cerca de 11.2 millones en marzo de 2004; esto es, a una tasa de crecimiento anual promedio superior al 8% que mul-

⁴ Márquez Ayala, David, "La migración indocumentada en Estados Unidos", diario *La Jornada*, 25 de abril de 2005, p. 36.

tiplicó 15 veces el número de migrantes en el periodo. De esta cifra, 5.3 millones (el 47%) son legales y 5.9 millones (el 53%) son indocumentados. Este rápido crecimiento se sustenta principal y desafortunadamente en la migración indocumentada. En promedio, la población migrante de origen mexicano viviendo en Estados Unidos ha crecido más de medio millón de personas anualmente durante la última década, de los cuales el 80-85% son indocumentadas.

La migración mexicana ha implicado ventajas inocultables para ambas economías: mientras que para la estadounidense representa un importante factor de competitividad y de productividad que le permite al país vecino enfrentar en mejores condiciones la competencia comercial con Europa y Asia, en México el dinero que los migrantes envían a sus familiares representa una fuente de divisas de primera importancia.

El dinero que envían (remesas) los migrantes, es clave para mantener la economía de este país. Millones de mexicanos pobres expulsados del país y que laboran en Estados Unidos son el pilar de la economía de pequeños poblados a los que envían parte de sus percepciones. Sumadas éstas constituyen la segunda fuente de divisas para México. En 2003 las remesas familiares alcanzaron 13 mil 266 millones de dólares, monto que, según algunos analistas, podría estar subvaluado y llegar hasta 20 mil millones de dólares.

En Estados Unidos hay una tendencia a manejar un problema socioeconómico como un problema policiaco, o como algo criminal. Se le da un enfoque sobre la frontera como una línea a defender, pero no hay forma de manejar esto así, con la constante oferta de mano de obra mexicana y la necesidad de ésta en Estados Unidos, y la compleja interdependencia de la zona fronteriza de ambos lados. Por lo tanto, se realiza una política esquizofrénica, no se puede ofrecer trabajo y al mismo tiempo culpar a los que lo buscan.

En Estados Unidos surgió la *desfronterización* para darle la bienvenida a bienes y servicios, y la *refronterización* para rechazar a los migrantes extranjeros sin documentos.⁵

Un reporte de la contraloría estadounidense señala: el SIN históricamente ha dedicado al control fronterizo más de cinco veces los recursos que dedica a contrarrestar el imán que representan los empleadores que buscan mano de obra barata y desechable.

Hay una contradicción entre decir que se va a abrir el comercio y que se va a construir una barda. Esta es una contradicción estructural entre un enfoque sobre libre comercio y fronteras abiertas, y un enfoque social sobre inmigración y drogas que tiene que ver con cerrar fronteras.

Sin embargo, no todos los sectores socioeconómicos y políticos están de acuerdo con una política antiinmigratoria y xenófoba, existen sectores que reconocen las

⁵ Velasco C., Elizabeth, "Invierte EU dos mil millones de dólares en impedir el ingreso de indocumentados: experta", diario *La Jornada*, 5 de julio de 2001, p. 15.

aportaciones de los migrantes mexicanos a la economía estadounidense, y presionan por dar facilidades a su desplazamiento y por la protección de sus derechos. A este respecto, Ernesto Ruffo Appel,⁶ comisionado presidencial para asuntos de la frontera norte, señala que las causas de la migración son de naturaleza económica: la gente se mueve porque carece de oportunidades donde vive y sale a buscarlas. El migrante anda buscando cómo satisfacer sus necesidades, pero se enfrenta a una realidad internacional de leyes, fronteras y geografías; las vence para llegar a un lugar donde haya oportunidades y las recibe... (los estadounidenses) empiezan a reconocer también que el asunto de los mexicanos que llegan a ese país igualmente los beneficia, por eso empiezan a hablar de la posibilidad de trabajadores huéspedes.

La economía de Estados Unidos no puede sobrevivir ni prosperar sin la mano de obra y los trabajadores de México, reconoció el presidente de la Cámara de Comercio estadounidense, Thomas J. Donohue, por lo que pidió a los gobiernos de ambos países aceptar la realidad económica y los intereses comunes para “elaborar un sistema que nos permita tener fronteras abiertas y que, al mismo tiempo proteja a las dos naciones de fuerzas extrañas a nuestros intereses”. Argumentó su visión sobre la posibilidad de un acuerdo que “facilite” el ingreso de trabajadores mexicanos a Estados Unidos: la concreción de ese tratado debe ser vista como “un objetivo resultado de la necesidad, pues no se trata de un objetivo resultado de una opción o selección”.⁷

Especialistas y miembros del gobierno plantean la necesidad de revisar las leyes y reglamentación en materia migratoria de Estados Unidos, tomando en cuenta el impacto económico de los desplazamientos de personas hacia su territorio. Sería inteligente que regularmente se revisaran esas reglas, pues la economía estadounidense y sus economías cambian, lo mismo que la gente de México y su economía.

2. El tráfico de personas

El tráfico de personas en el derecho internacional es un tema que ha sido incluido conjuntamente con la trata de mujeres y niños, la lucha contra la fabricación y el tráfico ilícito de armas de fuego y el transporte ilícito de migrantes dentro de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, y Protocolos Complementarios.⁸

⁶ Aranda, José, “Ruffo: no detendremos el flujo de migrantes a EU”, diario *La Jornada*, 4 de julio de 2001, p. 14.

⁷ Venegas, Juan Manuel, “Donohue: la economía. De EU no sobrevive sin migrantes mexicanos”, diario *La Jornada*, 27 de agosto de 2003, p. 14.

⁸ Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, y Protocolos Complementarios, en Remiro Brotons, Antonio, *et al.*, *Derecho internacional: tratados y otros documentos*, Madrid, Mc Graw Hill, 2001.

En el artículo 2, referido a las definiciones, se establece que para los fines de la Convención, por grupo delictivo organizado se entenderá un grupo estructurado de tres o más personas que existan durante cierto tiempo y que actúen concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos graves o delitos tipificados con arreglo a la presente Convención con miras a obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material. En su artículo 3, párrafo 2, señala que a los efectos del párrafo 1 del presente artículo, el delito será de carácter transnacional si: a) Se comete en más de un Estado; b) Se comete dentro de un solo Estado, pero una parte sustancial de su preparación, planificación, dirección o control se realiza en otro Estado; c) Se comete dentro de un solo Estado, pero entraña la participación de un grupo organizado que realiza actividades delictivas en más de un Estado; o d) Se comete en un solo Estado pero tiene efectos sustanciales en otro Estado.

