

Universidad Autónoma de Baja California

Facultad de Ciencias Sociales y Políticas

Maestría en Administración Pública



Rediseño del Grupo Beta en el Estado de Baja California

Tesis que se presenta para obtener el grado de Maestro en Administración Pública

Lic. Gabriela Alejandra Ruiz Agila
Sustentante

Director
Dr. José Ascención Moreno Mena

Codirector
Dr. Rafael Arriaga Martínez

Mexicali, Baja California, México; Octubre de 2012

Agradecimiento

A mis queridos padres, Rocío y Carlos, a mis hermanos, Paola y Xavier, a mi abuela Mercedes, y a mis tías, Paty y Diana que hicieron que la distancia nos uniera más. En especial, a Francisco por su amor y apoyo incondicional, por acompañarme y cuidar de mí en las jornadas largas y en los momentos felices que he vivido en Mexicali, mi segundo hogar.

A mis queridos maestros, a quienes admiro no sólo por su formación académica, sino por sus valores humanos, en los que reconozco un ejemplo a seguir. Gracias por sus consejos, por tenderme una mano y considerarme para participar en proyectos bajo su liderazgo: Dr. José Moreno Mena, Dra. Marcela Reyes, Dr. José María Ramos y Dra. Margarita Barajas.

Agradezco sinceramente al Gobierno de México, a la UABC, y sus representantes que creyeron en mis capacidades y me otorgaron una beca de estudios gracias a la cual, conozco y he vivido, la calidez humana del pueblo mexicano y su riqueza cultural. Gracias a CONACYT, institución de prestigio internacional, a quien además hago entrega de mi trabajo con la aspiración de contribuir a la comprensión de uno de los temas más complejos, el de la atención a población migrante.

ÍNDICE

Introducción

Justificación..... 1

CAPÍTULO I

1. ANTECEDENTES DE GRUPO BETA

1.1. Surgimiento de Grupo Beta.....	7
1.1.1. Antecedente Social.....	7
1.1.2. Antecedente académico.....	10
1.1.3. Antecedente institucional.....	11
1.2. Grupo Beta a nivel local.....	14
1.3. Prestigio vs. desprestigio.....	16
1.4. Evolución del Grupo Beta.....	21
1.5. Marcos normativos.....	26
1.6. Organización de Grupos Beta a nivel nacional.....	28
1.7. Actividades de Grupo Beta.....	31
1.7.1. Acciones de atención a migrantes.....	32
1.7.2. Operativos.....	32
1.7.3. Asistencia social y jurídica.....	33
Conclusiones y recomendaciones del presente capítulo.....	34

CAPÍTULO II

2. MARCO TEÓRICO Y METODOLÓGICO

2.1. Tipo de estudio.....	37
2.2. Teorías.....	38
2.2.1. Enfoque desde las teorías de la administración estratégica.....	39
2.2.1.1. Planeación estratégica.....	41
2.2.1.2. Nueva Gestión Pública: Formulación de políticas y Evaluación de Programas.....	42
2.2.1.3. Gestión estratégica.....	44
2.2.1.4. Valor Público.....	45
2.2.2. Enfoque desde la gestión política en relación a los derechos humanos de los migrantes.....	46
2.2.3. Enfoque desde la gestión operativa: los estudios migratorios y las relaciones intergubernamentales.....	48
2.2.3.1. Relaciones Intergubernamentales.....	49
2.2.3.2. Gestión asociada.....	49
2.2.4. Categorías de análisis.....	50

CAPÍTULO III

3. REDISEÑO DEL GRUPO BETA EN BAJA CALIFORNIA

3.1. Estado del Arte.....	52
3.1.1. Estudio Valenzuela Malagón.....	52
3.1.2. Estudio Gámez Gastélum.....	53
3.1.3. Estudio Valadez Sánchez.....	55
3.1.4. Estudio Calleros Alarcón.....	55
3.1.5. Estudio Barajas-Figueroa-Moreno.....	56
3.2. Aplicación de las Reglas de Operación (ROP).....	57
3.2.1. Diseño.....	58
3.2.2. Presupuesto.....	61

3.2.3.Cobertura y focalización.....	62
3.2.4.Operativos. Patrullajes realizados.....	65
3.2.5.Sistemas de información.....	66
3.2.6.Coordinación interinstitucional.....	67
3.2.7.Cooperación.....	69
3.2.7.1. Relaciones de Cooperación con organismos internacionales.....	69
3.2.8.Percepción de la población Objetivo.....	70
3.2.9.Resultados.....	71
Conclusiones y recomendaciones del presente capítulo.....	74

CAPÍTULO IV

4. PROPUESTA DE REDISEÑO DE GRUPO BETA

4.1. Evaluación del diseño.....	80
4.2. Estrategia organizativa.....	82
4.3. Relaciones de coordinación interinstitucional y relaciones de cooperación (gestión asociada) con las OC.....	83
4.4. Perfil de un agente de Grupo Beta.....	84
4.5. Desarrollar sistemas de información y sistemas de evaluación.....	85
Conclusiones Finales y retos.....	87
Recomendaciones.....	92
Bibliografía.....	97
Marco Normativo.....	107
Glosario de términos.....	109
Anexos.....	113

ÍNDICE DE TABLAS, GRÁFICOS E IMÁGENES

Tabla 1. Grupos Beta a Nivel Nacional por año de creación y contexto binacional	26
Tabla 2. Número de agentes asignados y vehículos en 2010.....	30
Imagen 1. Logotipos oficiales.....	31
Tabla 3. Criterios de clasificación de las acciones de INM para la protección de los derechos humanos de los migrantes.....	38
Tabla 4. Modelos de NGP	43
Gráfico 1. Características de la estrategia organizativa que genera valor público a una organización.....	45
Tabla 5. Categorías y unidades de análisis.....	51
Gráfica 2. Ubicación de la Política Pública en la Agenda Pública.....	59
Gráfica 3. Organigrama.....	60
Tabla 6. Número de agentes asignados y vehículos en 2010.....	62
Gráfica 4. Distribución de Grupos Beta en la Delegación Baja California.....	63
Imagen 2. Alimentos que provee Grupo Beta a migrantes	64
Imagen 3. Cartillas y trípticos que se les entregan a los migrantes para su debida orientación.....	64
Tabla 7. Operativos de Grupo Beta en Baja California del 2007-2011.....	65
Tabla 8. Migrantes rescatados en Baja California.....	67
Tabla 9. Migrantes que recibieron orientación en Baja California.....	67
Tabla 10. Diseño.....	71
Tabla 11. Planeación Estratégica.....	71
Tabla 12. Cobertura y Focalización.....	72
Tabla 13. Operación.....	72
Tabla 14. Percepción de la población objetivo.....	72
Tabla 15. Resultados.....	72
Tabla 16. Acciones emprendidas por Grupo Beta en Tijuana Tecate y Mexicali...	73
Tabla 17. Presupuesto aprobado al INM.....	76
Gráfico 5. <i>Policy Network</i> de Grupo Beta en Baja California. Comunidad o entramado de la política pública.....	78
Tabla 18. Categorías y unidades de análisis propuestas para el rediseño de Grupo Beta.....	81
Gráfico 6. Estrategia de creación de valor público para Grupo Beta	82
Tabla 19. Nivel de relaciones de cooperación y coordinación de Grupos Beta	84
Tabla 20. Enfoque de valor público a la política de seguridad nacional y política social del INM.....	93
Tabla 21. Matriz de Evaluación de Gobernabilidad Migratoria y codesarrollo.....	96
Tabla 22. Acciones de protección a migrantes efectuadas por los Grupos Beta 2002-20010 a nivel Nacional.....	116

Introducción

El presente estudio de caso desarrolla una propuesta de rediseño del Grupo Beta que se inscribe en los estudios de la nueva gestión pública; específicamente en la vertiente que prioriza una gestión asociada a los problemas de políticas públicas con el fin de mejorar el desempeño administrativo y la acción gubernamental de la “cara más humanitaria” del Estado Mexicano en el tema de atención a migrantes, y en ese sentido, continúa una línea de investigación que la conforman el fenómeno migratorio, el papel del gobierno y el respeto a los derechos humanos de los migrantes.

La migración es una problemática compleja de interés público puesto que paralelamente, se constituye como un dinamizador de la economía, política y acciones sociales pero a su vez, es un factor de desintegración del núcleo familiar. En el contexto internacional de un mundo globalizado, la migración afecta la política binacional México-Estados Unidos sobre todo en el rubro de seguridad fronteriza, pues las organizaciones criminales utilizan las mismas rutas de contrabando de estupefacientes para la trata de personas. En opinión del sociólogo, Fernando Escalante Gonzalbo, dicha relación es tan estrecha que:

“Estados Unidos cortan a lo largo y a lo ancho la sociedad mexicana. [...] Nos guste o no, nuestras economías están ligadas, al igual que nuestros sistemas financieros y nuestros flujos demográficos. Sea en la producción o en el consumo, en los mercados de trabajo o en el crimen organizado, las asimetrías son tan evidentes como los vínculos. Como si viviéramos en una extendida, indefinible tierra fronteriza. Y así el hecho físico de la frontera, la mismísima línea fronteriza, adquiere una importancia abrumadora para los dos países.” (Escalante Gonzalbo, 2008).

En 2002, la Relatoría de Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias advertía que los principales problemas para la migración en México son la militarización de la frontera norte y la muerte de migrantes en el intento por llegar a Estados Unidos porque las duras medidas de control migratorio *“han motivado a los migrantes a correr más riesgos, incluidos la contratación de los servicios de personas que participan en la trata y contrabando de personas”* (Mayorga, 2011). El Comité de Seguimiento de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familias recomendó a México *“que oriente sus esfuerzos a la creación de una nueva ley de migración, que corresponda con la nueva realidad migratoria del país y se ajuste a lo dispuesto por la convención y otros instrumentos internacionales aplicables”* (Ballinas, 2008).

Sólo a partir del 2001, el tema migratorio pasó al formar parte de la agenda de seguridad nacional por el impacto que produjo la caída de las Torres Gemelas en Estados Unidos, ocurrida ese mismo año en septiembre.¹ Las políticas restrictivas

¹ En la Cumbre de Monterrey llevada a cabo el 22 de marzo de 2002, los mandatarios de Estados Unidos y México, George W. Bush y Vicente Fox acordaron mantener una coordinación estrecha para integrar una frontera más segura, ágil e inteligente, que permita el flujo eficiente de personas y mercancías en la región. Pues las fronteras Modernas deberán ser: 1) Seguras: vigilancia antiterrorista; 2) Ágiles: eficiencia y rapidez; y, 3) Inteligentes: alta tecnología. Estas iniciativas se vertieron en el documento denominado

profundizan la vulnerabilidad social de los migrantes, a través del aumento de los operativos de control y vigilancia que a partir de la puesta en marcha de Operación Guardián en 2005, endurecieron sus mecanismos para ubicar y deportar a los migrantes. Plan Sur, por ejemplo, se enfocó en frenar el paso de personas por el Istmo de Tehuantepec, realizado en coordinación por las policías federal, municipal y estatal, el Ejército y la Marina, además de agentes judiciales y de migración.² Luego, se firmaría un tratado internacional entre los gobiernos de Estados Unidos, México y países de Centroamérica para combatir el narcotráfico y el crimen organizado en junio de 2008.

Hay consecuencias de las iniciativas legales, económicas y policiales del gobierno estadounidense y del gobierno mexicano para prevenir la entrada de aproximadamente 140,000 migrantes que cada año entran de forma ilegal a México, a través de los 572,986 kilómetros de frontera que hay con Guatemala. De esta forma, los migrantes irregulares son “mercancías” para las organizaciones criminales, clientes para los “coyoteros” (traficantes de personas), “mano de obra barata” para industriales; “desaparecidos” para los familiares que nunca más saben de su paradero y en el peor de los casos, “fallecidos” en su intento por hacer suyo el “sueño americano” (Mariscal, 2011). Los activistas de Organizaciones de la sociedad civil aseguraron que a mayor controles mayores riesgos, lo que aumentaba la trata y el contrabando de personas, y el número de muertes. Un alto impacto social y humanitario.

Esto es lo que nos preocupa: que las acciones del gobierno federal, estatal y municipal reflejen los lineamientos generales de la política migratoria del Estado Mexicano en la implementación de programas o “*conjunto estructurado de programas*” que tengan una auténtica filosofía de respeto a los derechos humanos de los migrantes independientemente de su situación legal y su nacionalidad.³ Los programas de atención a migrantes responden a las necesidades de los migrantes connacionales (por ejemplo, Programa Paisano), y, atienden a los migrantes de paso por México. En este sentido, hay dos vertientes: la primera dirigida a la regulación de flujos migratorios, y la segunda, orientada a la protección de los migrantes como lo podemos apreciar en la gestión de Programa de Repatriación Humana, Vete Sano-Regresa Sano, Programa de Frontera Sur (de México), entre otros y contribuyen a alcanzar los objetivos planteados.

Grupo Beta está inscrito en el Instituto Nacional de Migración, institución creada en 1993 como órgano desconcentrado de la Administración Pública Federal, dependiente de la Secretaría de Gobernación y responsable de “*la planeación, ejecución, control, supervisión y evaluación de los servicios migratorios*” (INM, 2012). A partir de 2005, el INM se consolidó como instancia de seguridad nacional para

“Alianza para la Frontera” que contenía 22 puntos sobre “*combate al tráfico de personas, información previa sobre pasajeros y bases de datos compatibles, entre otras*” que apuntalaban a las medidas conocidas como “fronteras inteligentes”, dentro del plan de seguridad hemisférica de Estados Unidos. (Becerril, A., 2002).

² “*El plan institucionaliza la aprehensión de migrantes por policías, agentes migratorios y militares, lo que aumentaba la vulnerabilidad de la población migratoria.*” (Mayorga, 2011).

³ Programa entendido como “conjunto estructurado de programas” tal como lo cita Aguilar Villanueva (2010).

intercambiar información y coordinarse adecuadamente con otras dependencias de gobierno y poner en marcha varios programas afines. Es probablemente por esta razón, que, como una medida de protección a los migrantes, se le encargó también al INM, la gestión del Programa de Protección al Migrante, dentro del cual se encuentra los Grupos de Protección al Migrante (GPM) mejor conocidos como Grupos Beta como uno de los componentes del Programa de Protección al Migrante atendiendo a la problemática que representa la vulnerabilidad de los migrantes adultos que atraviesan la frontera México-Estados Unidos, donde ponen en riesgo su integridad y sus derechos fundamentales.

¿Qué son los Grupos Beta?

Cuando los migrantes se internan en México, provenientes de Centro y Sudamérica, e inician su periplo en la frontera sur mexicana a “lomo de La Bestia” hasta llegar a la frontera norte, ponen en riesgo su integridad física, padeciendo la severidad del clima por el calor o el frío extremo; y en otros casos, asaltos, violaciones y extorsiones por parte de grupos criminales. En consecuencia, Grupo Beta actúa, proporcionando a los migrantes primeros auxilios, atención médica, y orientación jurídica. Incluso para advertirles de los peligros del desierto y el cruce a nado de los ríos donde han perdido la vida anteriormente otros migrantes. En este escenario adverso, Grupo Beta llega a ser, la única fuerza del gobierno que tiene presencia y contacto directo con los migrantes en sus recorridos a pie-tierra.

Los primeros Grupos Beta aparecieron en Baja California con personal que laboraba en los ayuntamientos de Tijuana y Mexicali (Tecate). Se sabe que el Grupo Ébano también inició acciones en Matamoros-Tamaulipas en 1990 con el objetivo de salvar la vida de los migrantes en peligro en las zonas de riesgo. En 1994 se forma el Grupo Beta Nogales, en 1995 los grupos de Tecate y Matamoros. Los resultados obtenidos fueron reconocidos por la salvación de vidas por lo que, se buscó implementar la experiencia en otras ciudades y actualmente son 16 Grupos en las fronteras norte y sur de nuestro país (INM, 2010).

El Objetivo General del Grupo Beta es la protección y defensa de los derechos humanos de los migrantes, así como de su integridad física y patrimonial, con independencia de su nacionalidad y de su condición de documentados o indocumentados. Precisamente, como lo apunta el Quinto Informe del INM, la misión de Grupo Beta se alinea a uno de los objetivos de la política migratoria diseñada por el gobierno federal para *“trabajar por la defensa y salvaguarda de los derechos humanos de los migrantes, otorgándoles auxilio y protección en situaciones de riesgo, intentos de abuso por parte de autoridades y/o particulares”* (INM, 2011).

Los Grupos Beta intervienen en dos momentos en el trayecto del migrante: el primero, cuando el migrante se está desplazando en su ruta hacia Estados Unidos para brindarle los primeros auxilios, y si así lo solicita el migrante, trasladarlo hasta la ciudad pues los agentes no tienen la facultad de arrestar o asegurar; y en un segundo momento, cuando los migrantes ya han sido deportados/repatriados, los agentes entregan comida y

otros servicios como llamadas telefónicas y descuentos para el transporte público, con el fin de que el migrante pueda reunificarse con su familia o retornar a su lugar de origen.

Cabe destacar que el Estado de Baja California cuenta con una red de organizaciones civiles que *“trabajan en el campo de los derechos humanos de las mujeres y de los trabajadores migratorios”*, quienes vienen brindando su apoyo a los migrantes en los albergues temporales, así como en los módulos de las organizaciones situados en la línea fronteriza de cruce México-Estados Unidos (Avendaño, 2000). Desde el enfoque de la Nueva Gobernanza, la corresponsabilidad entre sociedad y gobierno es importante para la operación y éxito de los programas sociales dirigidos a población vulnerable, como es el caso de los migrantes, requiere de la participación de diversos actores públicos y privados, nacionales e internacionales no sólo para generar e incrementar el valor público de las acciones gubernativas del INM, sino en particular, para legitimar y dar reconocimiento a la atención humanitaria que brindan los Grupos Beta.