En el Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, en sus considerandos señala que: declarando que prevenir y combatir eficazmente la trata de personas, especialmente mujeres y niños, se requiere un enfoque amplio internacional en los países de origen, tránsito y destino que incluyan medidas para prevenir la trata, sancionar a los traficantes y proteger a las víctimas de esa trata, en particular amparando sus derechos humanos internacionalmente reconocidos. Teniendo en cuenta que si bien existe una variedad de instrumentos jurídicos internacionales que contienen normas y medidas prácticas para combatir la explotación de las personas, especialmente las mujeres y los niños, no hay ningún instrumento universal que aborde todos los aspectos de la trata de personas. Preocupados porque de no existir un instrumento de esa naturaleza las personas no estarán suficientemente protegidas.

En el artículo 2 se establece su finalidad. Los fines del presente Protocolo son: a) Prevenir y combatir la trata de personas, prestando especial atención a las mujeres y los niños; b) Proteger y ayudar a las víctimas de dicha trata respetando plenamente sus derechos humanos; y c) Promover la cooperación entre los Estados Parte para lograr esos fines.

El artículo 3, referente a las definiciones, señala que para los fines del presente Protocolo: a) Por “trata de personas” se entenderá la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder, o una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación. Esa explotación incluirá, como mínimo, la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos; b) El consentimiento dado por la víctima de la trata de personas a toda forma

de explotación intencional descrita en el apartado a) del presente artículo no se tendrá en cuenta cuando se haya recurrido a cualquiera de los medios enunciados en dicho apartado; c) La captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de un niño con fines de explotación se considerará “trata de personas” incluso cuando no se recurra a ninguno de los medios enunciados en el apartado a) del presente artículo; d) Por “niño” se entenderá toda persona menor de 18 años.

En su artículo 11, denominado medidas fronterizas, señala: 1. Sin perjuicio de los compromisos internacionales relativos a la libre circulación de personas, los Estados Parte reforzarán, en la medida de lo posible, los controles fronterizos que sean necesarios para prevenir y detectar la trata de persona; 2. Cada Estado Parte adoptará medidas legislativas u otras medidas apropiadas para prevenir en la medida de lo posible la utilización de medios de transporte explotados por transportistas comerciales para la comisión de los delitos tipificados con arreglo al artículo 5 del presente Protocolo; 3. Cuando proceda y sin perjuicio de las Convenciones Internacionales aplicables se preverá entre esas medidas la obligación de los transportistas comerciales incluidas las empresas de transporte de cerciorarse de que todos los pasajeros tengan en su poder los documentos de viaje requeridos para entrar legalmente en el Estado receptor; 4. Cada Estado Parte adoptará las medidas necesarias de conformidad con su derecho interno para prever sanciones en caso de incumplimiento de la obligación enunciada en el párrafo tres del presente artículo; 5. Cada Estado Parte considerará la posibilidad de adoptar medidas que permitan, de conformidad con su derecho interno de negar la entrada o revocar visados en personas implicadas en la comisión de delitos tipificados con arreglo al presente Protocolo; 6. Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 27 de la Convención los Estados Parte considerarán la posibilidad de reforzar la cooperación entre los organismos de control fronterizo en particular entre otras medidas estableciendo y manteniendo conductos de comunicación directos.

Derivada de estas definiciones, podemos observar que existe una confusión terminológica entre “trata de personas” y “tráfico de personas”. La característica de la trata de personas es que su traslado, acogida o recepción se realiza recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otra forma de coacción, estando orientada además a la explotación sexual, siendo las mujeres y los niños las víctimas más vulnerables. Mientras que en el tráfico de personas, el traslado si bien se realiza a través de un pago económico se efectúa de manera voluntaria.

De ahí que la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional incluya en sus anexos al Protocolo contra el Tráfico Ilícito por Tierra, Mar y Aire que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional.

En su artículo 2, denominado finalidad, establece que el propósito del presente Protocolo es prevenir y combatir el tráfico ilícito de migrantes, así como promover

la cooperación entre los Estados Parte con ese fin, protegiendo al mismo tiempo los derechos de los migrantes objeto de dicho tráfico.

En su artículo 3 definen al “tráfico ilícito de migrantes” como la facilitación de la entrada ilegal de una persona en un Estado Parte del cual dicha persona no sea nacional o residente permanente con el fin de obtener directa o indirectamente un beneficio financiero u otro beneficio de orden material. Mientras que por “entrada ilegal” se entenderá el paso de fronteras sin haber cumplido los requisitos necesarios para entrar legalmente en el Estado receptor.

En el artículo 6, referido a la penalización, señala:

1. Cada Estado Parte adoptará las medidas legislativas y de otra índole que sean necesarias para tipificar como delito, cuando se cometen intencionalmente con el fin de obtener directa o indirectamente un beneficio económico u otro beneficio de orden material:

- a) El tráfico ilícito de migrantes;
- b) Cuando se cometan con el fin de posibilitar el tráfico ilícito de migrantes;
 - i) La creación de un documento de viaje o identidad falso;
 - ii) La facilitación, el suministro o la posesión de tal documento;
- c) La habilitación de una persona que no sea nacional o residente permanente para residir en el Estado interesado sin haber cumplido los requisitos para permanecer legalmente en ese Estado, recurriendo a los medios mencionados en el apartado b) del presente párrafo o a cualquier otro medio ilegal.

2. Cada Estado parte adoptará, asimismo, las medidas legislativas y de otra índole que sean necesarias para tipificar como delito:

- a. Con sujeción a los conceptos básicos de su ordenamiento jurídico la tentativa de comisión de un delito tipificado con arreglo al párrafo 1 del presente artículo;
- b. La participación como cómplice en la comisión de un delito tipificado con arreglo al apartado a), al inciso i) del apartado b) o al apartado c) del párrafo 1 del presente artículo, y con sujeción a los conceptos básicos de su ordenamiento jurídico, la participación como cómplice en la comisión de un delito tipificado con arreglo al inciso ii) del apartado b) del párrafo 1 del presente artículo, y
- c. La organización o dirección de otras personas para la comisión de un delito tipificado con arreglo al párrafo 1 del presente artículo.

3. Cada Estado Parte adoptará las medidas legislativas y de otra índole que sean necesarias para considerar como circunstancia agravante de los delitos tipificados con arreglo al apartado a), al inciso i) del apartado b) y al apartado c) del párrafo 1 del presente artículo, y con sujeción a los conceptos básicos de su ordenamiento jurídico, con arreglo a los apartados b) y c) del párrafo 2 del presente artículo, toda circunstancia que:

- a. Ponga en peligro o pueda poner en peligro la vida o la seguridad de los migrantes afectados; o
- b. Dé lugar a un trato inhumano o degradante de esos migrantes, en particular con el propósito de explotación.

4. Nada de lo dispuesto en el presente Protocolo impedirá que un Estado Parte adopte medidas contra toda persona cuya conducta constituya delito con arreglo a su derecho interno.

En lo referente a las medidas fronterizas en su artículo 11 este Protocolo reproduce al artículo 11 del Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños.

A pesar de estos protocolos el tráfico de personas es un negocio mundial, de acuerdo con Laura Landberg, experta de la Organización de Estados Americanos (OEA) y Juan Artola,⁹ de la Organización Internacional para las Migraciones, quienes denunciaron los vacíos legales para castigar este crimen, pese a que los países, entre ellos México, han ratificado protocolos y convenciones para proteger a su país del mismo. Asimismo, señalaron que entre 600 y 800 mil individuos son víctimas de la trata de personas a escala mundial, lo que implica 10 billones de dólares de ganancia al año, casi lo mismo que el narcotráfico.

El Consejo Nacional de Población (Conapo), por su parte, reportó que las ganancias que obtuvieron las bandas de traficantes de personas en 2004 podrían sumar 8 mil millones de dólares, lo que representaría la mitad de las remesas hechas por trabajadores migrantes calculadas para ese año.

El vocero de la Patrulla Fronteriza en Nogales, Arizona, Andrés Adame, aseguró que los traficantes han conformado una verdadera mafia que debe combatirse mediante estrategias policiales más sofisticadas, pues su crecimiento es evidente y sus ganancias millonarias. El funcionario dijo a Notimex que los grupos de *polleros* mantienen una organización bien articulada que trasciende las fronteras de países e incluso de continentes, donde obtienen cuantiosas sumas de dinero a costa de quienes buscan mejores condiciones de vida y que muchas veces encuentran la muerte.¹⁰

El tráfico de personas es un negocio altamente redituable, en el cual participan desde bandas pequeñas, de las cuales algunas paulatinamente evolucionaron hasta conformar bandas altamente organizadas.

Al traficante de personas se le conoce en México como *pollero* o *coyote*, esto es, contrabandista de personas que las ayuda a cruzar ilegalmente a Estados Unidos. En

⁹ Muñoz, Alma E., "Estiman en 10 billones de dólares la ganancia anual por trata de personas. Las bandas aprovechan legislaciones débiles, población vulnerable y corrupción", diario *La Jornada*, 26 de mayo de 2005, p. 47.

¹⁰ Notimex, "Las bandas de polleros podrían tener utilidades de 8 mil mdd este año", diario *La Jornada*, 29 de septiembre de 2004.

el lenguaje del bajo mundo fronterizo, el *pollero* es el “guía” para cruzar la frontera. La imagen predominante de la década de los sesenta a los ochenta, es la del pollero como guía que trata de auxiliar, mediante un pago en efectivo, a personas que buscan internarse ilegalmente en Estados Unidos. Además, esta imagen se asocia con la del *pollero bueno*: el que cumple una función social, es decir el que realiza su actividad de manera eficaz y honesta y nunca abandona a los migrantes.

Conocidos como *coyotes*, *polleros*, *pateros* o traficantes de personas, dependiendo de la región o de quien se refiera a ellos, estos personajes hacen su aparición en el escenario de la migración internacional de manera constante después de concluido el Programa Bracero en 1964. Aunque la patrulla fronteriza ya operaba desde 1924 y había ciertas restricciones para el cruce de la frontera norte, éstas no eran tan severas y se podían evadir sin la ayuda de un *coyote*. Aunque en la década de los noventa se considera que los *coyotes* de la frontera son un mal importado del sur.

El aumento en el grado de dificultad para cruzar las fronteras y para burlar los operativos de vigilancia fronteriza han hecho de los *coyotes* un ente cada día más indispensable. Han hecho del tráfico de indocumentados no sólo una forma de vivir, sino un negocio lucrativo. El constante crecimiento de los flujos fronterizos migratorios internacionales y la incorporación de nuevas regiones del país, ha traído como consecuencia que los costos que tienen que pagar quienes quieren internarse a Estados Unidos aumenten de manera exagerada; cada vez son más quienes requieren de un *coyote* o de alguien que conozca los movimientos de la patrulla fronteriza y de los puntos de cruce fronterizo para pasarlos al otro lado.¹¹

A partir de 1986, con la entrada en vigor de la Ley Simpson Rodino, los crecientes niveles de complejidad para ir a Estados Unidos elevan la demanda de los *polleros*. La contratación de estos personajes empieza a crecer paulatinamente hasta transformarse, en la década de los noventa, en grandes organizaciones delictivas. De acuerdo a Jorge Santibáñez Romellón¹² *el pollerismo* se transformó en la década de los noventa. La política migratoria estadounidense, que incrementó el control de la frontera oeste con la llamada Operación Guardián (Gatekeeper), convirtió a un pollero, que cobraba 200 dólares por enseñar al migrante “por dónde correr”, en un delincuente del crimen organizado que hoy le cobra 2 mil dólares por recibirlo en la ciudad fronteriza de cruce, alojarlo y transportarlo a zonas alejadas, ha encontrado la red que corrupción que sus actividades requieren. Así, un negocio casi familiar se transformó en asunto de mafias.

¹¹ Pérez Monterosas, Mario, “Buscando el norte: la ‘nueva’ migración de veracruzanos a Estados Unidos”, *El Cotidiano. Revista de la realidad mexicana actual*, México, Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco, año 18, núm. 108, julio-agosto de 2001, p. 19.

¹² Santibáñez, Romellón, Jorge, “Los polleros no son los únicos culpables”, diario *La Jornada*, 26 de mayo de 2003, p. 23.

La estrategia de control fronterizo aplicada por Estados Unidos no logra impedir la entrada de migrantes no autorizados, pero en su lugar fortalece las redes de contrabandistas de seres humanos. Los principales programas (Hold the Line, en El Paso; Gatekeeper, en San Diego, y Safeguard en Arizona) no han impedido la entrada de migrantes no autorizados a territorio estadounidense.