Anteriormente, las bases legales de los Grupos Beta de Protección al Migrante estaban en la Ley General de Población⁴ que facultaba a la autoridad migratoria para asegurar a los extranjeros que permanecieran en México de forma ilegal, criminalizando a los migrantes. De esta misma ley se desprendía el Reglamento de la Ley General de Población⁵ y su respectivo Reglamento que permitió al INM crear grupos de protección a migrantes; leyes que fueron modificadas para mitigar el impacto del fenómeno migratorio hasta la aprobación de la Ley de Migración, el 25 de mayo del 2011 por el Gobierno de Felipe Calderón, da un paso adelante en la efectividad sobre las garantías individuales de los migrante tal y como lo señala la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos garantiza el respeto a los derechos humanos de todas las personas, independientemente de su nacionalidad y calidad migratoria. Según el Artículo 2 de la Ley de Migración vigente, se entiende por política migratoria del Estado Mexicano al conjunto de decisiones estratégicas contenidas el Reglamento, normas secundarias, diversos programas y acciones concretas además en que buscan “para atender el fenómeno migratorio de México de manera integral, como país de origen, tránsito, destino y retorno de migrantes.” (Ley de Migración, 2012).

⁴ Ley General de Población regía desde 1974 con algunas reformas hechas en 1990, 1993 y en 1996 para el tema migratorio (D.O.F. 7/I/1974).

⁵ Reglamento de la Ley General de Población (D.O.F. 14/IV/2000).

Justificación

La migración es un patrón común a lo largo de la evolución de la humanidad y se ve incentivada fundamentalmente, por factores económicos que impulsan a los individuos de países en vías de desarrollo a mejorar sus ingresos económicos para solventar sus necesidades más básicas, y con ello, mejorar su nivel de vida. México vive la realidad de ser un *“territorio de origen, tránsito y destino de procesos migratorios internacionales”* debido en gran parte, a su vecindad con Estados Unidos, un país desarrollado con quien comparte una frontera de 3,185 Km. (INM, 2012).

Un enfoque multidisciplinario es clave para abordar el fenómeno migratorio pues implica cambios demográficos que conllevan efectos inmediatos en las finanzas, la educación, la salud y la desintegración de las familias, impactando fuertemente en procesos de orden social. Por ello, la necesidad de abordar este tema en el campo de estudio de políticas públicas, con el fin de desarrollar estudios que permitan analizar y comprender el comportamiento del fenómeno migratorio en el país, con el fin de contar con datos precisos para un diagnóstico adecuado de la situación, y en consecuencia, apoyar los procesos de toma de decisiones en políticas públicas y más sensibles en las relaciones translocales en los tres ámbitos de gobierno en términos de coordinación y de cooperación.

En el caso particular del Estado de Baja California, algunos factores sociológicos que favorecieron el fenómeno migratorio los podemos encontrar en la riqueza, el progreso y las diversas fuentes de empleo de la región fomentadas por las obras de infraestructura e irrigación emprendidas por el Gobierno de Estados Unidos y el local.⁶ También la puesta en marcha del Programa de contratación de braceros en los años cincuenta y el Programa de industrialización de la zona fronteriza hoy afianzado en parques industriales y de maquiladoras en la década de los ochenta. Otro evento que marcó a la entidad es la llegada de la Colorado River Land Co. para el cultivo de algodón, cuya principal mano de obra la constituyó la población china y que actualmente, forman parte del sector empresarial y de servicios. Con estos datos es simple observar que *“el componente demográfico ha determinado el modelo de crecimiento poblacional en el Estado”* (Reynoso Nuño, 2010).

Como se evidencia ahora, el diseño de políticas migratorias que favorecen o dificultan la movilidad de flujos migratorios guarda relación dependiente con hechos históricos. Sin duda, la caída de las Torres Gemelas en septiembre de 2001, reforzó la regulación, control y verificación de flujos migratorios en detrimento de la protección

⁶ Los hechos consintieron en la apertura de tierras de cultivo en el Valle de Mexicali y su reparto entre los campesinos, la construcción del Ferrocarril Sonora-Baja California; el establecimiento del régimen de zona libre del a Península de Baja California y parcial de Sonora. De la misma forma, influyó la Ley Seca y la crisis económica de Estados Unidos en 1929 que favoreció el desarrollo de la agricultura y el incremento del comercio. A esto se sumó la creación del Distrito de Riego del Río Colorado, y la construcción de la Presa Morelos y ampliación de canales de irrigación para el Valle de Mexicali. A la entidad arribaron rusos que establecieron en 1905 su colonia de agricultores en el Valle de Guadalupe; y posteriormente, un contingente de población china.

de los derechos humanos de los migrantes. Las cifras de deportaciones continuaron fluyendo, y contrariamente, crecieron el número de organizaciones criminales que lucran con los migrantes como si fueran mercancías que se ofertan y demandan de lado a lado del cerco fronterizo. Las tasas de migración muestran que aproximadamente uno de cada dos habitantes del Estado de Baja California, *“es nacido en otro Estado o País. Actualmente, el porcentaje de la población migrante en el Estado representa el 43.6 por ciento del total poblacional, cuyo origen es, principalmente, de Sinaloa, Jalisco, Sonora, Michoacán y el Distrito Federal”* (Reynoso Nuño, 2010).

El caso del asesinato de 72 migrantes en Tamaulipas ocurrido el pasado agosto de 2010, evidenció lo que los activistas por los derechos de los migrantes venían denunciando en torno a los secuestros que los migrantes sufrían por parte de organizaciones criminales, a quienes además, el Gobierno de Felipe Calderón estaba decidido a combatir para recuperar la soberanía territorial de sitios que estaban en su dominio; son dos fenómenos que se desarrollaron paralelamente, y que se colocaron en la agenda pública amenazando la seguridad nacional.⁷ Las opiniones son diversas, pero el recrudecimiento de ambos fenómenos tiene que ver con la aplicación de políticas públicas binacionales, llegando incluso a generar en la opinión pública asociaciones que vinculan a los migrantes y la comisión de delitos. Este fue uno de los factores que incentivó el control migratorio como objetivo principal de la gestión de los flujos migratorios para preservar la seguridad nacional.

Otro obstáculo, en el contexto nacional, son algunas voces solicitando la desaparición del Grupo Beta para convertir a este equipo en una policía fronteriza, y homologarla a la Patrulla Fronteriza estadounidense. En ese sentido, estudios como estos, dan a conocer las funciones que realizan, y la importancia los programas sociales tienen en la asistencia de la población migrante en situación vulnerable. Las acciones de Grupo Beta, representa la cara más humanitaria del INM por lo que su desaparición, representa enfatizar el aspecto policíaco del control de flujos migratorios. Dicha situación se refleja en los recientes titulares de prensa en el Estado de Baja California:

“De acuerdo a las cifras de Inmigración y Control de Aduanas (ICE, por sus siglas en inglés) con sede en San Diego, en el año fiscal de 2011, fueron repatriados 33 mil personas a Baja California, de las cuales 14 mil 412 contaban con historial delictivo, es decir 43%.” (Martínez, S., 2 de mayo de 2012).

[...] “En 2011, los puntos o ciudades de recepción de repatriados era de 19, mientras que en el 2012 se redujo a 18; son Mexicali y Tijuana las ciudades que mayor número de deportados recibe, le siguen algunas ciudades de Tamaulipas y Sonora.” (Martínez, S., 2 de mayo de 2012).

Esas mismas voces criminalizan la migración pues la asocian a los robos como vemos en las declaraciones de Jorge Cervantes Arenas, presidente de la Cámara Nacional de Comercio (Canaco) en Mexicali quien expresó su preocupación porque considera que los repatriados: *“son personas que llegan sin trabajo, sin dinero y sin identificación, que tienen que sobrevivir y comer”*. Va mucho más allá, cuando es el

⁷ Se puede consultar la nota periodística de Mendoza Hernández, E. (Semana del 10 al 16 de febrero de 2012). El sexenio de los secuestros. Semanario Zeta. Pág. 16-18

propio Rommel Moreno Manjarrez, procurador de Justicia en Baja California quien declara que: *“la repatriación de ex convictos a través de Mexicali y Tijuana, son factor “importantísimo” en relación a los robos en estas ciudades.”* (Martínez, 2012).

Una vez más, es una voz oficial, la del secretario de seguridad pública local, Gustavo Huerta Martínez que señala de forma despectiva, la deportación que por Baja California se realiza:

[...] “es “una preocupación” por el riesgo de que se unan a las bandas delictivas o se conviertan en una “carga” para la ciudad. [...] ocho de cada 10 repatriados se involucran en algún delito [...] Nota: Piden frenar repatriación de migrantes (Pedraza, 2012).

Se entiende que en este contexto, los agentes de Grupo Beta ponen en riesgo no sólo su integridad física al igual que los migrantes a quienes atienden, sino que ponen en peligro también su vida. Al respecto, José Alberto Cañedo Bernal, director de Protección al Migrante del INM, declaró que: *“Los agentes de los Grupos Beta trabajan en zonas donde son la única autoridad, como el desierto de Altar o la selva en Chiapas, o en otras donde se sienten cada vez más amenazados por el crimen organizado, como las de Veracruz y Tamaulipas”* (Sánchez, 2010).

En México, son las instancias del Poder Ejecutivo Federal, las responsables de aplicar las políticas en materia migratoria de las cuales, destacan en el periodo presidencial de Felipe Calderón, el incremento de estaciones migratorias o su mejoramiento; el incremento del número de Grupos Beta que pasaron de 16 a 21 grupos a nivel nacional y la actualización del marco jurídico con la aprobación de la Ley de Migración en mayo del 2011 que aún está sin reglamentar.⁸ La modernización de la gestión institucional con la aplicación de controles de confianza para los servidores públicos, -por citar un ejemplo-, y de cuyos objetivos estratégicos se desprenden varios programas institucionales.⁹ (González y Mejía, 2011). Las políticas migratorias que México ha formulado, buscan la gestión de los flujos migratorios y reducir la porosidad de la frontera binacional cooperando con los planes de seguridad del vecino país a cambio de recursos financieros importantes que financian también a los programas de atención a población migrante.

En el Capítulo I, podrá observarse que la modernización y mejora de la gestión institucional en las instancias tanto de migración así como de seguridad, se produjeron en gran parte al activismo de las organizaciones civiles en defensa de los derechos

⁸ Instituto Nacional de Migración [INM] / Secretaría de Gobernación [Segob]. Quinto Informe de Labores (2011).

⁹ González y Mejía. (12 de mayo del 2011). “Caen titulares de Migración en 7 estados”. *El Universal*. México. La Segob ordenó una purga como parte de un proceso de depuración del INM y anunció la sustitución de siete delegados regionales en los estados de Tamaulipas, Veracruz, Tabasco, Oaxaca, Estado de México, San Luis Potosí y Quintana Roo, en su mayoría por presuntas violaciones a los derechos humanos, actos de corrupción y, en al menos dos de los casos, por la existencia de presuntos nexos con el crimen organizado. La Secretaría de Seguridad Pública (SSP) intervendrá para reforzar el filtro en las evaluaciones de control de confianza a unos mil 500 servidores públicos, de los más de 5 mil que tiene el organismo, con la prioridad de fortalecer la frontera sur del país.

humanos, que constantemente han denunciado los abusos hacia los grupos vulnerables, y también en la intención del Gobierno Mexicano de armonizar las leyes mexicanas a los marcos legales internacionales que reconocen las garantías individuales.

El rediseño de programas se une al esfuerzo de evaluar las políticas y programas dirigidos a la atención de población migrante como son el Programa Paisano, Programa de Repatriación Humana, entre otros, lo que sin duda contribuye a su continua mejora. Desde esta perspectiva el marco conceptual de los determinantes sociales de la migración y los derechos de los migrantes, fundamentados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, impulsado por la Organización Mundial para la Migración constituye un marco teórico y analítico para identificar las causas de faltas y los puntos de intervenciones específicas. Por lo tanto, nuestro interés es rediseñar a Grupo Beta con base en un diagnóstico de varios de sus componentes.

Este trabajo de investigación se propone rediseñar el actual Programa de GPM para mejorar la situación de atención y respeto a los derechos humanos de los migrantes en la frontera México-EUA con el apoyo de las Organizaciones Civiles. Al rediseño de GPM se sumarán las observaciones del personal que labora en las Organizaciones Civiles (OC) dirigidas también a la atención de población migrante con el fin de fortalecer el enfoque de cooperación y coordinación hacia una gobernabilidad local así como las provistas por los propios agentes de Grupo Beta entrevistados.

Los principales beneficiarios de esta investigación serán los migrantes, las instituciones públicas y las organizaciones civiles que trabajan con población migrante, así como los agentes que laboran en los Grupos Beta, con un total de 15 agentes por el Grupo Beta Tijuana y otros 15 agentes por el Grupo Beta Mexicali, y adicionalmente 5 agentes por el Grupo Beta Tecate, que dan una cuota de 40 agentes para el Estado de Baja California.

Grupo Beta enfrenta grandes desafíos: uno de ellos es superar su enfoque asistencialista hacia acciones concretas como la promoción y defensa de protección de derechos humanos de los migrantes, traducidas en políticas y programas que reduzcan las faltas, la impunidad y la opacidad; pero sobre todo, la muerte de los migrantes. Para ello, es importante conocer y monitorear los resultados del programa así como conformar un registro estadístico propio. Las preguntas que guían nuestro trabajo son las siguientes:

- ¿Qué resultados o cambios ha generado la actividad de los GPM en la atención a población migrante desde que iniciaron sus acciones? ¿Cómo han sido estos cambios? ¿Qué valor público implica la labor de los GPM?
- ¿Es posible estimar el impacto de los costos y los beneficios sociales de las acciones de los GPM? ¿Con qué herramientas administrativas cuenta el Grupo Beta? ¿En qué apartados puede mejor el Programa de Grupos de Protección a Migrantes (GPM)?
- ¿Qué mecanismos de las relaciones de coordinación y cooperación deben considerarse en el rediseño del Programa de Protección al Migrante?

- ¿Cómo afecta la desvinculación de OC con el Grupo Beta a la situación de vulnerabilidad de los migrantes en la frontera México-EUA? ¿Necesitan los Grupos del apoyo de las OC locales, nacionales o internacionales? ¿Qué recomendaciones han proporcionado las OC a los GPM?

Para intentar contestar dichas preguntas, se plantearon los siguientes objetivos:

Objetivo general

Rediseñar el Programa de Grupos de Protección al Migrante en el Estado Baja California fortaleciendo las relaciones de coordinación interinstitucional y de cooperación con las OSC que atienden a población migrante.

Objetivos específicos

- a) Establecer con claridad las funciones y responsabilidades de los Grupos Beta (GPM).
- b) Caracterizar y proponer el fortalecimiento de la relación de cooperación de los Grupos Beta con las Organizaciones Civiles que dan atención a migrantes.
- c) Incluir factores sociales y de gobernabilidad en el rediseño del programa.

Hipótesis

Si bien es cierto que no se requiere una hipótesis (de trabajo), este trabajo parte de una premisa fundamental:

A mayor fortalecimiento institucional (cooperación) y social (coordinación) del Programa de los GPM, menor mortalidad, afectación de los Derechos Humanos de los migrantes en tránsito en el Estado de Baja California.

Cuyos supuestos son:

- Ausencia de un estado del arte elaborado suficiente para el diagnóstico de las acciones de Grupo Beta en Baja California y su impacto a nivel nacional.
- La presunción de que los procesos de modernización del INM han sido impulsados por factores demográficos y sociológicos que atienden las políticas de seguridad del vecino país, y que han ido en detrimento de los derechos humanos de los migrantes por el aumento de controles y operativos en la frontera común.
- Confusión respecto a la naturaleza de las funciones (sustantivas o adjetivas) que Grupo Beta desempeña, pues se presenta en documentos oficiales como Programa, proyecto o simplemente como Grupo;
- Grupo Beta no cuenta con herramientas administrativas suficientes: Se desconocen los protocolos, manuales, plantillas y presupuesto de egresos.
- Informalidad del Grupo Beta: el marco normativo que fundamenta el accionar de la agrupación tiene una ley de reciente aprobación sin reglamentar. A esto se suman, el sigilo con el que las autoridades ocultan la información por considerarla que afectaría la seguridad nacional.

- Opacidad en la rendición de cuentas y en la estadística de flujos migratorios: lo que se dedujo de un primer acercamiento a los datos en los informes anuales disponibles en el portal del INM.

Estructura del trabajo

Se presenta, en primer lugar, el Capítulo I, para dar a conocer los antecedentes de Grupo Beta, su origen, evolución, situación a nivel local, desprestigio, así como la organización y la descripción de sus actividades. El Capítulo II, describe los marcos teórico y metodológico propuestos para este estudio de caso. El Capítulo III se ocupa de exponer los resultados del diagnóstico y la aplicación de las Reglas de Operación para la Administración Pública (ROAP) al programa. El Capítulo IV, expone la propuesta de rediseño para Grupo Beta. Finalmente, el Capítulo V, recoge las conclusiones finales y retos. Cada capítulo cierra con un resumen del capítulo a manera de conclusiones, con el fin de revisar lo descrito por apartado. De forma complementaria, se adjuntan Anexos y un Glosario de términos.

CAPÍTULO I

ANTECEDENTES DE GRUPO BETA

Resumen de Capítulo

Previamente se estableció la importancia del componente demográfico como el factor determinante del modelo de crecimiento poblacional en Baja California, entidad caracterizada por la composición de su volumen poblacional con nativos, foráneos provenientes de entidades con un desarrollo similar (Sinaloa y Sonora) y de entidades distintas. A Baja California llegan los migrantes *“con la intención de asentarse en forma temporal, por su expectativa de cruzar a estados Unidos; al no lograrlo, la mayoría de ellos deciden quedarse a radicar en forma permanente”* (Reynoso Nuño, 2010). En este contexto, el presente capítulo hace una revisión del nacimiento y evolución de los Grupos Beta, así como su marco normativo en el escenario nacional hasta llegar al contexto local. Se describe la organización, perfil de los agentes, y actividades que se realizan en la procuración de la protección de los derechos humanos de los migrantes en México y Baja California.