El Informe del Estudio Binacional de 1997 señala que:

Nuestra investigación a lo largo de la frontera observó que el contrabando de migrantes ha alcanzado regularidad y volumen para convertirse en un negocio establecido con tres segmentos: agentes locales, contrabandistas o coyotes locales y negocio de contrabando o coyotaje sólo en la frontera, cada uno de los cuales tiene una variedad de precios y servicios. Como las operaciones de control de la frontera se intensificaron en 1994, más migrantes pasaron a ser contrabandistas o *coyotes*, cuyos servicios se diversificaron cada vez más. Así, los migrantes no autorizados tienen distintos paquetes de servicios disponibles y varias opciones de pago del costo de la entrada no autorizada a Estados Unidos, incluido un empleo proporcionado o arreglado por el coyote en Estados Unidos.¹³

Los migrantes hacen uso del *coyote* para que los ayude a cruzar la frontera e internarse en Estados Unidos; la mayoría los contacta a través de familiares, amigos o vecinos; otros más logran un contacto con ellos a través de un miembro de red social o familiar que se encuentra del otro lado, que es además quien financiará parte de los costos que la operación implica. Y es que la migración es como un río cuando alguna zona se calienta —en el argot de los polleros significa que el cruce se vuelve difícil—, el flujo de indocumentados se va a otro punto mientras el primero se enfría; y cuando en éste se refuerza la vigilancia se van a otro o regresan al primero.

En opinión de Smith, el costo real de la Operación Guardián debería medirse en muertes, no en dólares, y lo más fácil es culpar a los traficantes de indocumentados. Sin eximir la responsabilidad de los llamados *coyotes*, que Guardián los ha hecho indispensables, en conjunto se han vuelto redes grandes y sofisticadas.

Los *coyotes* o contrabandistas son los ganadores del fenómeno migratorio, ya que han convertido el tráfico de indocumentados en un negocio lucrativo. Los coyotes han logrado elevar sustancialmente sus ganancias por el tráfico de indocumentados a quienes cobran entre 800 y hasta 2,000 dólares.

Las organizaciones de traficantes indocumentados son altamente lucrativas, ya que pueden transportar de 500 a 600 personas por mes a Estados Unidos, cobrando de 750 a mil dólares por persona, pagados por adelantado. Explicó que los polleros le cobran a cada persona 300 dólares sólo por cruzarlos y dejarlos del otro lado de la frontera.

¹³ Alponente, David, “La política migratoria de EU sólo ha fortalecido a bandas de polleros”, diario *La Jornada*, 2 de enero de 1998, p. 45.

En cambio, la tarifa asciende a 500 dólares cuando ingresan a la persona por los puertos de entrada con documentación falsa. Asimismo, por llevarlos hasta la ciudad de Phoenix, Arizona, el cobro es por lo menos de mil 200 dólares, y cuando la travesía es mucho más larga a partes como Seattle, Chicago o Carolina del Norte, la tarifa es de 2 mil dólares por persona, de ahí que las ganancias sean multimillonarias. El método de pago es muy variable, y va desde depósitos en cuenta en Estados Unidos realizadas desde diferentes instituciones bancarias en México, hasta en efectivo al momento que son llevados a una casa de seguridad en puntos cercanos a la frontera, en espera de ser transportados vía aérea o terrestre.¹⁴

Es un fenómeno caro: los chinos pagan 50 mil dólares cada uno para salir de Shanghai vía París, Cuba y México por avión, y luego por tierra hasta Matamoros o Nuevo Laredo. Luego los cruzan. Con frecuencia los *migrantes exóticos* cruzan el río, aunque en condiciones más seguras que el resto de los indocumentados: siempre con un guía y con vehículos cerca para el traslado. Delincuencia organizada, pues, que cuenta con la ayuda de agentes de migración en ambos lados de la frontera. En Nuevo Laredo hay muchas casas de seguridad donde guardan hasta 100 indocumentados, de todas partes. Es una de las rutas para la migración exótica (personas de nacionalidad poco común en México). Por aquí pasan chinos, polacos, hindúes y sobre todo brasileños, en grandes cantidades, dice Arturo Solís, presidente del Centro de Estudios Fronterizos y de Promoción de Derechos Humanos (Cefprodha) de Reynosa.

Rusos y asiáticos son las nacionalidades más atractivas para los traficantes de humanos, pues les cobran hasta 30 mil dólares por persona para cruzarlos de manera ilegal hacia Estados Unidos, señala el supervisor de la Patrulla Fronteriza (*Border Patrol*) del sector Tucson, Arizona, Carlos Javier Carrillo. En entrevista, informó que las tarifas que normalmente manejan los *polleros* para los mexicanos van desde 800 a 2 mil 500 dólares, mientras que a los asiáticos les cobran 20 mil y a los rusos 30 mil dólares, por lo que las ganancias que obtienen anualmente son incuantificables.¹⁵

3. Tipología de los traficantes de indocumentados

De esta manera, se puede observar que el tráfico de personas se ha vuelto una actividad más sofisticada, que incluye una variedad de actores. De forma genérica a todos se les incluye dentro de los términos *pollero* o traficantes de personas. Sin embargo,

¹⁴ García Bernal, Cristóbal, “Las bandas de polleros obtienen al año 8 mil millones de dólares: SRE”, diario *La Jornada*, 18 de junio de 2001, p. 34.

¹⁵ García Bernal, Cristóbal y Rodolfo Villalba Sánchez, “Cobran polleros a asiáticos y rusos hasta 30 mil dólares”, diario *La Jornada*, 15 de abril de 2004, p. 22.

es conveniente distinguir a estos actores a fin de precisar el papel que desempeñan en lo que podemos tipificar, de hecho, como delincuencia organizada. El término *pollero* relacionado con redes delictivas organizadas es sólo una parte del engranaje de estas organizaciones, no tiene relación alguna con el *pollero artesanal* que es parte (vecino) de las comunidades expulsoras de migrantes. El tráfico de personas actual es una larga cadena en la que los eslabones no se conocen entre sí, lo cual hace difícil su persecución; el *pollero artesanal* en esta cadena realiza tan sólo la actividad de enganchador.

En base a la caracterización que hace Alberto Najar,¹⁶ de la pirámide de las bandas de traficantes de humanos: en juntadores, cuidadores, viajeros, guías, raiteros, y cobradores, que si bien no es exhaustiva, nos permite sistematizar algunas de las actividades de los actores que participan en tráfico de indocumentados.

Juntadores: se encargan de enganchar a migrantes en plazas y centrales de autobuses. Generalmente se trata de jóvenes y de adolescentes armados con tres teléfonos celulares.

Cuidadores: prácticamente viven en la casa de huéspedes; su función es evitar que los migrantes salgan de la posada sin permiso, evitar que otros *juntadores* los convenzan, y enganchar a quienes no tienen pollero.

Viajeros: acompañan a los migrantes en los traslados desde su lugar de origen o a partir de la casa de huéspedes hasta el sitio del cruce. Orientar a sus clientes sobre trámites en aeropuertos o centrales de autobuses, además de contratar taxis, camionetas y casa de huéspedes.