1.1. Surgimiento de Grupo Beta

1.1.1. Antecedente social

La política migratoria que Estados Unidos mantuvo con México hasta 1882 fue de puertas abiertas, año en que este país emitió la primera resolución para contener los flujos migratorios que consolidaron su economía. A largo de su historia, Estados Unidos presenta estrategias para alentar la migración de trabajadores, sobre todo, durante y después de la I y II Guerras Mundiales o la Guerra de Estados Unidos con Corea; tal es el caso del Programa de Braceros (1942), que consistió en la contratación legal de mano de obra mexicana para trabajar en las labores del campo.¹⁰ Eventos como la Gran Depresión de 1929, hicieron que Estados Unidos tomara medidas para regularizar y contener la ola de migrantes. Tras suspender el Programa Braceros en 1964, México elaboró el Programa de Desarrollo de la Frontera Norte que trajo la instalación de las primeras maquiladoras en 1965 como la fuente de desarrollo de la región.

A pesar de las reformas y constantes expulsiones en Estados Unidos, la inmigración de mexicanos aumentó durante la década de 1970 a 1980 lo que se agravaría con la crisis económica mexicana de 1982: se incrementó el desempleo y se sucedió una progresiva caída del peso frente al dólar lo que alentó a varios connacionales a migrar al país vecino. Por primera vez, comienzan a emigrar personas

¹⁰ En 1954, Estados Unidos realizó un operativo denominado “Operación Espaldas Mojadas” que deportó a 1 millón de migrantes indocumentados con el afán de dejar claro a los empleador, que sólo debían contratar a migrantes bajo el programa Bracero.

de los sectores medios. A la migración de mexicanos se sumó la de centromamericanos que huían de la guerra civil en sus países de origen.

El 5 de mayo de 1982, inició el Programa de regularización migratoria, por medio del cual, los trabajadores indocumentados que comprobaran residencia y empleo continuo en Estados Unidos, podrían solicitar la categoría migratoria de residente temporal y continuar trabajando en ese país. Este Programa dio inicio a los esfuerzos del Gobierno estadounidense que más tarde aprobó la Ley de Reforma y Control de la Inmigración de 1986 –más conocida como la Simpson-Rodino–¹¹ que para algunos académicos, fue la última iniciativa en apoyo de los migrantes (Álvarez y Staelens, 1990).

El siguiente acontecimiento relevante es la firma del Tratado de Libre comercio para América del Norte (TLCAN) entre Estados Unidos, Canadá y México en 1994 con lo cual, se buscaba también frenar la migración ilegal y regular la migración de talentos a través de IRCA en las maquiladoras. En ese mismo año, entró en funcionamiento Operación Guardián y se creó la Ley de reforzamiento de Control del Crimen Violento. Momento desde el cual, las medidas que el Gobierno de Estados Unidos formulaba, se fueron haciendo más restrictivas hasta un momento definitivo, el atentado terrorista contra las Torres Gemelas en 2001.

Así tenemos el establecimiento en 1995, del Frente Amplio de Apoyo al Migrante (Frapam), en respuesta a la aplicación de la Operación Guardián.¹² El Frapam aglutinó a grupos que desarrollaban acciones en pro de los migrantes, organizaciones gremiales y sociales del movimiento urbano popular, e incluso a la Subprocuraduría de Derechos Humanos y Protección Ciudadana de Baja California (Moreno, 2009: 153). Frapam es el antecesor de la Coalición Pro Defensa del Migrante A. C. integrada por los albergues Casa del Migrante, Casa Madre Asunta y Casa YMCA en Tijuana; Albergue del Desierto, el Centro de Apoyo al Trabajador Migrante, y el Centro de Derechos Humanos y Educación Cívica en Mexicali, cuyo trabajo ha intentado influir en las agendas y acuerdos de los gobiernos (Avendaño, Moreno y Priego, 2000). La coalición es parte de la Red Regional Foro Migraciones, Red de Casas del Migrante Scalabrini. Hace poco, el pasado 12 de septiembre de 2012, la Coalición recibió artículos de limpieza y alimentos por parte del delegado federal del INM en Baja California, Antonio Valladolid, pues el Instituto, trabaja únicamente con los integrantes de la Coalición y Ejército de Salvación, para apoyar a los migrantes repatriados y canalizarlos a albergues temporales (El Sol de Tijuana, 2012).

¹¹ Ley Simpson-Rodino (IRCA por sus siglas en inglés) creada por el senador Alan K. Simpson y el diputado Peter Rodino. IRCA pretendía acabar con la migración ilegal hacia Estados Unidos. En 1986, el Servicio de Inmigración y Naturalización (SIN) deportó diariamente a 1,200 indocumentados diarios.

¹² Al iniciarse Operación Guardián, se construyó y reforzó la barda en la frontera San Ysidro-Tijuana con lo provocó un incremento de las deportaciones por Mexicali-Calexico alcanzando hasta un número de 500 por día, inéditas en su momento. “La política del gobierno estadounidense era inhibir el cruce por las zonas tradicionales obligando a los migrantes a atravesar por zonas inhóspitas, al mismo tiempo, deportar a los connacionales por lugares lejanos a donde se internaban hacia Estados Unidos. Ciudades como Mexicali nunca habían experimentado esa magnitud de población deportada.” (Moreno, 2009: 153).

En 1987 se fundó la primera Casa del Migrante en Tijuana como respuesta a la tensión socio política que había entre los gobiernos de Washington y México, con acusaciones recíprocas sobre la seguridad, el tráfico de drogas y por el tema migratorio, que empeoró con el asesinato del agente de la DEA, Enrique Camarena,¹³ narra la edición especial de la revista Migrante, publicación de la Red de Casas Scalabrini que se conformó en 1999: Ciudad Juárez, Tapachula, Agua Prieta, y hasta en otros países como Guatemala cuentan con la presencia de los misioneros de San Carlos Scalabrianos quienes empezaron en 1985 con hospitalidad y apoyo a los migrantes.¹⁴

Para Rafael Alarcón, la fundación de la Casa del Migrante fue en la época en que Tijuana era el principal punto de cruce de indocumentados hacia Estados Unidos, y se dio en un punto de quiebre de dos periodos caracterizados por patrones migratorios distintos: el periodo caracterizado por una frontera porosa (1965-1986) y el periodo de una amplia amnistía para los migrantes (1987-1993). La Casa del Migrante en sus inicios recibía a familias enteras (Alarcón, 2012:11), pero con la apertura de Casa Madre Assunta, el 4 de abril de 1987, se dedicó a recibir a hombres mayores de 18 años, ofrece los servicios integrales de albergue temporal como hospedaje, alimentos, regaderas, ropa limpia, comunicación con sus familiares, médico, trabajadora social y servicios jurídicos. Con más de 25 años en funcionamiento, casa YMCA ha dado refugio a 210,180 personas (Alarcón, 2012:11). Sus estadísticas muestran que han recibido migrantes “deportados” o repatriados en su intento de ingresar a Estados Unidos que muestra en 2001, 39% de deportados y en 2002 53% de deportados, cuyo crecimiento llegó a su punto más alto en el 2010 con 92% (Kendzierski, 2012).

Las Hermanas Misioneras de San Carlos Borromeo, también como devotas de la Congregación de Scalabrinianas, que opera la Casa Madre Assunta, tiene como misión el servicio evangélico e misionero a los migrantes, especialmente a los más pobres y necesitados. Atienden a mujeres y niños migrantes y ofrece los servicios integrales como hospedaje, alimentos, regaderas, ropa limpia, comunicación con sus familiares, médicos, trabajo social y abogados.¹⁵ Mientras que el Sistema de Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF) acoge a los niños y adolescentes que viajan no acompañados.

La Casa YMCA es para niños, niñas y adolescentes en situación de repatriación, ofrece los servicios de albergue temporal como hospedaje, alimentación, ropa limpia,

¹³ Enrique Camarena Salazar, agente de la DEA (Drug Enforcement Agency) fue secuestrado en México, torturado y asesinado el 7 de febrero de 1985.

¹⁴ Con la publicación del documento "El Clamor de los Indocumentados" como mensaje jubilar (marzo del 2000) se oficializa el comienzo de esta nueva organización, que tiene como objetivo general el realizar una pastoral migratoria de conjunto entre estas Casas, trabajando en unión con otras organizaciones no gubernamentales e Iglesias, en la promoción integral de los Migrantes en su aspecto humano, cultural, social y espiritual. La Casa del Migrante de Nuevo Laredo, es asignada como sede de la Red.

¹⁵ La congregación fue fundada por el Beato Juan Bautista Scalabrini en Piacenza el 25 de octubre de 1895, y tiene como co-fundadores los hermanos P. José Marchetti y Madre Asunta Marchetti. Se expandió inicialmente en Brasil, y en seguida en Europa (1936), en América del Norte (1941) y en los últimos años en varios países de América Latina, Asia y África. Actualmente marca presencia en 26 países, cuenta con 800 hermanas en 156 comunidades y su Sede General se encuentra en Roma (Suore Missionarie di San Carlo Borromeo, Scalabriniane, 2006).

regaderas, comunicación con sus familiares y promoción de la reunificación familiar. Desde su apertura en 1990, de la primera Casa YMCA en Tijuana, Baja California, Iniciativa Fronteriza YMCA es un esfuerzo bilateral para “*responder así a la crisis que enfrenta la juventud a lo largo de la frontera entre los dos países.*” (YMCA, s/f). El sistema en casa YMCA consiste en establecer en diversas ciudades donde existe mayor flujo migratorio una cadena de albergues llamados Casas YMCA, para lo cual, designa a un matrimonio que se encargará de brindar un hogar provisional gratuito a menores de ambos sexos, procedentes de diversos puntos de nuestro país o de Centroamérica, que en su intento por cruzar la frontera norte de manera ilegal, sin documentos, son detenidos, arrestados y deportados a México por las autoridades migratorias de Estados Unidos.¹⁶

En Mexicali, las organizaciones civiles e instalaron directamente en los lugares donde se repatriaba a los migrantes para brindarles una mejor atención, es decir, en las garitas junto a las oficinas de Aduana. El Frampan participaba en el Programa Interinstitucional de apoyo a la población deportada, que funcionó en la administración del Gobernador del Estado de Baja California, Héctor Terán (Moreno, 2009: 155). Pero fue “una larga lucha” de las OC para conseguir un espacio donde pudieran atender directamente a los migrantes repatriados como lo narra Moreno (2009) hasta conseguir la instalación de módulos que actualmente, operan en el punto fronterizo. El origen de los Programas de atención a población migrante en Baja California lo encontramos en la necesidad asociarse de las OC para incidir en la agenda política y constituirse en redes.

1.1.2. Antecedente académico

De forma académica, fueron los estudios de Jorge A. Bustamante sobre flujos migratorios que documentaron el comportamiento del fenómeno migratorio. Bustamante realizó los primeros registros sistemáticos sobre riesgos de violencia y coacción sufridos por los migrantes indocumentados que describían actos de humillación, asaltos, extorsión y lesiones, muertes.¹⁷ Las fuentes fueron estudios de campo y de denuncias administrativas presentadas ante Secretaría de relaciones

¹⁶ Personal de las Casas YMCA acude a la garita fronteriza a recoger a estos menores que en ocasiones permanecen largas horas sin poderse mover del recinto migratorio para buscar alimento, agua o descanso. Posteriormente, la trabajadora social inicia el proceso de reunificación familiar mediante la poca, incierta o nula información que el menor proporciona. Su permanencia en las Casas es de 3 a 8 días, mientras se logra el propósito fundamental de reintegrarlos con su familia, por lo que resulta difícil implementar programas de largo plazo.

¹⁷ Jorge A. Bustamante Fernández fue fundador y Presidente de El Colegio de la Frontera Norte hasta 1998 en donde actualmente es profesor-investigador del Departamento de Estudios Sociales. Es autor de más de 200 trabajos de investigación sobre las migraciones internacionales, derechos humanos y cuestiones fronterizas. Ha sido Relator Especial de la ONU para los derechos humanos de los migrantes de 2005 a 2011. En 2006, la Comisión Permanente del Congreso de la Unión aprobó por unanimidad una resolución para proponerlo al Premio Nobel de la Paz. En 2007 la Asociación Norteamericana de Sociología lo distinguió con el premio Cox-Johnson-Frazier que es el reconocimiento de más alto nivel que otorga esta Asociación. En 2010, le fue otorgado el Premio Nacional de Jurisprudencia por la Junta General de la Barra Mexicana Colegio de Abogados de México por su trabajo a favor de los derechos humanos de los migrantes (Colef)

Exteriores, Centro de Información y Estudios Migratorios, *American Friends Services Committee* y la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Con base en los resultados obtenidos por el Proyecto Cañón Zapata, impulsado por el Colegio de la Frontera Norte (Colef), las autoridades mexicanas vieron la necesidad de establecer un mecanismo cuya función principal sea la protección de los derechos humanos de los trabajadores mexicanos para erradicar la violencia en la frontera de Estados Unidos.¹⁸ Calleros menciona a Bustamante como parte del equipo que trabajó con el Lic. Miguel Limón Rojas, Subsecretario de Gobernación en 1989, el diseño de un grupo policiaco sui géneris de protección a migrantes, que debía realizar patrullajes en horarios en una zona de 36 Km. Entre las Playas de Tijuana y la Garita de Otay. El Grupo también debía ser evaluado cada tres meses por un Consejo Consultivo de amplia representación civil y gubernamental (Calleros, 2009: 183).

En declaraciones del 6 de noviembre de 2002, como parte del Programa de Desarrollo Regional de la Frontera Norte, Colef entregó formalmente a la Comisión para Asuntos de la Frontera Norte (CAFN) presidida por Ernesto Ruffo Appel, un diagnóstico integral sobre la región fronteriza siendo de los primeros estudios sobre la región ya que *“los investigadores se percataron de esa parte del país representaba una región estratégica para el futuro nacional y para la relación con Estados Unidos, de manera particular.”* (CAFN, noviembre de 2002).¹⁹ Más tarde, entró en vigencia el Programa Frontera Norte 2005, elaborado durante el 2001 para fortalecer la región según el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006.²⁰

1.1.3. Antecedente institucional

Para comprender el marco institucional del aparecimiento de los Grupos Beta, es necesario advertir que la modernización del servicio público en el tema migratorio se propició en un determinado contexto nacional e internacional. En julio de 1977 la Dirección General de Población se transformó en Dirección General de Servicios Migratorios, como el antecedente más inmediato del INM. dependiente de la Secretaría de Gobernación, que además estableció ese mismo año en Tijuana, una de las primeras Delegaciones Regionales de Servicios Migratorios, por alto porcentaje de flujos

¹⁸ El Proyecto Cañón Zapata es una original experiencia de investigación, que monitoreo por medio de la recolección sistemática de datos, 3 días a la semana (viernes, sábado y domingo), sin interrupción, desde septiembre de 1987 a 1997, de los flujos de entrada y salida de México a los Estados Unidos. Siendo la primera vez que la extorsión a los migrantes de parte de la policía mexicana era cuantificada y medida de manera sistemática, su reporte público se convirtió en noticia en México. Las instalaciones de Colef incluso llegaron a ser baleadas por la acción individual de un policía que veía en el reporte científico la afectación a esa fuente de ingreso, lo que llevó a la creación de Grupo Beta (Bustamante, 2000: 26).

¹⁹ La Comisión para Asuntos de la Frontera Norte elaboró el Programa Frontera Norte 2005 con el fin de impulsar proyectos y programas detonadores del desarrollo y de infraestructura que permitan una mayor competitividad en los seis estados fronterizos.

²⁰ Programa Frontera Norte 2005 definió a la región fronteriza como la zona paralela a la línea divisoria con Estados Unidos conformada por seis Estados fronterizos (Baja California, Sonora, Chihuahua, Coahuila y Tamaulipas) que abarca una extensión de 105 Km. Hacia el sur, y en el cual se ubican 80 municipios fronterizos. También puede consultarse *“La migración de los indocumentados”* (Moreno M., 2000).

migratorios existente en la zona fronteriza de Baja California-California. *“Durante la década de los años ochenta, esta Delegación Regional, se dio a conocer como una de las oficinas migratorias con mayor cantidad de trabajo a nivel nacional, debido esto al gran intercambio migratorio de nacionales y extranjeros.”* (Reynoso Nuño, 2010).

En 1993 se creó el Instituto Nacional de Migración (INM), como órgano técnico desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, y mediante acuerdo dictado en 1999, se crearon las delegaciones regionales del INM en cada uno de los Estados, estableciendo entonces, la Delegación Regional del INM en Baja California.²¹ Los flujos migratorios también venían acompañados por un alto índice de agresiones perpetradas en contra de migrantes (sobre todo asalto en las zonas de la sierra) por lo que institucionalmente, las autoridades locales vieron necesaria la coordinación de acciones con instancias de los tres niveles de gobierno.

El antecedente de los Grupos Beta fue el Grupo Alfa, una agrupación policíaca que se dedicó a prestar primeros auxilios (Cepropie, 2011). Conforme al Plan Nacional de Desarrollo de 1989-1994, instrumentaron en 1990 un proyecto piloto durante la administración del Presidente Carlos Salinas de Gortari (1988-94), que en una versión aseguran fue por impulso de Miguel Limón Rojas, entonces Subsecretario de Población y Servicios Migratorios de la Secretaría de Gobernación y de Ernesto Rufo Appel, en su primer año como gobernador de Baja California (Velázquez, 2001); y en otra versión, establece su origen político en la Cumbre presidencial de México y Estados Unidos, entre Salinas de Gortari y Bush Sr. en Monterrey llevada a cabo en 1990 (Calleros, 2009: 183).²²

Grupo Beta entró en operación con la colaboración del personal del INM, de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Baja California y de los cuerpos de seguridad pública del Ayuntamiento de Tijuana con el objeto de proteger y defender los derechos humanos, así como la integridad física y patrimonial de los migrantes mexicanos que intentaban cruzar la frontera común entre los México y Estados Unidos (Velázquez, 2001). Calleros afirma que Grupo Beta se formó en 1990 por iniciativa de un grupo del personal del municipio de Tijuana (2009: 183). Una nota de prensa registra la referencia de la siguiente manera: *“Si bien Grupo Beta tenía algunas funciones policíacas en lo concerniente a las leyes migratorias, eso cambió a partir de 1995,*

²¹ El 19 de octubre de 1993, fue creado el Instituto Nacional de Migración, el cual tiene por objeto la planeación, ejecución, control, supervisión y evaluación de los servicios migratorios, al igual que las relaciones de coordinación con las diferentes dependencias de la Administración Pública Federal que concurrieran en la atención y solución de los asuntos relacionados con la materia (Karam Enríquez, s/f).

²² *“Cuando esperábamos un gobierno de cambio en beneficio de Baja California con la llegada de Ernesto Ruffo Appel, sólo se fortalecieron más las estructuras de corrupción gubernamental”,* dijo a David Clark Alfaro, director del Centro Binacional de Derechos Humanos (C.B.D.H.), primer organismo de su género en Baja California quien asegura que fue durante el sexenio de Ruffo Appel (1989-1995) que se consolidó la organización delictiva de los hermanos Arellano Félix, pues sólo cuatro años después de la toma de posesión del primer gobernador panista, y del asesinato del Cardenal Juan Jesús Posadas Ocampo en 1993 en Guadalajara, el gobierno federal denominó a los Arellano Félix como El cártel de Tijuana (Velázquez, 2001).

cuando se conformó la Policía Federal Preventiva y tales funciones pasaron a ser responsabilidad de ésta.” (Urrutia, 2002).

La misión del Grupo Beta recuerda al *The Border Alien Robbery Force*, equipo estadounidense que estuvo activo un año entre 1976 y 1977, creado por el Departamento de la Policía de San Diego para combatir la violencia contra los migrantes.²³ Con el tiempo, la unidad se disolvió después de que un funcionario comenzó a preocuparse por las el peligro que enfrentaban los agentes, pues en algunos tiroteos, los agentes B.A.R.F. se enfrentaron con policías de Tijuana por asuntos de tráfico de personas. La experiencia se retomó en la Unidad de Delitos para Intervención Fronteriza (*Border Crime Intervention Unit*). Los oficiales de esta Unidad por sus siglas en inglés BCIU, también conocidos como “Los Swat” en Tijuana han llegado a entrenar junto a los agentes de Grupo Beta en un campo de tiro en San Ysidro y mantiene comunicación por radio para compartir información, absteniéndose de cruzar la frontera sin autorización previa (Rotella, 10 de marzo de 1992).²⁴

Está claro que los primeros grupos empezaron a funcionar desde 1989 en el Estado de Baja California, en un contexto especial de formulación de concepto de seguridad interna o seguridad nacional: se creó el centro de Investigación y seguridad nacional (CISEN). Quienes formalizaron legalmente sus acciones fueron, en primer lugar, Grupo Beta Nogales en el Estado de Sonora en 1994, y Grupo Ébano en Matamoros-Tamaulipas en agosto de 1995. Un mes después, en septiembre de 1995, se integró oficialmente el Grupo Beta Tijuana y Grupo Alfa en Tecate. Más tarde en 1996, le siguió el Grupo de Agua Prieta. Uno de los informes consultados para esta investigación indica que “a partir del 04 de mayo de 1996, se crea el grupo de protección a migrantes denominado ‘Beta’...” (INM, s/f) por lo que no existe con precisión un documento oficial de autoría del propio instituto que relate el surgimiento de los Grupos Beta. Contamos con el Acuerdo firmado en 1997, por medio del cual se conformó el Grupo Beta Mexicali, con un número de 15 elementos quienes estarían bajo el mando de un Oficial de Enlace por cada una de las partes, quienes tendrán funciones de gestión y trámite ante la Dirección de Seguridad Pública Municipal; la Segunda Subprocuraduría General de Justicia en el Estado; y en el INM. Actualmente, los Grupos Betas, atienden a los migrantes, con independencia de su nacionalidad y condición migratoria. Realizan acciones de orientación y prevención; rescate y salvamento; asistencia social y humanitaria, así como de asesoría jurídica.

²³ BARF fue creado por el Teniente Dick Snider y los miembros eran 10 policías de San Diego PD como sargento. Para más información se puede consultar el libro de Wambaugh, J. que da cuenta de la labor que realizó en San Diego *The Border Alien Robbery Force (BARF)*, titulado *Lines and Shadows*, en el que narra la historia de este grupo de policías –la mayoría eran mexicano–estadounidense– cuya función era detener a los bandidos que se victimizan a los inmigrantes ilegales mexicanos que cruzaban la frontera hacia Estados Unidos. La unidad fue considerada como un “experimento” por el Departamento de Policía de San Diego pues no había precedente.

²⁴ “Es una excelente relación”, dijo el teniente Adolfo González de BCIU, que ha donado chalecos antibalas y radios con su contraparte mexicana (Rotella, 10 de marzo de 1992).

1.2. Grupo Beta a nivel local

Previo a la formalización de los Grupos Beta en Baja California, en abril de 1995, el Centro Binacional de Derechos Humanos (CBDH) fundado en enero de 1987, presentó un informe titulado “*Instituto Nacional de Migración: Viejas formas y nuevos métodos de corrupción*” en el que se detalla la participación directa del delegado regional en Baja California del Instituto Nacional de Migración (INM) en 1994, Virgilio Muñoz, y otros funcionarios de la delegación regional en el delito de trata de personas migrantes en complicidad de redes de “polleros” lideradas por los hermanos Peralta que en Tijuana “*movían en esa fecha un promedio de mil migrantes por semana, generando un ingreso de 250 mil dólares semanales*” (Velázquez, 2001).²⁵ En aquellos años cruzar la frontera era relativamente fácil. Apenas se estaba implementando la Operación Guardián. Muñoz fue despedido y luego, puesto frente a la Secretaría de Educación del Estado de Baja California en el periodo de Ernesto Ruffo, sin mayor reprimenda.

Los documentos oficiales que contienen los antecedentes de formación de los Grupo Beta en el Estado de Baja California, nos remiten a los Acuerdos de Coordinación celebrados por el Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Gobernación; el Gobierno del Estado de Baja California, y los Ayuntamientos de Tijuana, Tecate y Mexicali para la realización de acciones tendientes a la Protección de Migrantes, mediante la intervención del “Grupo Beta” en los años 1995 y 1997. Dichos documentos también contienen los nombres de quienes en su momento, lideraban la agenda pública en materia de migración y que como veremos, en el futuro se integrarían a funciones en el gobierno federal, muy a pesar de las críticas a su gestión.²⁶

En el caso de Tijuana, el Acuerdo de Coordinación se firmó el 4 de septiembre de 1995, por Emilio Chuayffet Chemor, representando a la Secretaría de Gobernación; por Ernesto Ruffo Appel, Gobernador del Estado de Baja California, Héctor Osuna Jaime, Presidente Municipal del Ayuntamiento de Tijuana. Más tarde, el 5 de abril de 1995, se suscribió el Convenio de Desarrollo Social entre la Secretaría de Gobernación y el Gobierno Estatal.²⁷ Bajo estos parámetros se designaron cuando menos, 15 agentes para el trabajo en Grupo Beta Tijuana. Para el 18 de septiembre de 1995, se firmó el Acuerdo de Coordinación para la integración del Grupo Alfa, correspondiente a Tecate, con la participación nuevamente de Chuayffet Chemor, Ruffo Appel, y Pablo Contreras Rodríguez, Presidente Municipal de Tecate. Grupo Alfa inició actividades con cinco elementos.

²⁵ Virgilio Muñoz asumió la dirección del Centro Cultural de Tijuana (Cecut) en mayo de 2009 con la oposición abierta de 300 artistas, escritores, intelectuales y académicos de la región en una carta dirigida a la presidenta del Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (Conaculta), Consuelo Sáizar, que pedían su destitución.

²⁶ Se puede consultar la solicitud de información interpuesta para fines del presente estudio de caso en el IFAI con número de folio 04111000017812 cuya respuesta se obtuvo el 18 de abril de 2012 por parte del INM.

²⁷ En 1986, Ernesto Ruffo Appel (25 de junio de 1952 San Diego, California), se convierte en el primer Alcalde de Ensenada proveniente del PAN. Gobernador del Estado de Baja California de noviembre de 1989 a octubre de 1995, y se convierte en el primer gobernador de oposición en México. Ha sido Consejero Estatal, Consejero Nacional y miembro del Comité Ejecutivo Nacional.

Dos años más tarde, el 14 de julio de 1997, a través del mismo Acuerdo de Coordinación se formalizó el Grupo Beta en Mexicali, por Chuayffet Chemor, el Gobernador de Baja California, Héctor Terán Terán, y por su Presidente Municipal, Eugenio Elorduy Walther. En el caso de Grupo Beta Mexicali, se autorizaron cuando menos a 15 oficiales de los tres niveles de gobierno, distribuidos de la siguiente forma: 5 elementos de la Secretaría de Gobernación, 5 elementos de la Procuraduría General de Justicia del Estado (PGJE) y 5 elementos de la Dirección de Seguridad Pública Municipal (DSPM), así como 6 elementos Administrativos, 1 Jurídico y 1 Coordinador General. El informe de INM señala que *“Conforme pasaron los años se fueron disminuyendo el número de Oficiales por distintas razones”* (INM, s/f). En 2010 contaban con 1 Agente de la Secretaría de Gobernación, 1 Agente de comisionado por la PGJE y 1 Agente comisionado por parte de la DSPM, 1 elemento administrativo y 1 encargado de la Coordinación.

El 4 de febrero de 1999, se presentó uno de los primeros escándalos asociados a Grupo Beta en Baja California con el asesinato del ex asesor jurídico de Beta Tijuana, Rafael Ávila.²⁸ Presuntamente fue asesinado por afectar los negocios del tráfico de personas, de quien más tarde sería acusado como autor intelectual de este homicidio, el comandante de la Policía Judicial Federal en Tijuana, Leopoldo Rodríguez Rentería, además obligado a investigar el crimen.²⁹

El gobierno de Vicente Fox creó la Comisión Intersecretarial para la Frontera Norte y nombró a Ernesto Ruffo comisionado titular de la dependencia.³⁰ El delegado regional del INM, Rodolfo Valdés Gutiérrez, quien se desempeñó como coordinador de Comunicación Social y secretario de Gobierno del mismo gabinete de Ruffo, más adelante, coordinó los Grupo Beta de Tijuana, Tecate y Mexicali, así como a los agentes de migración. En su gestión se dieron los hechos de corrupción en el INM denunciados por el CBDH, y las denuncias actuales de corrupción.

El 17 de septiembre de 2002, el INM abrió una investigación por posibles abusos de autoridad de agentes del Grupo Beta Mexicali perpetrados a los derechos humanos de 43 migrantes centroamericanos. Según denunciaron los migrantes, los agentes del Grupo Beta los "detuvieron", amenazaron y hasta llegaron al amago con armas de fuego, mismas que no están autorizados a portar. De igual forma, los quejosos manifestaron que dejaron libres a los polleros que los engañaron sobre el traslado al otro lado de la frontera (Urrutia, 2002).

²⁸ El asesinato del abogado Rafael Ávila Valenzuela, a las afueras del hotel Conquistador, forma parte de una serie de crímenes que se suscitaron a raíz del homicidio del director de Seguridad Pública Municipal de Tijuana, Alfredo de la Torre Márquez ocurrida el 28 de febrero del 2000. Leopoldo Rodríguez remetería fue investigado por la Contraloría de la Federación, pues su escolta Pradexis Osuna Solís, estaba vinculado con estos dos crímenes.

²⁹ Leopoldo Rodríguez Rentería, se desempeñaba como subdelegado de la Procuraduría General de la República (Cordero García, 2000).

³⁰ Puede consultarse el Acuerdo de creación que en su Artículo 2, apartado V, señala que dicha Comisión deberá: *“Promover una cultura de servicio público que permita un trato digno y de respeto para los migrantes mexicanos que ingresan, transitan o salen del país y asegurar la protección de sus derechos y de sus bienes, en territorio nacional”*.

En marzo de 2008, a través de la firma de un Convenio de Colaboración donde intervienen también los tres órdenes de gobierno, se puso en marcha el programa piloto de Repatriación Humana en la ciudad de Tijuana para nuevamente replicar el modelo a nivel nacional. Un año después, quien fuera el primer jefe de la corporación en esta ciudad, Javier Valenzuela Malagón, fue acusado de tener vínculos con el narcotráfico por quien en ese entonces era el representante del Servicio de Inmigración y Naturalización (SIN) estadounidense en el consulado americano, Raúl Ozuna (Velázquez, 2001). Pero en la presente investigación, no se encontraron evidencias de que esto sea cierto; todo lo contrario, se pueden consultar varios textos de autoría de Valenzuela Malagón sobre el fenómeno migratorio y la labor de Grupo Beta.³¹

Durante una gira de trabajo en Baja California, el Comisionado del Instituto Nacional de Migración, Salvador Beltrán del Río, señaló que alrededor de 400 elementos del INM fueron dados de baja de 2010 hasta 2011. En el caso particular de la entidad, se activó un operativo en octubre de 2011 que dio como resultado que 121 agentes del instituto fueran dados de baja (Crónica, 19 de diciembre de 2011). Actualmente, en Baja California operan tres Grupos Beta los cuales se encuentran ubicados en las ciudades de Mexicali, Tecate y Tijuana, mismos que cubren la franja fronteriza con los estados de California y parcial de Arizona, por los cuales los migrantes intentan cruzar hacia los Estados Unidos. Los Grupos Beta tienen como coordinadores en Tijuana al Dr. Emmanuel Elías Ceballos Serrano, en Mexicali, a Jesús Bermúdez y en Tecate, a Alejandro Murúa.

1.3.Prestigio vs. desprestigio

Las acciones de Grupo Beta, por lo general, son bien recibidas por migrantes y miembros de la sociedad civil, así lo expresaba Juan E. Méndez en su visita del 2002, el Relator Especial para Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias, quien para entonces advirtió uno de los problemas que merma el alcance de las acciones de Grupo Beta, pues existe *“un cierto grado de desconocimiento o confusión que los migrantes tienen en hacia los miembros de este grupo. Debido a que efectivos del Grupo BETA pertenecen al INM (aunque sus uniformes son distintos a los de los oficiales regulares del INM, llevan distintivos del INM)”* (Méndez, 2002). Los migrantes confunden a los agentes de Grupo Beta con agentes de migración o policías de quienes temen detención y posterior deportación. Aquí revisamos alguna de los hechos relevantes que refuerzan positivamente o empañan la imagen del Grupo Beta, especialmente en Baja California.

En 1992, *Los Ángeles Time* daba cuenta de las acciones de Grupo Beta como una unidad de élite de multi-agencia policíaca mexicana para proteger a los migrantes y reducir la miseria en la frontera: *“It has cut violence and improved relations between US*

³¹ Javier Valenzuela Malagón es psicólogo y profesor universitario, dirigió a Grupo Beta, y actualmente es administrador del Colegio de la Frontera Norte-puede consultarse en bibliografía su artículo titulado El Programa “Beta”. La protección de los derechos humanos de los migrantes indocumentados desde una perspectiva policíaca no convencional (2000).

and Mexico” (Rotella, 1992).³² El artículo destaca que a 16 meses de este extraordinario esfuerzo legal, los resultados se notaban en una mejora de las relaciones México-Estados Unidos y reducción de la violencia porque, en palabras del entonces agente principal de Patrulla Fronteriza en San Diego, Gustavo Aviña, el llamado Grupo Beta: “*They have made it a lot safer for our people and illegal aliens and everyone concerned.*” (Rotella, 1992).³³

Los Angeles Time aclara que el Grupo permaneció libre de mala conducta y corrupción, incluso enfrentándose a otros policías mexicanos que extorsionaban y abusaban de los migrantes, de acuerdo a los reportes de la policía de San Diego, la Patrulla Fronteriza, los conservadores estadounidenses y los activistas por los derechos de los migrantes en Tijuana y San Diego. Es decir que, desde entonces el accionar de Grupo Beta causaba elogios por quienes estaban a favor del derecho a migrar y quienes se oponían rotundamente, y demandaban ayuda para combatir tanto el tráfico de personas como a los narcotraficantes. El investigador Jorge Bustamante comparte esta visión positiva de las acciones de Grupo Beta:

Hubo al principio de la corta historia de esta fuerza, muchos incidentes de enfrentamientos a balazos entre policías del grupo Beta y de otras corporaciones que se resistían a perder el filón de ingresos por extorsión, de varios millones del dólares al año. Hubo ataques en los medios de comunicación local a las operaciones del Grupo Beta, calificado como anticonstitucional por quienes se vieron afectados por ellas. Otros también perjudicados en sus criminales intereses recurrieron a la difamación, y acusaron falsamente a miembros del Grupo Beta para desprestigiarlos ante la comunidad. Nunca les ha sido comprobada ninguna de las acusaciones de abuso o corrupción. En fin, se trata de un grupo de policías del que nos podemos sentir orgullosos los tijuanaenses y los demás mexicanos. Un grupo cuya fama de honestidad ha trascendido en amplios círculos de Estados Unidos como un caso excepcional ante cuerpo policiales en México. (Bustamante, 1997; citado por Calleros Alarcón, 2009: 185).