Guías: son los responsables de la caminata en el desierto o del cruce por el río. Generalmente son vecinos de la zona, aunque también hay ex migrantes que cruzaron varias veces y se aprendieron la ruta. También es común que los coyotes paguen a sus guías el cruce con otro pollero para conocer los caminos y explotarlos posteriormente. Casi siempre son jóvenes, aunque también hay adolescentes, todos con mucha resistencia física; conocen los movimientos de la Patrulla Fronteriza y hasta los sitios donde los activistas promotores de derechos humanos colocan agua. Sobre ellos recae la mayor responsabilidad de la muerte de personas que son abandonadas en el desierto, así como los asaltos, violaciones y secuestros que ocurren a los migrantes. En mayo de 1999 ya era práctica común utilizar menores como guías de caravanas de migrantes indocumentados, por zonas desérticas y montañosas, como consecuencia del endurecimiento de la política migratoria en Estados Unidos, que prevé un castigo más severo a los *polleros* detenidos por la patrulla fronteriza. Eran adolescentes a quienes los *polleros* pagan 200 dólares por guiar a quienes ellos cobraron mil y mil 500 dólares a cada uno, y “sin asumir ningún riesgo”.

¹⁶ Najar, Alberto, “El reino de la migra y los polleros”, diario *La Jornada*, Suplemento Masiosare, 19 de octubre de 2003, p. 4

Raiteros: trabajan en Estados Unidos; generalmente son persona con residencia legal o ciudadanos norteamericanos que esperan a los indocumentados en las carreteras y casas de seguridad designadas por los polleros. Su tarea consiste en trasladarlos en autos o camionetas a las ciudades donde serán distribuidos hacia su destino final. Los *polleros* que introducen migrantes en Estados Unidos han incluido en sus operaciones la contratación de mujeres (o familias) con nacionalidad del vecino país, adonde llevan menores de edad haciéndolos pasar como sus hijos. Las *polleras* cobran hasta 2 mil dólares por cada niño que llevan a territorio estadounidense. El tráfico de menores es resultado de la permanencia de los mexicanos en Estados Unidos; al ya no regresar buscan trasladar a su familia a territorio estadounidense para hacer la reunificación familiar, este problema es mucho más complejo del que se presenta con las personas mayores

Cobradores: en los eslabones conocidos de la cadena de traficantes ocupan uno de los sitios más altos, sin llegar a ser los jefes. Se encargan de cobrar el dinero al entregar a los migrantes, o bien de cobrar el rescate cuando éstos son secuestrados por los polleros.

Esta caracterización nos permite tipificar al tráfico de migrantes como delincuencia organizada.

En México operan unas 90 organizaciones criminales dedicadas al tráfico de personas, las cuales son responsables de las muertes de cientos de migrantes registradas en los distintos cruces fronterizos de México con Estados Unidos, informó Roberto Rodríguez Hernández, director general adjunto de Protección y Asuntos Consulares de la SRE. El funcionario indicó que en el 2000 interpusieron ante la autoridad judicial unas mil 200 querellas, que involucraron a 500 personas que fueron consignadas por el delito de violación a la Ley General de Población, lo que constituye un paso importante para desmembrar a esas bandas de criminales.

Esta es una actividad muy compleja, similar a las del narcotráfico; por eso la dificultad de aprehender a los cabecillas, porque para poder demostrarles su responsabilidad tendrían que ser detenidos en flagrancia.

Para junio de 2001, de acuerdo al coordinador de asesores del INM Ricardo Homeo Salas, operaban en México 52 bandas de traficantes de indocumentados, la mayoría en Chiapas, por donde cada año ingresan miles de centroamericanos que buscan su traslado a la frontera con Estados Unidos. Precisó que es en el sureste del país donde operan la mayoría de esas bandas de polleros, que comercian con los que pretenden llegar a Estados Unidos.

Para 2003 ya se calculaba en más de cien bandas nacionales e internacionales que trafican con indocumentados, que obtenían como ganancias cantidades superiores a 10 mil millones de dólares anuales. Según una declaración de la Comisión Interamericana de Derechos humanos (2004) México se ha convertido en uno de los principales centros de tráfico de personas hacia Estados Unidos, práctica cuyas ganancias compiten con las del narcotráfico.

Actualmente la Policía Federal Preventiva tiene identificados a 118 grupos de traficantes activos dentro de la República Mexicana, de los cuales al menos cuatro están catalogados como macroorganizaciones por su tamaño, capacidad de respuesta y movilización, influencia interna y vínculos con el exterior.

Aunque en teoría existen tres rutas utilizadas por la mayoría de los grupos de “polleros” –la del Pacífico, la del Centro y la del Golfo–, la PFP considera que cada organización se mueve según sus contactos y la protección institucional con la que cuentan.

Por ejemplo, las mayores bandas asentadas en Sonora suelen usar, por lo menos, cuatro rutas: la primera parte de la ciudad de Veracruz y cruza los estados de Tamaulipas, Nuevo León, Coahuila y Sonora; la segunda tiene su origen en Martínez de la Torre (Veracruz) y se desplaza por Apizaco (Tlaxcala), Ciudad de México, Hidalgo, Querétaro, Guanajuato, Zacatecas, Coahuila y culmina en Sonora; la tercera se inicia en Veracruz y prosigue por Zacatlán (Puebla), Hidalgo, Estado de México, Michoacán, Colima, Jalisco, Sinaloa y concluye en Sonora; la cuarta sigue la ruta Veracruz, Puebla, San Luis Potosí, Zacatecas, Chihuahua y Sonora.

Este último itinerario fue, por cierto, el que condujo a la muerte a 14 migrantes mexicanos en el desierto de Yuma, Arizona, en mayo de 2001. Enganchados por una célula de la organización dirigida por Eunice Cabrera Domínguez, los indocumentados fueron abandonados en pleno desierto de Arizona, en donde fallecieron por deshidratación. Cada una de las víctimas había pagado mil 500 dólares.

4. La libertad de tránsito en México

En México se reconoce el derecho del gobierno estadounidense de controlar sus fronteras y ejercer su soberanía con la aplicación de sus propias leyes.

Aun cuando existen convenios y acciones bilaterales entre México y Estados Unidos, cada país establece de manera soberana sus políticas fronterizas, como lo han hecho las autoridades estadounidenses.

Ahora bien, una de las demandas sociales más consistentes en materia de política exterior ha sido que las autoridades federales de México asuman la defensa activa de los connacionales que se internan en el territorio estadounidense en busca de trabajo y que, tanto en el tránsito como en la estadía, se ven expuestos a todo tipo de peligros, agresiones y abusos.

Ante la presión social, por proteger a los inmigrantes mexicanos indocumentados y evitar las constantes muertes de mexicanos en la frontera norte, por no reconocer su incapacidad para generar las condiciones económicas que ayuden a frenar la creciente emigración, como son la reestructuración de la economía, la generación de los

empleos necesarios y lograr una distribución de la riqueza más equitativa, el gobierno mexicano se ha escudado en la defensa de la libertad de tránsito.

Por ejemplo, en declaraciones hechas durante el gobierno de Ernesto Zedillo, el comisionado del INM Alejandro Carrillo Castro sostuvo que México no puede impedir la salida de connacionales, porque el libre tránsito es una garantía que está consagrada en la Constitución, por lo que en la actualidad la Secretaría de Gobernación y el propio INM sólo han intensificado sus campañas preventivas, con el ánimo de desalentar, mediante anuncios, la migración de mexicanos al advertirle de los riesgos. Mientras la política migratoria de Estados Unidos no cambie radicalmente en este sentido, es previsible que nuestros connacionales, a pesar de la información preventiva y de la orientación que estamos dando, decidan libremente acogerse al derecho que nuestra Constitución les da para poder salir del país, pero es previsible que siga creciendo el número de connacionales que pierdan la salud o la vida en ese intento.¹⁷

En efecto, el artículo 11 constitucional establece que

todo hombre tiene derecho para entrar en la República, salir de ella, viajar por su territorio y mudar de residencia, sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvoconducto u otros requisitos semejantes. El ejercicio de este derecho estará subordinado a las facultades de la autoridad judicial en los casos de responsabilidad civil o criminal, y a las de la autoridad administrativa, por lo que toca a la las limitaciones que impongan las leyes sobre emigración, inmigración y salubridad general de la República, o sobre extranjero perniciosos residentes en el país.¹⁸

Pero esta ley de tránsito está limitada, desde luego, por los derechos de terceros, pero específicamente por mandato de la autoridad y por cuestiones migratorias internacionales.

Sin embargo, este artículo está sujeto a interpretaciones, las cuales dan lugar a contradicciones. Por ejemplo, durante una conferencia el secretario de Gobernación, Santiago Creel, y el subsecretario de Relaciones Exteriores, Enrique Berruga, incurrieron en opiniones contrapuestas en torno a la política migratoria. Según el subsecretario de Relaciones Exteriores los integrantes del grupo Beta impedirán el paso de migrantes por las zonas de alto riesgo en la zona norte. Enrique Berruga explicó que la medida de detener a los migrantes tiene el propósito de protegerlos. La forma de hacerlo es impidiendo que crucen por sitios de alta peligrosidad, en donde literalmente se encuentran con la muerte. Es algo que tiene que remediarse con medidas serias; por ejemplo, no se puede permitir que una persona cruce en un vado donde se sabe que puede morir ahogado, por la peligrosidad de las aguas. No es una decisión anticons-

¹⁷ Urrutia, Alonso, "Necesario, que estadounidenses cambien política migratoria", diario *La Jornada*, 21 de septiembre de 2000, p. 44.

¹⁸ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 10a. ed, México, Ediciones ISEF, 2004, p. 11.

titucional, ratificó. El artículo 11 de la Carta Magna da un mandato para proteger las fronteras y las vidas de las personas.

La opinión de Creel fue contrapuesta a Enrique Berruga, al señalar que en México existe plena libertad de tránsito para todos. Ello está muy claro y la Secretaría de Gobernación da plenas garantías de esa libertad.¹⁹

La explicación es simple: ante la imposibilidad de retener a los trabajadores en base a la generación de empleos, y siendo la emigración una válvula de escape para las presiones derivadas de la demanda de empleos, así como un elemento vital para la economía del país por las remesas de capitales de sus migrantes, el gobierno mexicano cometería un suicidio si pretendiera poner barreras a la migración. De ahí que lo más cómodo sea sacralizar la libertad de tránsito como un dogma incuestionable. Además, las responsabilidades de la Secretarías de Relaciones Exteriores y de Gobernación, si bien son complementarias tienen ámbitos diferentes, aunque ambas están obligadas por ley a dar protección a los migrantes mexicanos.

Al mismo respecto se pronunció Alfonso María y Campos,²⁰ director general del Programa para las Comunidades Mexicanas en el Exterior de la Secretaría de Relaciones Exteriores; para él la cuestión no es impedir el paso sino de “disuadir” Ejemplificó: “Tú puedes llegar a la frontera y te pueden decir que no cruces por el río porque te puedes ahogar... No puedes mandar a la gente a la muerte segura”. Es decir, afirmó, es un “elemento de disuasión no de impedimento” y no implica violar la Constitución porque, “no solamente tienes el derecho, sino la obligación de decirle a la gente de los riesgos y los peligros que enfrenta”.

A fin de comprender de manera más precisa la libertad de tránsito, consideramos pertinente comentar lo señalado por la Ley General de Población (LGP) y su Reglamento.

El artículo 11 constitucional es complementado con la Ley General de Población y su Reglamento. El artículo 12 de la LGP indica que: “la Secretaría de Gobernación podrá cerrar temporalmente los puertos aéreos, marítimos y fronteras al tránsito internacional, por causa de interés público”. En el artículo 101 del Reglamento de la LGP se establece que: “el cierre de puertos marítimos, aéreos y fronterizos y la prohibición de tránsito de nacionales y extranjeros, a que se refiere el artículo 12 de la Ley, podrá decretarse en cualquier tiempo y a partir del momento que determine la Secretaría. Si el cierre fuera por más de veinticuatro horas, la Secretaría dará a conocer su determinación al Público por conducto del *Diario Oficial* de la Federación y por otros medios de difusión pertinentes”.

¹⁹ Saldierna, Georgina y Renato Dávalos, “Contradicción entre SRE y SG sobre la política migratoria”, diario *La Jornada*, 1 de julio de 2001, p. 40.

²⁰ Avilés, Karina, “‘Disuadir’ el paso de indocumentados por las zonas de riesgo no es anticonstitucional: SRE”, diario *La Jornada*, 3 de julio de 2001, p. 49.

Por su parte, el artículo 76 de la LGP dispone que: “por lo que se refiere a la emigración, a la Secretaría de Gobernación corresponde investigar las causas que den o puedan dar origen a la emigración de nacionales y dictar medidas para regularlas, así como dictar medidas en colaboración con la Secretaría de Relaciones Exteriores tendientes a la protección de los migrantes mexicanos”.

El artículo 79 hace referencia a que cuando se trate de trabajadores mexicanos, será necesario que comprueben ir contratados por temporalidades obligatorias para el patrón o contratista y con salarios suficientes para satisfacer sus necesidades.

Como se puede observar, la posibilidad de limitar la libertad de tránsito y de cerrar la frontera no está vedada por completo. Pero ello, es una decisión política cuyos costos son difíciles de asumir.