Encontramos datos en Grupo Beta en 1998, que denuncian en el sur de México problemas de corrupción, por lo que desarmaron a los agentes a nivel nacional, y aún es difícil superar el desprestigio en el que ha caído su labor en esa frontera pues queda la impresión de que: “*Las denuncias por abusos y violación a los derechos humanos caen en el olvido. Todos extorsionan a los migrantes, “sobre todo la policía sectorial”.* El

³² Las autoridades estadounidenses dicen que Grupo Beta contribuyó a estadísticas alentadoras: Homicidios en la zona fronteriza se redujeron de 10 en 1990 a ninguno en 1991. La cantidad de dinero que se gasta en reemplazar los parabrisas de los vehículos de la Patrulla Fronteriza se redujo a la mitad debido a que los oficiales mexicanos desalientan a grupos de alborotadores que lanzan rocas. Las agresiones a agentes de la Patrulla Fronteriza han disminuido un 39%. Las incautaciones de drogas han aumentado (Rotella, 10 de marzo de 1992).

³³ La Patrulla Fronteriza creada en 1924. El presupuesto para la Patrulla Fronteriza ha ido en incremento de igual forma. Mientras que en 1978 se destinaron 78 millones de dólares y mantenían a 2 mil 580 agentes, para 1992 se contaba con 4 mil 948 empleados y se destinaron 325 millones de dólares a la corporación. La política de Clinton quintuplicó los recursos destinados a la ley de 750 millones de dólares en 1993 a 3.8 billones en 2004 mientras que el tamaño de la Patrulla Fronteriza aumentó a más de 11 mil agentes. En junio de 2004, la Patrulla Fronteriza comenzó a utilizar drones (vehículos aéreos no tripulados) para vigilar ciertas secciones de la frontera México-Arizona desde una altitud de 3 mil metros (Gómez Gastélum, 2009).

vacío es total. La impunidad, absoluta. “Existe corrupción, todos lo sabemos” (González V., 2009).

Resalta el asesinato del Coordinador del Grupo Beta en Tabasco, José Ángel Martínez Rodríguez, quien durante la visita a México de Mary Robinson, ex Alta Comisionada de Derechos Humanos de la ONU, denunció los peligros que afrontaban los miembros del Grupo BETA al tratar de proteger a migrantes. Martínez Rodríguez implicó a miembros del Cartel de Sayaxché, con comerciantes en Tenosique y Palenque. Cuatro días después de sus denuncias, el 29 de noviembre de 1999 Martínez fue asesinado por un oficial de la PFP, Anarcarsis Peralta Moo, cuyo homicidio sigue impune.³⁴

En 2002, se produjeron dos importantes visitas de organizaciones mundiales en temas de derechos humanos; la primera en marzo por parte de la ONU, y la segunda, en julio por parte del Sr. Juan Méndez Relator Especial de los Trabajadores Migratorios de la CIDH-OEA.³⁵ Unos meses después, en octubre del 2002, estremeció a la opinión pública, el asesinato Martínez Rodríguez quien denunció maltratos y delitos en la Estación Migratoria de Tapachula precisamente a la Relatoría de Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias. El Gobierno de México reaccionó creando cargos de supervisor de zona, canalización de denuncias, capacitación, registro del personal en el Sistema Nacional de Seguridad Pública, mejora de la selección de personal y redistribución de informes para la identificación de los agentes de protección.

En su reporte anual, la CIDH señala que ante la violencia y la impunidad con la que operan bandas criminales, el Gobierno mexicano tomó diversas acciones enmarcadas por el Plan Sur, entre las que resaltan *“un mayor control sobre la acciones de agentes del Estado involucrados con migrantes”* por lo que en el caso de Grupo Beta, se incrementaron sus elementos de 47 a 130 efectivos en la zona sur, desde Tapachula a Comitán. Asimismo, resaltó la administración de Felipe de Jesús Preciado quien reemplazó al 94% (800 funcionarios) al interior del INM. Del mismo modo, se incrementaron los controles para evitar abusos a través de la creación de la Fiscalía Especial de Asuntos Migratorios (CIDH, 2003).

Del 9 al 15 de marzo del 2008, tuvo lugar la visita del Relator Especial sobre los Derechos de las Personas Migrantes a México, Jorge A. Bustamante. En diciembre de 2008, se firmó el Acuerdo de Repatriación Ordenada Segura de connacionales, entre las autoridades de México y Estados, estableciendo como puntos de repatriación en Baja California los puertos fronterizos: 1) Puerta México, Tijuana; 2) Puerta México-Otay

³⁴ Martínez Rodríguez estuvo en Tijuana en donde hizo la exposición a Mary Robinson, Alta Comisionada de la ONU para los Derechos Humanos, sobre los peligros que enfrentan los Grupos Beta en el país. *“En el caso de la frontera sur, se ha comprobado que hay una asociación entre traficantes de personas, de drogas y de armas. Eso lo tenemos documentado en nuestros informes.”* «Frontera Sur: Tráfico de drogas y de personas». Revista Proceso No 1206. 12 de dic. 1999 (CIDH, 2003).

³⁵ La Sra. Gabriela Rodríguez Pizarro, Relatora Especial de Derechos Humanos de los Migrantes (ONU), visitó el país del 7 al 18 de marzo del 2002. Del 25 al 31 de julio del 2002, el visitó algunas estaciones migratorias en México para recabar esta información de interés para la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH).

Mesa; 3) Puerta México-Tecate, 4) Puerta México-Mexicali y 5) Puerta México-Mexicali II. Es importante mencionar que durante el 2008 sucedieron 264,999 eventos de mexicanos repatriados, siendo con esto Baja California, el estado que recibió el 47.38% del total a nivel nacional. Las estadísticas muestran que se registraron 9,758 casos de secuestro de migrantes entre septiembre de 2008 y febrero de 2009. También en 2009, la CNDH, presentó el *Informe Especial sobre los Casos de Secuestro en Contra de Migrantes*.

A tres meses de entrar en funciones, el nuevo director nacional del Grupo Beta, Jaime Arturo Paz García, realizó una visita el 16 de julio de 2009 a Hermosillo-Sonora, donde reconoció públicamente actos de corrupción cometidos por integrantes de su corporación, sobre todo en las coordinaciones de Agua Prieta y Nogales, pues “*se había comprobado que algunos agentes utilizaban los vehículos de la corporación para transportar a los migrantes que extorsionaban*” por lo cual la Secodam abrió indagaciones por presunto desvío de recursos, extorsión y tráfico de personas (Velázquez, 2001). Cuatro días más tarde, el mismo Paz García denunció recibir amenazas. Más tarde, el 15 de julio de 2009, la delegación del INM en Baja California, consigno al agente Beta Gordillo Ángeles porque fue detenido un día antes por el Servicio de Inmigración y Naturalización (SIN) de los Estados Unidos al intentar pasar ilegalmente a una persona hacia ese país (Velázquez, 2001).

Pero un acontecimiento haría que el tema migratorio pasara de la denuncia de los activistas por los derechos de los migrantes, a la agenda pública: El 25 de agosto de 2010, se encontraron los cadáveres de 72 migrantes en fosas clandestinas al interior de un rancho ubicado en el poblado de San Fernando en el Estado de Tamaulipas. Quizás en reacción a las críticas y una mala imagen del país, el Gobierno Mexicano emprendió entonces, un proceso de depuración de las autoridades migratorias. Complementariamente, el 30 de noviembre de 2010 entró en vigor la Ley General para Prevenir y Sancionar el Delito de Secuestro.

El 2011 es un año crucial en avances del tema migratorio pues ocurrieron varios eventos entre los que destacan la publicación del *Informe Especial sobre Secuestro de Migrantes en México*, presentado en febrero por la CNDH, reveló que en 2010 fueron secuestrados más 11,300 migrantes en México, y en estos crímenes participaron funcionarios municipales, estatales y federales ya sea porque las autoridades forman parte de la red de secuestradores o porque son omisos en la defensa de sus derechos. Sólo un mes antes, Fernando Batista, quinto visitador de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), alertó de un preocupante incremento sobre los secuestros masivos a migrantes en la frontera sur, de los cuales conocieron 200 secuestros donde se privaban de la libertad hasta 100 o 150 migrantes.³⁶ De esta forma, los migrantes son

³⁶ De estos 200 secuestros masivos, en la prensa han destacado sólo tres: en agosto de este año, 72 migrantes centro y sudamericanos fueron privados de su libertad en el estado de Tamaulipas, y asesinados por presuntos miembros del grupo criminal conocido como *Los Zetas*; en diciembre pasado, la cancillería de El Salvador denunció el secuestro de 50 inmigrantes en Oaxaca, después trascendió la desaparición de otros nueve a manos de un grupo armado (CNN, 07 de enero de 2011). El representante en

mercancías para las organizaciones criminales, clientes para los “coyoteros” (traficantes de personas, mano de obra barata para industriales y quizás, desaparecidos por los familiares que nunca más saben de su paradero. Del 18 al 31 de marzo del 2011, el grupo de trabajo sobre las desapariciones forzadas o involuntarias concluyó su visita a México.

En mayo del 2011, el Instituto Nacional de Migración (INM) recibió, 128 quejas de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) por abusos de sus funcionarios contra migrantes (Mayorga, 2011). Por esta razón, la Procuraduría General de la República inició investigaciones a siete agentes del Instituto Nacional de Migración (INM) por su relación con el secuestro de migrantes (González y Mejía, 2011). Este mismo mes, se creó el Centro de Evaluación y control de confianza para agentes migratorios y se promulgó la nueva Ley de Migración, el 22 de mayo del 2011, que aún se encuentra sin reglamentar.³⁷

Como resultado, el INM emprendió un proceso de evaluación: de agosto de 2010 a abril de 2011 fueron evaluados 1,152 funcionarios, removi6 a siete delegados de la llamada “ruta del migrante” (Tamaulipas, Veracruz, Tabasco, Oaxaca, Estado de México, San Luis Potosí y Quintana Roo), cesó a 200 agentes por incurrir en diversas anomalías y 40 agentes se dispusieron a proceso penal y 5 mil funcionarios se sometieron a exámenes de confianza. El INM, Salvador Beltrán del Río, informó que el personal de migración será rotado para evitar vínculos con la delincuencia (Mayorga, 2011).

Del 3 al 9 de julio del 2011, la Alta Comisionada de la ONU para los Derechos Humanos, Navi Pillay anunció la puesta en marcha de la Campaña “Declárate defensor o defensora” pues según reveló la red de defensores de derechos humanos de migrantes en México, Dimensión Pastoral de la Movilidad Humana, desarrollar esta labor en el país se ha convertido en un "peligro" para la seguridad personal de los activistas ya que se recrudecieron las agresiones contra los defensores de migrantes (Frontera, 22 de julio de 2011). Tenemos el caso del Padre Pedro Pantoja y el Padre Alejandro Solalinde quienes han mantenido lazos estrechos de colaboración con los agentes de Grupo Beta en sus localidades.³⁸

México, Centroamérica y El Caribe de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, Antonio Mazzitelli, dio a conocer que de acuerdo a un estudio elaborado a partir del valor del mercado de tráfico de migrantes en Estados Unidos, el 2010 dejó ganancias valoradas en 6,600 millones de dólares (CNN, 28 de marzo de 2011).

³⁷ El Instituto Federal de Defensoría Pública (IFDP) atendió a 120 migrantes, nacionales y extranjeros, que fueron secuestrados en Tamaulipas cuando intentaban llegar a Estados Unidos y que acusan a agentes migratorios de entregarlos a los criminales (González y Mejía, 2011).

³⁸ Luego de que en mayo de 2012, el Padre Alejandro Solalinde recibiera amenazas por su trabajo a favor de los migrantes, retornó en julio al albergue hermanos en el Camino en Ciudad Ixtepec-Oaxaca, donde “además de ser recibido por integrantes de la Oficina de la Alta Comisionada de Derechos Humanos de la ONU, y de la Comisión de Nacional de los Derechos Humanos, lo recibieron también sus colaboradores, integrantes del Grupo Beta del Instituto Nacional de Migración, y más de 30 migrantes centroamericanos.” (Pérez Alfonso, 2002).

Dos relatorías más se dieron a partir de las visitas del 25 de julio al 2 de agosto y la comprendida entre el 26 y el 30 de setiembre del 2011 por parte de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) sobre los Derechos de los Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias. Casi una década desde la última visita en el 2002 por un representante de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (OEA) para analizar la situación de los emigrantes en México.³⁹

El 13 de enero del 2012, Javier Hernández Valencia, representante de la Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ONU-DH), anunció la necesidad de colaborar en la búsqueda de los desaparecidos, entre los cuales figuran también migrantes mexicanos y de centro y Sudamérica. Para la directora de la organización Sin Fronteras, Nancy Pérez, la violencia no sólo se debe a las actividades del crimen organizado sino también y principalmente a la corrupción en las instituciones públicas que afectan la política migratoria del Estado Mexicano e impiden que el gobierno pueda garantizar los derechos humanos de los migrantes sin darle importancia tampoco a los elementos que integra a funciones sociales (Mayorga, 2011).

1.4.Evolución del Grupo Beta

Entre las décadas de los ochenta hacia los noventa, los estudios desarrollados del fenómeno migratorio, lograron establecer características del perfil migratorio en la frontera norte de México. Hay quienes aseguran que los Grupos Beta “*nacieron para intentar disuadir a los migrantes, advirtiendo de las dificultades legales y de los peligros naturales que encontrarán en su ruta.*” (AFPTV, 2010). Otras fuentes indican que Grupo Beta se formó para proteger la integridad física y el patrimonio de los migrantes (mexicanos) que intentaban cruzar la frontera norte, pero también asistían a otros migrantes independientemente de su nacionalidad (Méndez, J., 2002).

La integración del Grupo Beta, es también un punto controversial en razón de la naturaleza asistencial de su misión pues las fuentes señalan que los agentes Beta “*suelen ser ex miembros de los cuerpos de seguridad que reciben un entrenamiento especial.*” (Méndez, 2002). La estructura del Grupo Beta refleja que a pesar de que este equipo no es considerado un grupo policiaco y que su sentido es el de brindar ayuda humanitaria a los migrantes, se observa que su plantilla está integrada por agentes comisionados de la policía municipal; policía Ministerial del Estado –antes Policía Judicial– y agentes federales civiles, ya que como se explicó previamente, Grupo Beta se conforma de manera tripartita por los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal) que a su vez, forman parte de las corporaciones de seguridad pública.

³⁹ El relator de la CIDH, Felipe González reconoció que hay avances como la descriminalización de la emigración indocumentada y la Ley de Migración y propuso la entrega de un permiso de tránsito como solución para la violencia contra los migrantes. Además, manifestó su preocupación por una falta de reconocimiento homogénea por parte de funcionarios públicos sobre la magnitud del problema del secuestro de migrantes. También el Gobernador de Chipas, Juan Sabines Guerrero propuso sustituir la visa por un documento emitido por países centroamericanos para acreditar el origen de los migrantes y tomar datos biométricos de cada migrante que ingrese por la frontera sur.

Del contenido de los Acuerdos de colaboración de los grupos correspondientes a Tijuana y a Mexicali, se infiere que la conformación de los grupos se realizó con base en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, bajo un enfoque de “securitización” de la frontera pues, de su texto se desprendieron las estrategias y líneas de acción para garantizar la seguridad nacional, la integridad territorial y patrimonial de México frente a las amenazas de las organizaciones criminales internacional, el tráfico de armas y personas, en evidente alineación con la política de seguridad del Gobierno de los Estados Unidos de América. El propósito original del Grupo Beta consistía en:

[...] prevenir y en su caso sancionar los hechos delictivos que acontecen en torno a la línea divisoria internacional, mediante la conformación de un órgano tripartita de vigilancia fronteriza, que proteja a los migrantes indocumentados de las agresiones y abusos perpetrados en su contra (Valenzuela, 1991).

Según el Acuerdo de Colaboración de 1995, de conformidad con sus respectivas plantillas de personal autorizadas, se comisionarán, cuando menos, a 15 elementos para el Grupo Beta Tijuana. En ambos documentos, se establece además que los tres niveles de gobierno realizarán acciones de prevención y lucha contra conductas ilícitas y antisociales que se desarrollen exclusivamente a lo largo de la zona fronteriza. Los primeros Grupos Beta “*detuvieron a asaltantes y delincuentes comunes, a agentes judiciales estatales y federales y hasta un grupo de marinos que asaltaban con armas largas a los emigrantes en esa zona.*” (Cortés, 2004). Lo cierto es que, debido a que la experiencia de Grupo Beta en Tijuana obtuvo resultados positivos y fue bienvenida por la sociedad, motivo por el cual se buscó implementar la experiencia en la frontera sur de México por lo que actualmente, existen 21 Grupos en total.

Entre las tareas específicas que realiza este grupo se observa también una evolución pues como se dio a conocer en este Capítulo, evolucionaron desde un trabajo policiaco (incluso de detección y detención de migrantes ilegales), al combate de organizaciones criminales –dedicadas a la trata de personas y el tráfico de estupefacientes–, y lo que es claro ahora, y aceptado favorablemente, la provisión de servicios de primeros auxilios, labores de rescate, orientación en relación a los peligros involucrados en la migración (a través de letreros y distribución de panfletos y cartillas informativas), asistencia social (los efectivos atienden quejas y canalizan denuncias), alojamiento, protección frente a criminales y canalización de denuncias frente a abusos por parte de agentes del Estado (Méndez, 2002).

Esta evolución se debe al apareamiento de Operaciones y planes estratégicos de seguridad del Gobierno de Estados Unidos (Gatekeeper, Guardián, Frontera Segura, Mérida), y su contraparte, Gobierno Mexicano (Plan Sur), que incrementaron controles en las fronteras de ambos países.⁴⁰ En reacción, surgieron programas gubernamentales:

⁴⁰ Gatekeeper buscaba prevenir la “migración irregular” sellando “los puntos tradicionales de cruce y de tráfico de Migrantes mediante el aumento de personal y la instalación de barreras físicas para que, con ello, los Migrantes tuvieran que dirigirse a áreas menos aptas para el cruce donde se facilitaba las aprehensiones.” (CIDH, 2005). Gatekeeper dio como resultado que entre 1993 y 1997, las aprehensiones en el sector San Diego disminuyeran en un 47%, mientras que en el sector El Centro se incrementaran de manera exponencial, así la tasa de muertes de inmigrantes indocumentados.