No obstante las anteriores consideraciones, en la práctica judicial y política, la interpretación de la libertad de tránsito, asumida por el gobierno, ha dado lugar a dos situaciones. Por un lado, aunque las autoridades migratorias y consulares tengan conocimiento de la existencia de los *polleros*, dicen que poco o nada se puede hacer, porque no está tipificado el tráfico de personas. En segundo lugar, la interpretación de poder frenar la libertad de tránsito da lugar a pensar que el gobierno de Estados Unidos presiona al mexicano para que implante un programa de disuasión de los migrantes, como en el caso del reforzamiento de la frontera sur.

En junio de 2001, Santiago Creel, secretario de Gobernación, anunció un proyecto para reforzar la presencia militar, policiaca y de agentes migratorios en su frontera sur, con el objetivo de contener el flujo creciente de indocumentados centroamericanos por esa zona. De acuerdo con el *Washington Post*,²¹ Creel anunció que otro de los aspectos destacados en el proyecto de reforzamiento de la frontera sur es el despliegue de “grupos de militares y policías en los puntos más críticos del istmo de Tehuantepec”.

Con estas medidas de reforzamiento de la frontera sur lo que se pretende hacer es que México haga el trabajo sucio a los Estados Unidos, que se convierta en la Border Patrol hacia el sur, transformándose en policía para evitar el flujo de migrantes centroamericanos hacia el norte. Aunque se descartó que se vaya a militarizar la frontera sur, ya que el apoyo del ejército es práctica común en la vigilancia de la frontera, se argumentó que el plan se aplicará por cuestiones de seguridad nacional y no por presiones de Estados Unidos para proteger sus intereses; es notable la interpretación que se realiza sobre la libertad de tránsito.

Así, grupos de derechos humanos cuestionaron las declaraciones de Creel en el siguiente sentido: En una entrevista concedida a *The Washington Post*, Creel reveló el compromiso adquirido ante Washington por la presente administración en el

²¹ “Anuncia Creel Miranda un proyecto para reforzar la vigilancia en la frontera sur”, diario *La Jornada*, 19 de junio de 2001, p. 5.

sentido de reducir el flujo de inmigrantes que llegan a la frontera común y, en ese afán, la decisión de *reducir la porosidad* de las líneas divisorias entre nuestro país y sus vecinos del sur –Guatemala y Belice– mediante el incremento allí de la presencia militar y de policías migratorios. El compromiso de México con Washington de reducir el flujo de migrantes ilegales a la frontera estadounidense, podría implicar, por lo que se refiere a los trabajadores mexicanos, una violación a la garantía de libre tránsito toda vez que el Ejecutivo federal no tiene atribuciones para presionar a sus ciudadanos de abstenerse de viajar al vecino país; en lo que se refiere a los migrantes procedentes del sur del Suchiate tal medida socava la fuerza moral que México tendría que empeñar en la defensa de sus connacionales que viajan a la nación del norte, toda vez que nuestro país parece decidido a emular, en su frontera sur, la persecución y la represión de que son víctimas los mexicanos en territorio estadounidense.²²

El debate sobre la libertad de tránsito y la seguridad fronteriza no se ha cerrado sino que permanece abierto. El panista Héctor Osuna presentó, en noviembre de 2004, en el Senado de la República, una iniciativa para militarizar la frontera con Estados Unidos y otorgar facultades a la Secretaría de Gobernación para cerrar temporal o definitivamente aquellas zonas de la línea fronteriza que considere de “alto riesgo”, todo ello con el pretexto de proteger la vida de los migrantes mexicanos. La propuesta fue que se requiere modificar el marco jurídico nacional en materia de migración para “proteger tanto la vida de los migrantes mexicanos como la de los extranjeros”. La propuesta plantea una reforma al artículo 12 de la Ley General de Población.

Pero ante la ola de críticas, y a petición de la Secretaría de Gobernación, el senador panista decidió retirar el dictamen que estaba ya agendado en el mes de abril de 2005 en su segunda lectura para su dictamen y aprobación. Por su parte, el senador priísta Miguel Sadot Sánchez Carreño, presidente de la Comisión de Derechos Humanos, advirtió que sería incongruente sostener una iniciativa para permitir que el ejército y corporaciones judiciales impidan la salida de los migrantes mexicanos: “Permitir esa iniciativa sería hacer un trabajo que no nos corresponde: detener los flujos de migrantes hacia Estados Unidos”.²³

Sin embargo, la postura mexicana de no detener la migración indocumentada hacia Estados Unidos ha sido calificada por las autoridades de este país como un incumplimiento al combate del tráfico humano con fines de explotación laboral y sexual. El Departamento de Estado ha señalado que México no combate el tráfico de personas. La dependencia estadounidense publicó, en abril de 2004, un informe en el que acusa a 14 de países de no combatir el tráfico de personas, por lo cual son susceptibles de ser sancionados económica y comercialmente por Washington en caso de no emprender

²² Editorial, “Migración: trueque cuestionable”, diario *La Jornada*, 19 de junio de 2001, p. 2.

²³ Ballinas, Víctor y Andrea Becerril, “Recula el PAN en su intención de militarizar la frontera norte”, diario *La Jornada*, 20 de abril de 2005, p. 18.

las medidas necesarias para combatir ese delito del que son víctimas entre 600 mil y 800 mil personas al año.

La respuesta mexicana, al respecto, se realizó en base al argumento de que la trata de personas es un problema transnacional, por lo que sólo es posible alcanzar una solución integral mediante la cooperación internacional y el reconocimiento de la responsabilidad compartida y no con un tipo de reportes y señalamientos unilaterales.

5. Sanciones al tráfico de personas

Muy pocos países sancionan penalmente este tráfico de personas; sin embargo, por su relevancia, tanto en México como en Estados Unidos se busca incrementar sus sanciones, aumentando su penalidad al considerarlo un delito grave.

Aunque las autoridades migratorias y consulares tienen conocimiento de las actividades de los traficantes de personas, dicen que poco o nada se puede hacer, porque no está tipificado el tráfico de personas. Y aunque un paisano esté parado junto a la malla intentando cruzar, nosotros no podemos actuar para detenerlo porque está del lado mexicano y el libre tránsito está garantizado en la Constitución, indica el delegado del INM en Sonora, José Luis Mireles.²⁴

Si bien el delito de tráfico de personas no está tipificado en el Código Penal de México y no existe mandato judicial para detener la migración ilegal hacia Estados Unidos, el tráfico de personas sí es un delito tipificado en el artículo 138 de la Ley General de Población y por lo tanto esta actividad debe ser sancionada.

La Ley General de Población, en su artículo 138, establece que: se impondrá pena de seis a doce años de prisión y multa de diez mil días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en el momento de consumir la conducta, a quien por sí o por interpósita persona con propósito de tráfico, pretenda llevar o lleve mexicanos o extranjeros a internarse en otro país sin la documentación correspondiente. Además, dispone que: Igual pena se impondrá a quien por sí o por medio de otro u otros introduzca sin la documentación correspondiente expedida por autoridad competente, a uno o varios extranjeros a territorio mexicano o con el propósito de tráfico los albergue o transporte por el territorio nacional con el propósito de ocultarlos para evadir la revisión migratoria. A quien a sabiendas proporcione los medios, se preste o sirva para llevar a cabo las conductas descritas anteriormente se le impondrá pena de uno a cinco años de prisión y multa hasta el equivalente a cinco mil días de salario mínimo conforme al que esté vigente en el Distrito Federal. Se aumentarán hasta en una mitad

²⁴ Mercado, Angélica, "Mujeres independientes se unen a la migración", *Milenio Diario*, 7 de mayo de 2004, p. 12.

las penas previstas en los párrafos precedentes, cuando las conductas descritas se realicen respecto a menores de edad; o en condiciones que pongan en peligro la salud, la integridad o la vida de los indocumentados.²⁵

Históricamente el tráfico de personas ha sido sancionado tanto en México como en Estados Unidos. Durante los últimos 30 meses el INM en Baja California y la Patrulla Fronteriza en el sector de San Diego, California, detuvieron a más de mil 850 traficantes de indocumentados; de ellos, más del 80 por ciento cumplen condenas en las prisiones de ambos lados de la frontera, que fluctúan entre dos y 12 años. En marzo de 1995, un traficante de indocumentados fue sentenciado a 9 años y 5 meses de prisión en San Diego, California, que es la condena más alta (hasta ese momento) aplicada en una corte federal a un *pollero*, de acuerdo con el Departamento de Justicia de Estados Unidos.

Asimismo se ha procurado aumentar las penalidades. El mexicano Víctor Velásquez Romero podría recibir la pena capital, pues enfrenta cargos en California, Estados Unidos, de homicidio por la muerte de cuatro migrantes, entre otras agravantes, debido a que arriesgó a otros 19 indocumentados que resultaron heridos en un accidente carretero ocurrido el 28 de septiembre de 2003.

Ahora bien, detrás del tráfico de indocumentados en México existe una intrincada red de complicidades cuyos hilos llegan a diversas ciudades de Estados Unidos, así como a diferentes países de Centro y Sudamérica e incluso del continente asiático. Sin ellos —dice Arturo Solís— el tráfico de esas personas no sería posible. Nosotros documentamos que un agente de la policía ministerial y ex subdelegado del INM es el principal traficante de brasileños en Reynosa. Ellos lo dijeron.²⁶

Para que las mafias del tráfico de personas florezcan, necesitan de la decidida colaboración de las autoridades (...) En Chiapas, el tráfico es un negocio compartido entre agentes de migración y de la Policía Judicial Federal, algunos miembros del ejército, los ministerios públicos y hasta las autoridades policiacas locales, establece un estudio elaborado a mediados de 2001 por el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (Cisen) y el INM.²⁷

Agentes, inspectores y gestores legales del INM, autoridades policiacas federales, estatales y municipales, hoteleros, restauranteros, agentes de viajes, taxistas, empresas de transporte federal, líneas y operadores de autobuses foráneos, falsificadores y células regionales han formado parte de la maquinaria que, en 2001, movió por aire, mar y tierra a no menos de 15 mil migrantes extranjeros, la mayoría de ellos de origen guatemalteco, hondureño y salvadoreño.

²⁵ *Ley General de Población*, México, ISEF Ediciones, 2004.

²⁶ Najjar, Alberto, "Lesiones y vejación, marcas del operativo de repatriación lateral", diario *La Jornada*, 4 de octubre de 2003, pp. 44 y 42.

²⁷ Gutiérrez, Alejandro, "Frontera del sur: el sueño roto", *Proceso, semanario de información y análisis*, núm. 1345, 11 de agosto de 2002, pp. 377 y ss.

A fin de fundamentar lo anterior citamos tres ejemplos: Un oficial del Departamento de Aduanas de Estados Unidos comisionado en la garita internacional de Caléxico, California, fue arrestado junto con otras siete personas acusado de formar parte de una banda de traficantes de indocumentados; el agente aduanal estuvo comisionado en la garita internacional de Caléxico desde 1991 y se sospecha que desde entonces participó en el tráfico de decenas de indocumentados mexicanos.²⁸ Elementos de la Agencia Federal de Investigaciones (AFI) detuvieron a la ex cónsul de México en Líbano, Imelda Ortiz Abdala, por su presunta participación en una organización internacional dedicada al tráfico de indocumentados árabes y libaneses desde su país de origen hacia Estados Unidos.²⁹ En operativo federal que abarcó 12 entidades del país fue desmembrada una red de traficantes de personas en las que participaban 26 funcionarios del Instituto Nacional de Migración, uno de la Policía Federal Preventiva, siete agentes judiciales de los estados y ex funcionarios; la acción permitió la aprehensión de 44 personas a quienes se les imputa la supuesta pertenencia a una banda de polleros que trasladaba indocumentados por Sonora y Chihuahua.³⁰

Finalmente, podemos observar que, paradójicamente, hasta ahora todas las acciones contra el tráfico de personas han resultado insuficientes. Las acciones realizadas de poco sirven, los polleros van a seguir existiendo mientras no se tenga un acuerdo migratorio, o al menos algo que facilite la entrada legal a los migrantes. Hay que reconocerlo: ellos necesitan de un empleo y la economía mexicana no puede vivir sin su trabajo. Pese al reciente operativo, considerado como uno de los más grandes, para dismantelar una red de polleros que operaban desde el Instituto Nacional de Migración, los traficantes de personas siguen operando. La existencia de los polleros obedece a una demanda y a una oferta, de ahí que su eliminación sea prácticamente imposible.

²⁸ Cornejo, Jorge Alberto, “Arrestan a agente aduanal de EU por traficar con migrantes”, diario *La Jornada*, 23 de septiembre de 1997, p. 44.

²⁹ Castillo García, Gustavo y Elvira Vargas, “Detienen a ex cónsul mexicana acusada de colaborar con traficantes de migrantes”, diario *La Jornada*, 14 de noviembre de 2003, p. 54.

³⁰ Urrutia, Alfredo, “Decenas de miembros de Gobernación ‘facilitaban’ la actuación de polleros”, diario *La Jornada*, 24 de marzo de 2004, p. 47.