En 1996, Programa Interinstitucional de Atención a Menores Fronterizos con el apoyo del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef), y en el año 2000, se creó Programa Paisano con el objeto de orientar a los migrantes mexicanos que retornan al país.⁴¹ De alguna manera, Programa Paisano responde a los migrantes que regresan desde Estados Unidos, mientras que para los migrantes que van hacia Estados Unidos, se formuló el Programa de Protección a Migrantes, mejor conocido como Grupo Beta.

Por lo tanto, no es mera coincidencia, que el INM pasara a formar parte de las instancias de seguridad del Gobierno Federal, teniendo como cabeza de sector a la Secretaría de Gobernación que se encargaría de formular estrategias y programas de capacitación, procedimientos y metodologías para la ejecución de acciones intergubernamentales en prevención de conducta antisociales; entiéndase, prevenir que los migrantes pasaran a formar parte de las filas de las organizaciones criminales como el tráfico de estupefacientes o trata de personas.⁴² El concepto de seguridad se refiere a *“la capacidad de un Estado para preservar la integridad del territorio, la soberanía y el control de sus fronteras, junto con el combate a riesgos potenciales a la integridad nacional o al sistema político y socioeconómico”* (Calleros Alarcón, 2010).⁴³ Fue hasta 2005, que se reconoció al INM como instancia de seguridad nacional mediante Acuerdo.

A consecuencia de los ataques del 11 de septiembre de 2001 al World Trade Center en Nueva York y al Pentágono, se re organizó de manera integral a los diversos servicios que anteriormente operaban de manera disgregada, como el Servicio de Inmigración y Naturalización, la Patrulla Fronteriza, el Servicio de Aduanas, la Guardia Costera y la Administración de Seguridad de Transportación bajo el liderazgo del

⁴¹ Programa Interinstitucional de Atención a Menores Fronterizos: su propósito es atender de manera integral la problemática de riesgo que enfrentan los menores en condiciones de vulnerabilidad, radicados en las franjas fronterizas del país. El programa opera por medio de acuerdos entre la Secretaría de Relaciones Exteriores, el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral para la Familia (SNDIF) y la Secretaría de Gobernación, a través del INM. En 1989 se creó el Programa Bienvenido Paisano, para atender a los connacionales que visitan México desde los Estados Unidos, el cual opera actualmente como programa interinstitucional Paisano coordinado por el INM, para brindar orientación sobre una serie de aspectos como procedimientos migratorios y aduaneros, permisos necesarios para facilitar su estadía en el país, información turística, derechos y deberes que deben seguir al retornar al país y rutas seguras para transitar, entre otros.

⁴² Como instancia de seguridad, el INM deberá colaborar en la determinación y ejecución de las políticas nacionales, acciones y programas y participar en la formulación de políticas generales de seguridad nacional. El Instituto proporcionará la información que posea y apoyará el desarrollo de las actividades de inteligencia y contrainteligencia que las instancias integrantes del Consejo de Seguridad Nacional efectúen para investigar las consideradas como amenazas a la seguridad nacional: actos tendientes de espionaje, sabotaje, terrorismo, rebelión o traición a la patria. Con ello, las bases de datos del INM y sistemas de información deberán formar parte de la Red Nacional de Información prevista en la Ley de Seguridad Nacional (Presidencia de la República, mayo de 2005).

⁴³ El Maestro Calleros Alarcón narra que fue en la administración Reagan en 1986 incorporó el tráfico de drogas como asunto de seguridad nacional, cuando *“ningún país, a excepción de Colombia, había señalado esa conexión conceptual”* (Luis Astorga, “El tráfico de drogas, la seguridad y la opción militar”, en Alberto Aziz Nassif y Jorge Alonso Sánchez (coords.), *El Estado mexicano: herencias y cambios*, t. I: Globalización, poderes y seguridad nacional, México, Cámara de Diputados/ciesas/Miguel Ángel Porrúa, 2005: 429).

Departamento de Seguridad Interior de Estados Unidos (*Homeland Security*).⁴⁴ A Estados Unidos le preocupaba no solamente su soberanía territorial sino la llamada “seguridad hemisférica” por lo que las fronteras terrestres de Estados Unidos con Canadá y México elevaron su importancia (Calleros Alarcón, 2010). México quedó ubicado como parte del perímetro o dentro de los “círculos geopolíticos concéntricos de seguridad estadounidense lo que provocó que del lado mexicano, también se re organizaran las instancias de seguridad.

Asimismo, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas exhortó a sus Estados miembros a adoptar las medidas necesarias para prevenir actos terroristas, lo que traería como consecuencia, la secularización de la migración: En 2001, bajo el mandato del presidente Vicente Fox, las autoridades mexicanas lanzaron el Plan Sur e para frenar la “migración ilegal” en su frontera sur. Este programa apelaba a la coordinación interinstitucional entre el gobierno federal y las autoridades estatales y municipales para realizar operativos donde participarían efectivos de la PFP, las policías municipales y estatales, el Ejército y la Marina mexicanas, las policías judiciales y agentes del INM. El Plan incluía labores de inteligencia, intercambio de información (con Guatemala y Estados Unidos), operativos conjuntos, prevención y vigilancia y acciones de auxilio y rescate de personas a través de los Grupos Beta.⁴⁵ Como parte del Plan también se puso en marcha el Programa de Repatriación Ordenada y Segura el Programa que, con el apoyo del organismo norteamericano de control migratorio (conocido como INS), sufragaba el costo de deportar a los migrantes centroamericanos desde México a sus respectivos países de origen (Méndez, 2002).

Desde el 2004, México puso en marcha el Sistema Integral de Operación Migratoria (Siom) para sistematizar de mejor manera el registro y consulta de información sobre las personas que entran o salen del país. Del enfoque de seguridad que adoptó México, se desprendió la emisión de la Ley de Seguridad Nacional en enero de 2005, año en el que también tuvo lugar la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América Norte (Aspan). El Plan Sur no alcanzó los resultados esperados lo que hizo que en 2005 México, formulara Propuesta de política migratoria integral en la frontera sur.

En mayo de 2006, el Presidente Bush anunció el despliegue de hasta 6 mil soldados en la frontera con México, a lo largo de cuatro estados, Arizona, California, Texas y Nuevo México, razón por la cual se habló de una militarización de la frontera. Arizona fue el primer estado en enviar a la Guardia Nacional a la frontera, estado caracterizado por ser el laboratorio de múltiples estrategias antimigrantes (Gómez Gastélum, 2009). Otro paso importante en materia de seguridad fue, la entrada en vigor de Iniciativa Mérida en 2007, como esquema de cooperación bilateral para

⁴⁴ Poulantzas (citado por Álvarez y Staelens, 1990) conceptualiza un nuevo orden coercitivo sobre las tradicionales instituciones de seguridad, establece un "orden corporal" que los administra y convierte en corporaciones de élite, en las que queda relegada la participación ciudadana en detrimento de la democracia.

⁴⁵ Se conoce que derivados de los recursos de Plan Sur, se dotó a Grupo Beta de equipos.

“contrarrestar la grave amenaza que puedan representar las organizaciones criminales”.⁴⁶ Como observamos, la necesidad del INM de modernizar rápidamente su estructura afectó al desempeño de Grupo Beta pero no lo benefició.

En abril de 2007, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) demandó al INM agotar los recursos materiales y humanos a su alcance, así como su capacidad de gestión ante las autoridades que participan en la integración de los Grupos Beta, para que los refuercen y provean de los elementos necesarios para el cumplimiento de su responsabilidad de brindar oportuno y eficaz auxilio a los migrantes, y de ser necesario incrementar los Grupos en *“áreas donde hasta ahora no operan y donde su presencia es necesaria”* (CNDH, 2007). Este organismo nacional considera que el fortalecimiento de la capacidad de auxilio de Grupo Beta incidirá en la reducción del número de fallecimientos de migrantes siendo que *“cuando los decesos ocurren en Estados Unidos, ha merecido reiteradas protestas de diversas instancias y organizaciones de México por el abandono en que se deja a los indocumentados.”* (CNDH, 2007). A finales del mismo año, el 17 de diciembre, se creó el Programa de Repatriación Humana (PRH) de 2007.

El 2008 inició con la puesta en marcha de la fase piloto del PRH en la ciudad de Tijuana con la firma de un convenio de colaboración con los tres órdenes de gobierno.⁴⁷ Para abril, la OEA difundió la Normatividad Interna y Programas en materia de Migración del Gobierno de México en la que consta el Programa de Protección a Migrantes (Grupo Beta), y expone los antecedentes del Programa Interinstitucional de Atención a Menores fronterizos (OEA, 15 de abril de 2008). En ese mismo año, tenemos reportes de que Grupo Beta en colaboración con el Instituto Estatal del Empleo y albergue Emaus en Ciudad Acuña-Coahuila, que promovió ayuda a los migrantes repatriados a través del programa *“Repatriados Trabajando”* que se llevó a cabo sólo durante el mes de diciembre de ese año. *“Cada beneficiario recibió dos mil pesos, con una erogación superior a los 94 mil pesos, por concepto de pasaje, que les permitió retornar a sus comunidades de origen.”* (Romero, 2008).

⁴⁶ Iniciativa Mérida o Plan Mérida es un tratado internacional de seguridad establecido por los Estados Unidos en acuerdo con México y los países de Centroamérica para combatir el narcotráfico y el crimen organizado y luchar contra ellos. El acuerdo fue aceptado por el Congreso de los Estados Unidos y activado por el ex presidente George Bush el 30 de junio del 2008. Contempla la adquisición de equipo y sistemas de cómputo para la emisión de formas migratorias biométricas en la frontera sur, así como del equipo necesario para realizar el cotejo por vía automatizada.

⁴⁷ Podríamos decir que el INM instauró el Programa de Repatriación Humana (PRH) en apoyo a las necesidades de los migrantes que Grupo Beta venía atendiendo desde su apareamiento, pues Grupo Beta auxilia a los migrantes en su intento de “cruzar” la frontera hacia Estados Unidos, mientras que el PRH los asiste una vez que los oficiales estadounidenses los han asegurado y “deportan” o “repatrian” hacia México para brindarle seguridad, orientación y apoyo en su regreso. Entre los apoyos que reciben los migrantes connacionales están: las llamadas telefónicas, el transporte local (Centros de salud, DIF, Albergues) y trasladar a la central de autobuses para transporte foráneo; alimento y expedición del Clave Única de Registro de Población (CURP). Para llevar a cabo dichas actividades, PRH debe igualmente, coordinar esfuerzos interinstitucionales con los tres órdenes de gobierno y con organizaciones de la sociedad civil.

Para resumir, en la Tabla 1 podemos apreciar simultáneamente, el año de creación de Grupos Beta y el factor contextual antes mencionado:

Tabla 1. Grupos Beta a Nivel Nacional por año de creación y contexto binacional

Año	Ciudad	Estado	Evento
1990	2. Tijuana	Baja California	Operación <i>Gatepeeker</i>
1994	3. Nogales	Tamaulipas	Creación de Grupo Beta
1995	4. Tecate	Baja California	Operación Guardián
	5. Matamoros	Tamaulipas	Creación del Frente Amplio de Apoyo al Migrante
1996	6. Agua Prieta	Sonora	Creación del Programa Interinstitucional de Atención a Menores Fronterizos con el apoyo del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef)
	7. Tapachula	Chiapas	
	8. Comitán		
1997	9. Mexicali	Baja California	
	10. Tabasco	Tabasco	
2000	11. Piedras Negras	Coahuila	Creación Programa Paisano, antecedente en 1989.
2002	12. Sásabe	Sonora	Caída Torres Gemelas: <i>Homeland Security</i> (2001) Plan Sur (2001)
	13. Ciudad Juárez	Chihuahua	Visita de la Relatoría de la CIDH (2002)
	14. Acayucán	Veracruz	Programa Desarrollo Regional de la Frontera Norte
2004	15. San Luis Río Colorado	Sonora	Sistema Integral de Operación Migratoria (SIOM)
	16. Sonoyta		Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América Norte (Aspan)
2006	17. Puerto Palomas	Chihuahua	Iniciativa Mérida (2007)
			Programa de Repatriación Humana (2007)
2011	18. Ixtepec	Oaxaca	Expedición Ley de Migración (México) Programa de Dignificación de Estaciones Migratorias Informe Especial sobre Secuestros-CNDH

Fuente: INM. Acciones de protección a migrantes efectuadas por los Grupos Beta, 2002-2011. Disponible en www.inm.gob.mx/%2Festadisticas/%2Fseries_historicas/%2FBETAS02_11.xls&ei

1.5. Marcos normativos

Los antecedentes históricos del marco normativo en el que opera Grupo Beta, podemos hallarlos en la primera Ley de Inmigración que se publicó el 22 de diciembre de 1908 correspondiendo su aplicación a la Secretaría de Estado del Despacho de Gobernación, que sería reemplazada por otra en 1926 en el Gobierno de Plutarco Elías Calles, e cuyos textos se estableció restricciones de extranjeros incluso por razones de salud pública.⁴⁸ Siguió otra modificación en 1930, hasta que en 1936, durante la presidencia de Lázaro Cárdenas se promulgó la Ley General de Población (LGP) con lo que se creó la Dirección del mismo nombre (Karam Enríquez, s/f).

Se efectuaron varias reformas LGP: en diciembre de 1947, se promulgó una nueva Ley General de Población que prevaleció hasta 1974; Otra reforma se llevó a cabo en 1996, y en abril de 2008 para modificar los artículos 118 y 125 y se derogan siete (19, 120, 121, 123, 124 y el 127) por considerarlos que “*criminalizan la pobreza y la*

⁴⁸ La Ley General de Población de 1974 facultaba a la autoridad migratoria para asegurar a los extranjeros que permanecieran en México de forma ilegal, criminalizando a los migrantes. Puede revisarse Ley General de Población (D.O.F. 7/I/1974).

*búsqueda de oportunidades; se basan en una política criminal contraria al derecho penal mínimo y a los principios básicos del derecho penal democrático y se suman a una pluralidad de sanciones previstas para las mismas conductas” (Ballinas, 2008).*⁴⁹

Fue hasta el año 2000, que se reglamentó esta ley para facultar a la autoridad migratoria de crear grupos de protección a migrantes, lo cual es el sustento legal para la creación y funcionamiento de los Grupos Beta que coordina el INM, con la participación de los estados y municipios correspondientes, como consta en los artículos 137 y 138 cuyo contenido es el siguiente:

Artículo 137.- La Secretaría podrá crear Grupos de Protección a Migrantes que se encuentren en territorio nacional, los que tendrán por objeto la protección y defensa de sus derechos humanos, así como de su integridad física, con independencia de su nacionalidad y de su condición de documentados o indocumentados; dichos Grupos se crearán en el marco de los Acuerdos de Coordinación que para el efecto se celebren con los ejecutivos de las entidades federativas, considerando, en todo caso, la participación que corresponda a los municipios.

Artículo 138.- El Instituto coordinará la operación y funcionamiento de los Grupos a que alude el Artículo anterior, y en los mismos podrán participar, de manera conjunta, elementos de seguridad pública de los niveles federal, estatal y municipal.

Desde el pasado 25 de mayo de 2011, México posee un nuevo marco normativo en materia migratoria con la promulgación de la Ley de Migración, a partir de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, con fundamento en los artículos 26 y 33 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; artículos 9, 22 y 27 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; artículos 33 y 34 de la Ley de Planeación; y el artículo 49 de la Constitución Política del Estado de Baja California se conforma el sustento legal para la creación y funcionamiento de los Grupos Beta que coordina el INM. La Ley de Migración establece:

Artículo 71. La Secretaría creará grupos de protección a migrantes que se encuentren en territorio nacional, los que tendrán por objeto la protección y defensa de sus derechos, con independencia de su nacionalidad o situación migratoria (Ley de Migración, 2011).

La nueva ley señala que, en ningún caso, una situación migratoria irregular representará la comisión de un delito, ni se prejuzgará la comisión de ilícitos por el hecho de encontrarse en condición de indocumentado.⁵⁰ En tanto que, la actuación de

⁴⁹ Por ejemplo, el Art. 74 de la LGP afirma que *"nadie deberá dar ocupación a extranjeros que no comprueben previamente su estancia legal en el país"*. De igual forma, la ley aclara que los extranjeros deberán primero regularizar su estancia en México y solicitar visa para trabajar, de lo contrario, estarían incurriendo en delito como lo establece el Art. 74 *"nadie deberá dar ocupación a extranjeros que no comprueben previamente su estancia legal en el país"*. El Art. 123 (derogado en 2008) indicaba prisión hasta de dos años, multa y expulsión a los indocumentados, o proceder a una expulsión del migrante sin aplicar pena corporal. El Art. 152 de la LGP autoriza al personal autorizado (llámese Agentes Migratorios, policías federales, policías locales) interrogar o llevar a cabo el aseguramiento de cualquier extranjero. Puede consultarse el Reglamento de la Ley General de Población (D.O.F. 14/IV/2000).

⁵⁰ Varios expertos en materia de derechos humanos de los migrantes, critican a esta nueva ley por ir contra los artículos 1º, 11º, 16º, 17º y 21º de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, los cuales hacen referencia a la no discriminación, igualdad, libertad de tránsito y acceso a la justicia, pues la nueva ley sólo refuerza los sistemas de seguridad nacional por encima de la protección de los derechos humanos de los migrantes. *“La ley no garantiza una correcta aplicación ni un ejercicio eficiente del*

los servidores públicos del INM, se sujetará a los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en esta ley.⁵¹ Al respecto, el presidente mexicano, Felipe Calderón admitió que *“las condiciones en las que se da actualmente la migración ponen a las personas en una grave situación de vulnerabilidad. Las ponen en condición de vejación y son objeto de abusos de toda índole”* (Ramos, 2011).

Adicionalmente, existen Acuerdos de Coordinación y Convenios Específicos, que la Secretaría de Gobernación podrá firmar con entidades de la Administración Pública Federal, entidades federativas o municipios e, incluso con las organizaciones de la sociedad civil con el fin de participen en la instalación y funcionamiento de los grupos de protección a migrantes. Los convenios deben ser firmados por los tres niveles de Gobierno para reconocer y apoyar la actividad de los Grupos Beta en las localidades. En el caso particular del Estado de Baja California, es importante que se promulgue una Ley Estatal de Migración donde el Estado y su respectiva reglamentación, para que autoridades migratorias e instancias de seguridad pública se comprometa a respetar los derechos de los migrantes que transitan por su territorio en situación irregular. Por lo pronto, Las derogaciones de las fracciones VII y VIII del artículo 3y de los artículos 7 al 75 de la Ley General de Población, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 25 de mayo de 2011, entrarán en vigor *“hasta que se encuentre vigente el Reglamento de la Ley de Migración”* (LGP, 09 de abril de 2012).

Mientras tanto, se entiende que aún están vigentes los criterios contenidos en el artículo 138 de la Ley General de Población que indica: *“El Instituto coordinará la operación y funcionamiento de los grupos [...], y en los mismos podrán participar, de manera conjunta, elementos de seguridad pública de los niveles federal, estatal y municipal”* (LGP, 2008).

1.6. Organización de Grupos Beta a nivel nacional

El primer Grupo Beta se conformó con 45 elementos, 15 por cada nivel de gobierno (Secretaría de Gobernación, Dirección general de Servicios Migratorios, Gobierno de Baja California y Gobierno Municipal de Tijuana), además de personal administrativo de apoyo proporcionado por la Dirección General que antecedió al INM como autoridad migratoria. A su vez, la Unidad se subdividía en grupos por cada nivel de gobierno, conformados por tres agentes que debían cubrir tres turnos de ocho horas para cubrir las 24 horas del día (Calleros, 2009: 183).

Hoy en día, la organización de los Grupos Beta a nivel nacional continúa siendo de manera tripartita, pues como ya se mencionó anteriormente, son el Gobierno Federal, el Gobierno Estatal y el Ayuntamiento, quienes deberán celebrar convenios para

sistema de administración de justicia”, aseguró el director de Amnistía Internacional México, Alberto Herrera (Mayorga, 2011).

⁵¹ Según Amnistía Internacional (2010), el artículo 67 de la LGP autorizaba a las autoridades federales, estatales y municipales a exigir que los ciudadanos extranjeros quejosos aporten pruebas de su estancia legal en el país lo que los disuadía de presentar la denuncia de un abuso o un delito.

comisionar al personal y, proporcionarán el apoyo técnico y aportarán los recursos materiales y financieros necesarios para realizar actividades de protección a migrantes.

El personal comisionado al Grupo Beta deberá contar con un oficio que acredite y precise los objetivos de la prestación de sus servicios, así como las características y vigencia de su comisión. La coordinación operativa de Grupo Beta estará a cargo de la persona que designe el Gobierno Federal (Secretaría de Gobernación), tomando en cuenta la opinión del nivel estatal y municipal, quien a su vez deberá informar de las actividades desarrolladas y los resultados alcanzados.

Para cuando se produjo en el 2002, la visita de Juan E. Méndez, Relator Especial para Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias, existían 13 grupos en total. En el 2003, operaban 13 Grupos Beta: Mexicali, Tecate y Tijuana en Baja California; Agua Prieta, Nogales y Sásabe en Sonora; Cd. Juárez en Chihuahua; Piedras Negras en Coahuila y, Matamoros en Tamaulipas en el norte de México. En el sur del país operaban Comitán y Tapachula en Chiapas; Tabasco y, Acayucán en Veracruz. En 2004, se crearon dos Grupos Beta más en el Estado de Sonora: San Luis Río Colorado y Sonoyta. En 2006 se crea otro Grupo Beta en Puerto Palomas, Chihuahua.⁵²

En 2010 incrementó el número de 17 a 21 Grupos Beta distribuidos a lo largo de las fronteras. Los encuentran en Chiapas (Tapachula y Comitán); Tabasco (Tenosique); Veracruz (Acayucán); Tamaulipas (Matamoros); Coahuila (Piedras Negras y el de Ciudad Acuña que funciona sin Acuerdo de Coordinación); Chihuahua (Ciudad Juárez y Puerto Palomas); Sonora (San Luis Río Colorado, Sonoyta, Sásabe, Nogales, Agua Prieta); y en Baja California (Tijuana, Tecate y Mexicali). Debido a los altos índices de inseguridad en la frontera de Ciudad Juárez Chihuahua, las autoridades de México y EUA acordaron evitar realizar repatriaciones por este punto. Como resultado, las acciones de los grupos de protección a migrantes presentan un descenso a partir del mes de marzo.

En el 2011, según el Boletín Anual de Estadísticas Migratorias del 2011 de los 21 Grupos Beta en las fronteras norte y sur del país, 16 existen formalmente mientras que los Grupos de Arriaga, Palenque, Tuxtla, Acuña e Ixtepec se encuentran en proceso de formación aunque ya están operando. Durante el periodo de septiembre de 2010 a junio de 2011 brindó orientación a 218,017, localizó a 189 migrantes, brindó asistencia social a 184,918 y asistencia jurídica a 268 personas. Como parte del fortalecimiento de los Grupos Beta en la frontera sur, el 20 de mayo 2011 se formalizó el Grupo Beta de Ixtepec-Oaxaca, a través de la firma de un Convenio Específico entre el Gobierno Federal y local.

En 2010, un total de 155 agentes estaban asignados a Grupo Beta, 116 Federales, 10 estatales y 29 Municipales, 96 en la frontera norte y 59 en la frontera sur a nivel nacional para atender a un promedio de número de migrantes que se rescataron sólo en

⁵² INM. Boletín Anual de Estadísticas Migratorias 2007. IV. Grupos de Protección a Migrantes. Acciones de protección a migrantes efectuadas por los Grupos Beta, 2002-2009. Disponible en www.inm.gob.mx/estadisticas/series.../BETAS02_09.xls

ese mismo año. Otros datos demuestran que la flota de la agrupación está compuesta por 177 vehículos de los cuales, 131 son camionetas y autos, 29 cuatrimotos, y 17 lanchas; y en el caso de Yapachula se cuenta con una ambulancia, vehículos que sufren desgaste y en algún momento deben ser renovados (Sánchez, 2010).

Tabla 2. Número de agentes asignados y vehículos en 2010

	Ciudad	Agentes	Vehículos
Baja California	1. Tijuana	14	11
	2. Tecate	7	10
	3. Mexicali	7	4
Sonora	4. Nogales	10	12
	5. Sonoyta	5	5
	6. San Luis Río Colorado	2	8
	7. Sásabe	1	8
	8. Agua Prieta	10	12
Chihuahua	9. Ciudad Juárez	6	13
	10. Puerto Palomas	5	3
Coahuila	11. Piedras Negras	12	13
	12. Ciudad Acuña	9	6
Tamaulipas	13. Matamoros	8	16
Veracruz	14. Acayucan	6	10
Tabasco	15. Tenosique	9	15
Oaxaca	16. Ixtepec	1	0
Chiapas	17. Arriaga	19	12
	18. Tuxtla Gutiérrez	11	4
	19. Comitán	10	11
	20. Palenque	2	3
TOTAL		154	176

Fuente: Sánchez, V. (25 de octubre de 2011). Rebase emigración a Grupos Beta”. Disponible en <http://www.sipse.com/noticias/71927-rebase-emigracion-grupos-beta.html>

Como podemos observar, a 17 años de la creación del primer Grupo Beta en Tijuana, los agentes operan con recursos limitados tanto humanos como financieros pues en muchas ocasiones, se han visto rebasados por los flujos de migrantes pues sólo operan con uno o dos agentes como se aprecia en la Tabla anterior. El presupuesto que recibió Grupo Beta ejerció en 2009 fue de \$ 22.6 millones de pesos mexicanos. No se cuentan con el rubro específico para 2010 o 2011. En declaraciones al periódico Reforma, José Alberto Cañedo Bernal, director de Protección al Migrante del INM, explicó que cada grupo requiere en promedio de 3.5 millones de pesos al año para operar y que: *"Muchas veces, por periodos de tiempo, a veces prolongados, nos retiran a personal para que realicen funciones policiacas y ya después nos los regresan para seguir haciendo las actividades"* situación que afecta directamente al número de atenciones que se prestan (Sánchez, 2011).

1.7. Actividades de Grupo Beta

Las actividades de Grupo Beta están divididas en dos áreas de atención, la primera tiene como función principal la realización de recorridos pie-tierra por las franjas fronterizas consiste, en puntos previamente identificados donde se presenta un mayor flujo de cruce de migrantes; y la segunda, es de atención en las oficinas instaladas en la línea de cruce fronterizo, o Estaciones Migratoria. Esta es la razón por la que el lema del Grupo Beta reza: “Vocación, humanismo y lealtad”.

Cada agente de Grupo Beta porta uniforme color naranja fosforescente, con los logotipos distintivos correspondientes a las iniciales del INM y a la B (de Grupo Beta) respaldados por los colores de la bandera de México (verde, blanco, rojo). Pero existe una confusión entre los migrantes, pues por falta de información o confusión, no distinguen entre agentes de migración, agentes OPI (agentes de protección a la infancia), agentes de aduana, y agentes de Grupo Beta.

Imagen 1. Logotipos oficiales

Logotipo del Grupo Beta



Logotipo del INM



Fuente: INM (2011). Disponible en
http://www.inm.gob.mx/index.php/page/Programas_del_INM

Se equipan a las unidades compuestas por al menos tres agentes a quienes se les provee de equipos de radio, GPS, larga vista, computadora, cámara fotográfica, equipo de primeros auxilios, medicinas básicas, un vehículo 4x4. Además deben portar agua, alimento, impermeables, cobijas, medicamentos, cartillas y trípticos que son entregados a los migrantes en los recorridos las 24 horas del día. La unidad efectúa patrullajes de reconocimiento en las áreas de riesgo de las franjas fronterizas en los municipios de su jurisdicción para detectar migrantes en posible situación de riesgo según una bitácora de recorrido previamente planeada. Se intensifican los recorridos por la zona serrana en cuatrimotos y pie tierra con la finalidad de aumentar la vigilancia, ya que en esa zona las temperaturas son bajas y abundan los animales venenosos, los cuales ponen en riesgo la vida de los migrantes (Reynoso Nuño, 2010).

Por las condiciones de trabajo antes descritas, al realizar un patrullaje, los agentes deberán seguir los protocolos internos y protegerse de igual forma ante las

inclemencias climáticas. (Puede verse la Tabla 22). De su misión, y objetivos, se desprenden las tareas específicas que realiza este grupo y que se reportan en el Boletín Anual de Estadísticas Migratorias como:

1.7.1. *Acciones de atención a migrantes*⁵³

- **Migrantes rescatados.-** Provisión de servicios de primeros auxilios, labores de rescate y auxilio a migrantes que se encuentran en situaciones de riesgo, en coordinación con las dependencias involucradas en la materia. Así lo reportan continuamente los medios de comunicación locales: “*Rescatan a 22 migrantes abandonados*” (Martínez, 2012).
- **Migrantes lesionados o heridos.-** Incluye a los migrantes que han sufrido alguna mutilación y la clasificación “otros”.
- **Migrantes reportados como extraviados y localizados.-** Incluye únicamente eventos de migrantes reportados como extraviados y que fueron buscados y localizados por los Grupos Beta de protección a migrantes. El periodo de búsqueda es máximo de un mes, a partir de la fecha de reporte. Las cifras corresponden a los localizados.

1.7.2. *Operativos*

- **Patrullajes realizados.-** en zonas que están previamente identificadas como de mayor flujo de cruce de migrantes donde también se aprovecha para alertar de peligros con letreros y la instalación de torres de orientación también llamadas torres Beta, que tienen una altura de 10 metros y en su parte superior, una luz estroboscópica visible a 10 kilómetros. Junto a ella existe un depósito de agua y una sombra para que los migrantes se refugien hasta la llegada del personal de los Grupo Beta para ser rescatados.
- **Acciones conjuntas con dependencias federales, estatales, municipales y extranjeras.-** Las acciones conjuntas entre los Grupos Beta y las diversas dependencias a favor de los migrantes que se dirigen hacia Estados Unidos incluyen las relacionadas a la asistencia médica y/o social y a la búsqueda de personas reportadas como extraviadas.

⁵³ INM. Boletín Anual de Estadísticas Migratorias 2007. IV. Grupos de Protección a Migrantes. Acciones de protección a migrantes efectuadas por los Grupos Beta, 2002-2009. Disponible en www.inm.gob.mx/estadisticas/series.../BETAS02_09.xls

1.7.3. Asistencia social y jurídica

- **Asistencia social a migrantes.-** La asistencia social brindada a los migrantes incluye uno o más de los siguientes apoyos: alimentos, ropa, cobijas, refugio, medicamentos, atención médica menor, traslados a centros hospitalarios para atención médica mayor, y/o asesoría en diversos trámites administrativos a favor de los migrantes localizados en los recorridos, rescatados y que se presentan en estas oficinas donde se les brinda el apoyo necesario. Proveer a los migrantes de los servicios básicos como lo son de higiene, alimentación, salud y una llamada telefónica para ponerlos en contacto con su familia en México y Centroamérica. Se les canaliza a alguna casa o albergue para migrantes en la localidad para que tengan alojamiento.
- **Migrantes repatriados atendidos.-** Las cifras incluye a los migrantes mexicanos devueltos desde Estados Unidos, a los cuales se les brindó atención médica, social y/o jurídica.
- **Migrantes que recibieron orientación.-** Incluye a migrantes que recibieron orientación acerca de los riesgos a que se encuentran expuestos, y respecto de los derechos que les asisten en México, así como de los riesgos naturales que enfrentan al intentar cruzar la frontera. La orientación brindada es de manera verbal, además se les pudo haber entregado una cartilla y/o tríptico con la información antes mencionada, sin importar su nacionalidad o situación migratoria.
- **Asistencia jurídica a migrantes.-** Tiene el objeto de proveer asistencia y asesoría al migrante en materia migratoria así como en la adecuada protección de los derechos humanos, en la representación letrada, elaboración de documentos jurídicos por lo que incluye la presentación de quejas atendidas sin denuncia por violaciones a las garantías individuales. Los efectivos atienden quejas y canalizan denuncias a través de un formato especial que deben entregar a sus superiores, que se atienden por las corporaciones de seguridad públicas o por la Comisión de Derechos Humanos, según sea el caso. Anteriormente, en este rubro se contaban los datos por faltas a la Ley General de Población hasta la aprobación de la nueva Ley de Migración el 25 de mayo del 2011.

Las actividades se realizan en turnos, que incluso cubren los fines de semana, y las noches. Únicamente los agentes comisionados por la el nivel Federal pueden ser rotados a otros Grupos Beta en distintas entidades, pues los que son asignados por el nivel local permanecen en la ciudad, durante el tiempo que estime conveniente sus superiores. Los Agentes Beta reciben capacitación para optimizar su labor: se les entrena en técnicas de orientación y búsqueda, rescate terrestre y acuático, primeros auxilios, cartilla de derechos humanos, asistencia social y sistemas de comunicación, para brindar un servicio altamente profesional a la población migrante.

De acuerdo a la reciente aprobada Ley de Migración, los agentes del Grupo Beta tienen prohibido deportar o denunciar a los migrantes, y en su uniforme deberán portar la leyenda “Agente de protección a migrantes” que será visible en la espalda de sus camisas (González V., 2009). Actualmente, la presentación de los migrantes en situación irregular sólo puede realizarse por el INM en los casos particulares, y además de que no podrá exceder del término de 36 horas contadas a partir de su puesta a disposición.

En el contexto de violencia que atraviesa México por la recuperación de la soberanía territorial con organizaciones criminales y ante la emergencia que vive Tultitlán por el cierre de la Casa del Migrante San Juan Diego el 9 de julio de 2012, Grupo Beta del INM amplió su cobertura hacia el Estado de México, ya que sólo nueve entidades cuentan con su apoyo dentro de la ruta de los migrantes en Chiapas, Oaxaca, Tabasco, Veracruz, Tamaulipas, Chihuahua, Coahuila, Sonora y Baja California Norte. Cabe destacar que en el Estado de México, la zona de Lechería presenta oposición de los colonos del sitio pues ven en los migrantes la causa de delitos por lo cual son objeto de agresiones constantes. En este caso el apoyo de Grupo Beta se destaca: colocaron una carpa para atender a los migrantes que están de paso y que llegan en “La Bestia”. Ahí los migrantes pueden beber agua fría y utilizar las regaderas, alimentarse y solicitar cualquier de los servicios que proporciona el Grupo (Jiménez, 2012).

Conclusiones y recomendaciones del presente capítulo

Luego de esta breve reseña de lo que ha sido el contexto histórico que incentivó y frenó los flujos migratorios entre México y Estados Unidos, podremos comprender que en esas circunstancias, del lado mexicano, diversas órdenes religiosas acogieron a los migrantes, con la participación voluntaria de ciudadanos, los sacerdotes brindaron apoyo, alimentos, cobijo y consejo espiritual a los migrantes que llegaban o se iban en busca de una mejor vida. Como hemos visto, el precedente en el trabajo de asistencia a migrantes está en la participación de la sociedad civil, y el caso particular de Baja California, se observa una presencia latente y comprometida las organizaciones civiles que no sólo reconocieron los garantías universales en sus connacionales sino también en los extranjeros, con lo que impulsaron un proceso de conciencia colectiva y fomento de la democracia en nuestra entidad. En ese sentido, la tarea por la defensa y la procuración de los derechos de los migrantes y su posterior consolidación de redes informales para la defensa de los migrantes internacionales.

El recorrido por la historia del surgimiento del Grupo Beta, su evolución y desarrollo en la localidad, consideramos relevantes puntualizar sobre los siguientes aspectos:

Desde 2002, cuando ocurrió la última visita de la Relatoría de Trabajadores Migratorios, han sido las Organizaciones Civiles y la CNDH son quienes han documentado de mejor manera las acusaciones de extorsiones, robos y secuestros perpetrados a migrantes en tránsito a Estados Unidos, en varios de los cuales se

denunció la participación de autoridades migratorias, además de la del crimen organizado.

Apenas con la reciente aprobada Ley de Migración el 25 de mayo del 2011 (aún sin reglamentar) se ha generado un marco normativo más apropiado al fenómeno migratorio, menos policíaco, y más humanitario. El Gobierno de Felipe Calderón, da un paso adelante en la efectividad sobre las garantías individuales de los migrante tal y como lo señala la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos garantiza el respeto a los derechos humanos de todas las personas, independientemente de su nacionalidad y calidad migratoria.

Como sabemos, el Acuerdo de Coordinación no es imperativo para las dependencias por lo que descuidan la cobertura de un número de agentes específicos, sino es un compromiso hacia las acciones de protección a migrantes por lo que la falta de obligatoriedad, se traduce en informalidad, porque se desconoce cuántas y cuáles son las veces que los Gobiernos Estatales renovaron o ratificaron los convenios con la Federación (Secretaría de Gobernación) y Gobiernos Municipales, situación que ha ido empeorando con la estrategia de seguridad emprendida por el Gobierno de Felipe Calderón (2006-2012) de combate a organizaciones criminales que condiciona la participación del personal a la demanda de agentes en servicio para ese propósito. Ejemplo de ello es la situación de Grupo Beta en Puerto Palomas que llegó a laborar con un solo agente, o lo que Samuel Ramírez Bante, coordinador del Grupo Beta en Chiapas quien narra:

[...] el grupo lo conforman nueve policías municipales comisionados, seis laboran en Tapachula y tres en Pijijiapan, además de 12 policías federales también comisionados. El territorio que deben cubrir abarca la zona del Suchiate, Arriaga y Motozintla; “mucho terreno para pocos agentes y escasos recursos” [...] “a veces también nosotros tenemos que correr”, pues desde 1998 nos “desarmaron” [...]. (González V., 2009).

Como ya se mencionó anteriormente, la eficiencia del Grupo Beta en relación al número de atenciones a migrantes depende del número de agentes comisionados, el flujo de migrantes y la demanda de los cuerpos de seguridad locales para el cumplimiento de funciones policiacas, situación que se ha visto agravada por la guerra emprendida en los últimos años por el Gobierno de Felipe calderón Hinojosa y que ha traído también implicaciones para el fenómeno migratorio, pues las organizaciones criminales al ver diezmadas sus ganancias y a sus pistoleros, se avocaron sobre los migrantes para hacerse de nueva fuerza de trabajo, y a quienes bajo presión o extorsión, los obligan a transportan sustancias ilícitas o a cometer sicariato.

El caso del asesinato de 72 migrantes en Tamaulipas ocurrido el pasado agosto de 2010, evidenció lo que los activistas por los derechos de los migrantes venían denunciando en torno a los secuestros que los migrantes sufrían por parte de organizaciones criminales, a quienes además, el Gobierno de Felipe Calderón estaba decidido a combatir para recuperar la soberanía territorial de sitios que estaban en su dominio; son dos fenómenos que se desarrollaron paralelamente, y que se colocaron

en la agenda pública amenazando la seguridad nacional. Las opiniones son diversas, pero el recrudecimiento de ambos fenómenos tiene que ver con la aplicación de políticas públicas binacionales, llegando incluso a generar en la opinión pública asociaciones que vinculan a los migrantes y la comisión de delitos.

Se entiende que en este contexto, los agentes de Grupo Beta ponen en riesgo no sólo su integridad física al igual que los migrantes a quienes atienden, sino que ponen en peligro también su vida. Al respecto, José Alberto Cañedo Bernal, director de Protección al Migrante del INM, declaró que: *“Los agentes de los Grupos Beta trabajan en zonas donde son la única autoridad, como el desierto de Altar o la selva en Chiapas, o en otras donde se sienten cada vez más amenazados por el crimen organizado, como las de Veracruz y Tamaulipas”*. Sánchez, V. (24 de octubre de 2010). Por ello, la importancia de que los agentes de Grupo Beta se identifiquen y diferencien plenamente de otras corporaciones de seguridad: su uniforme, de color naranja fosforescente, por lo menos, en el caso de los agentes Beta del Estado de Baja California, desde 2010 pasó a ser de tipo militar en color camuflaje, con los correspondientes distintivos del INM y del Grupo Beta.

Del tema de la violencia y los riesgos que enfrentan los agentes Beta, va también la polémica portación de armas, porque quienes están a favor del enfoque humanitario no encuentran justificación para que un agentes de “rescate”, deban llevar armas, lo que también, infunde miedo y temor en los migrantes. En contraparte, está la opinión de las corporaciones de seguridad, y de los mismos agentes de Grupo Beta, pues al enfrentar también los peligros de organizaciones criminales, encuentran en las armas un instrumento de defensa (Entrevista a Hernández García y García Camarillo, 2012).

Al respecto, Enrique Enriquez, coordinador de Grupo Beta Sonora asegura que se sienten halagados porque *“[...] México es el único país en el mundo que tiene Grupos de Protección al Migrante y que son directamente del gobierno. [...] Es una impotencia no poder hacerlos desistir de que no vayan [...] Hay ocasiones en que debemos evaluar la situación y decir: ¡No pueden ir!”* (AFPTV, 02 de agosto de 2010).

CAPÍTULO II

MARCO TEÓRICO Y METODOLÓGICO

Resumen de Capítulo

El estudio de caso que realizamos implicó la revisión documental y la aplicación de entrevistas a los dirigentes de los Grupo Beta de Mexicali y Tijuana para compararlos, así como a los responsables de las OC que atienden a población migrante. Se empleará la metodología cualitativa y cuantitativa para la recolección de datos, su análisis y sistematización con el propósito de identificar los componentes que deben conformar el nuevo diseño de Grupo Beta en el Estado de Baja California. Los alcances de la investigación son medianos porque explican cómo los mecanismos de cooperación y coordinación son parte intrínseca en el rediseño del programa.

2.1. Tipo de estudio

El presente estudio de caso se expone las acciones del Grupo Beta-Baja California a nivel *exploratorio* para proponer un rediseño de este programa bajo los enfoques de políticas públicas y Nueva Gestión Pública. Luego de realizar una revisión de la bibliografía disponible, se conoce que no existen evaluaciones o propuestas específicas del rediseño del Programa en nuestra entidad, pionero en su implementación a nivel nacional. La metodología que se diseñó para este fin, es de tipo cualitativa pues tiene como prioridad la descripción y el análisis de la información obtenida para establecer causas y efectos de las políticas implementadas a nivel gubernamental para el funcionamiento de Grupo Beta.

Las técnicas que se utilizan son las de recolección de información (entrevistas), revisión, comparación documental (técnicas hemerográficas) y entrevistas a agentes del Grupo Beta Baja California, migrantes así como a miembros de organizaciones civiles. El estudio no pretende establecer una generalización en términos estadísticos pues como se observará en el Capítulo III, se detectaron problemas en los sistemas de información y registro de las actividades del Grupo en los informes públicos.

Se empleará el método de estudio de caso para mostrar lo que respecta al grupo Beta que opera en el Estado de Baja California, de un total de 21 grupos que funcionan y que por sí mismos, pueden constituirse en casos particulares. El estudio de caso como herramienta metodológica o como estrategia analítica de investigación, es uno de los métodos más antiguos usados para describir y explicar la vida social en investigaciones urbanas y locales. Este método supone que es posible conocer un fenómeno partiendo de la explicación intensiva de un solo caso porque tiene como características, el examen profundo sobre determinado proceso, conservado la visión total del fenómeno. Cabe señalar que, según el Modelo de Robert Stake, el valor instrumental del estudio de caso consiste en proveer ideas en torno a un problema, facilitando el entendimiento de algún problema. En este caso, el estudio de Grupos Beta en Baja California, contribuirá a la comprensión del sistema de Grupo Beta en México.

El marco teórico consta de tres partes: la primera aborda las teorías administrativas (Nueva Gestión Pública, Gestión Estratégica, y Relaciones Intergubernamentales) que enmarcan la evaluación de las políticas públicas; la segunda parte presenta las premisas de la Evaluación de programas y las categorías de análisis para el rediseño de programas como son: Operación, Estructura, Recursos con los que cuenta, Cobertura, Marco normativo, etc.

2.2. Teorías

Si bien para el tema que nos convoca, el de la evaluación y rediseño de programas, es imprescindible recurrir a las teorías de la administración, es importante también emplear definiciones que provienen de los estudios de la migración y del enfoque de los derechos humanos, enfoques desde los cuales se pueden entender en la Tabla 3, que contiene las acciones que el INM lleva a cabo para la protección de los derechos humanos de los migrantes, y que se clasifican de la siguiente manera:

Tabla 3. Criterios de clasificación de las acciones de INM para la protección de los derechos humanos de los migrantes

Criterios	Acciones que repercuten en la protección de los derechos humanos de los migrantes	Actores
Administrativo:		
- Modernización de la infraestructura física, tecnológica y del marco legal. - Transparencia en los procedimientos, procesos y en la toma de decisiones.	Memorándum de entendimiento para la repatriación segura y ordenada a Centroamérica	Gobiernos de Guatemala, Honduras, El Salvador y Nicaragua.
	Programa redignificación de las Estaciones Migratorias	SEGOB
	Emisión de normas y circulares con disposiciones acordes con los instrumentos internacionales de derechos humanos firmados y ratificados por México.	SEGOB
	Aplicación de exámenes de confianza a su personal.	SECODAM
Humanitario:		
Dignificación del trato a los migrantes y de los espacios de aseguramiento.	Esquemas bilaterales de repatriación segura y ordenada	Gobiernos de México y Estados Unidos.
	Protección a los menores que viajan no acompañados: Nacionales y extranjeros	SNDIF, SEDIF y Red de Albergues de las OC para menores migrantes.
	Operación de los Programas de Regularización Migratoria, Programa Paisano, Programa Voluntaria al Interior del País, Programa de Repatriación Humana, Grupos Beta	SRE Centro de Estudios Migratorios

Fuente: Propia con datos de Calleros Alarcón (2009:22, 103).

2.2.1. Enfoque desde las teorías de la administración estratégica

Como resultado de la actividad gubernamental, el objeto de estudio de la administración pública se concentró en las formas para lograr estabilidad, expansión y desarrollo de los gobiernos. Sánchez González explica que, el estudio de la administración pública tuvo vertientes tanto de la Ciencia Política como de las relaciones humanas que conformarían la Escuela Clásica de la teoría de la organización sobre los postulados de Frederik W. Taylor, Henri Fayol, Luther Gulick, Lindall Urwick y James D. Mooney.⁵⁴ Según el paradigma burocrático, *“el propósito de la administración es resolver problemas públicos, aplicando leyes de manera eficiente”* (Barzelay, 1998). Se recomienda superar el paradigma burocrático, *“atravesar la burocracia empleando el conocimiento sobre el paradigma posburocrático para diagnosticar y detectar situaciones que perjudican el mejoramiento de los procesos.”* (Barzelay, 1998). El paradigma posburocrático valora la argumentación y la deliberación acerca del modo en que deben enmarcarse las funciones de los administradores públicos: dirección, misión, cultura organizativa, planeación estratégica, plantear problemas, compromiso de calidad, innovación, formar equipos, capacitación, negociar mandatos y administrar paseándose.

Hofer Ch. y Schendel D. desarrollaron el enfoque de Administración Estratégica con el fin de analizar el diseño general de una organización, si tomamos en cuenta, por un lado, los objetivos institucionales y para valorar, las políticas y la estrategia como factores claves. La estrategia organizativa es un concepto útil para guiar a las organizaciones hacia la creación de valor de manera sostenible y a largo plazo, tomando en cuenta el entorno externo, los clientes y los competidores. En palabras de Moore: *“Una estrategia exitosa es simplemente un acuerdo sostenible entre una variedad de actores que incluye los accionistas, los crededores, los clientes, los empleados, los proveedores, el gobierno y la comunidad local”* (Moore, 2009: 114). Por lo tanto, busca establecer una direccionalidad, en un conjunto de decisiones que tomará una organización para incidir sobre un entorno siempre turbulento.

Para el estudio de caso en particular, recurrimos a la NGP, y la Gestión Estratégica. En el caso de Grupo Beta, tenemos los siguientes elementos:

- Objetivo Institucional: Protección de la integridad física y material de los migrantes.
- Políticas Públicas: De seguridad, de aumento de controles en la frontera y restricciones a los flujos migratorios.
- Estrategia: atención humanitaria, protección de los derechos humanos.

⁵⁴ En respuesta, surgió representada por Elton Mayo Fritz J. Roethlisberger y Chester Barnard, y después de la Segunda Guerra Mundial se sumarán Herbert A. Simon y James E. March. Una tercera etapa en el estudio de la administración pública, se avoca en los "programas" donde según Sánchez González (Moore, 2001:59), pueden distinguirse seis corrientes: 1) la teoría del comportamiento; 2) la teoría de sistemas; 3) la administración comparada, 4) la Nueva Administración Pública (NGP); 5) las políticas públicas y 6) el *management* público.

Proponemos una visión estratégica de la administración pública que adopte el paradigma pos burocrático, las propuestas teóricas con un enfoque de gestión, porque es una visión especial de la administración que busca la cooperación como imperativo para formar parte de un proyecto definido y creado en términos relativamente racionales. Para el presente estudio de caso, entenderemos por:

- **Gestión Programática.** Consiste en cumplir con la misión organizacional y crear valor público a través de un conjunto de estrategias, políticas, programas y proyectos pertinentes que generen progreso hacia la resolución de problemas de desarrollo. La gestión adaptativa y estratégica de las intervenciones propuestas para promover el desarrollo, con la lógica aportada por la cadena de valor que vincula los medios con los fines de la generación de valor público.
- **Gestión Política.** Consiste en crear y/o consolidar la legitimidad, los recursos, la autorización y/o el apoyo para implementar la misión y crear valor público. Acciones tendientes a movilizar el apoyo de actores cuya participación y/o autorización es necesaria para lograr la misión y los objetivos. Busca generar compromisos, responsabilidad, legitimidad y recursos, con el fin de crear un ámbito propicio para las acciones de la organización.
- **Gestión Organizacional.** Establecer y manejar el entorno inmediato de la iniciativa, con el fin de asegurar que cuente con los recursos, las rutinas y la capacidad organizacional de llevar adelante una gestión efectiva, eficiente, equitativa, ética y sostenible que cree valor público. Relacionada con el diseño e implementación de procesos, sistemas y estructuras para desarrollar relaciones, rutinas y capacidades organizacionales que facilitarán el logro de los resultados deseados. Esta gestión consiste en dar dirección; orientar a equipos de trabajo y definir y mantener normas para regular el trabajo.

También se deberá pasar de una *Estrategia Organizativa* a una *Estrategia Corporativa* en el sector público, los ejecutivos públicos deben adecuar su actuación a las aspiraciones de los ciudadanos, supervisores y clientes para crear el valor público, tomando en cuenta que las organizaciones necesitan posicionarse en un mercado incierto y dinámico, y que las estrategias organizativas eficaces deben reflejar un acuerdo sostenible con los actores interesados, más que estar rígidamente enfocadas en la consecución de un objetivo definido claramente.⁵⁵ De esta manera, las dependencias asignan funciones y marcan responsabilidades a los servidores públicos que obtienen sus puestos en base al mérito y de acuerdo a nivel de pericia.

⁵⁵ El concepto de *estrategia corporativa* impulsó a los ejecutivos a pensar dinámica y estratégicamente: debían pensar en qué cambios se producirían en sus mercados; cómo posicionarían sus organizaciones para explotar posibles oportunidades o responder a amenazas predecibles; y qué inversiones fortalecerían su posición en el futuro (Moore, 2009: 111).

2.2.1.1. Planeación Estratégica

La Planeación Estratégica consiste en dar seguimiento a las actividades de la organización para asegurar que se mantenga orientada hacia los objetivos institucionales. Bajo el paradigma burocrático, en el sector público, las estrategias se reflejan en los programas y en cómo se ejecuta el presupuesto, que incluye un plan de acciones legales, hacendarias y administrativas, que nada más se dejan en manos de los administradores públicos, quienes tienen a cargo la planeación, la organización, la dirección y la coordinación. Entre las técnicas que emplea la Planeación están La Matriz de crecimiento-Participación o el Análisis de Fortalezas y Debilidades; Oportunidades y Amenazas (FODA).

Barzelay (1998) afirma que el propósito de las reformas burocráticas es permitir al gobierno ponerse al servicio del interés público,⁵⁶ que desde el paradigma posburocrático, prioriza los resultados que valoran los ciudadanos para denotar que las organizaciones deben enfocarse en los usuarios de los servicios, y los resultados sobre insumos y procesos e implica que dentro del gobierno, pues de esta manera, las acciones gubernamentales tendrán valor público para los ciudadanos. Esto debe reflejarse en el contenido de su visión, misión y objetivos institucionales. Para lograr que la formulación de planes sea estratégica, este debe ser un proceso elaborado que marque trayectoria, direccionalidad, y una perspectiva de la organización a largo plazo, que se verá reflejado la visión, la misión y metas institucionales a los que se conducen los esfuerzos de la organización. Al respecto, Barzelay sugiere:

- Pasar de la idea de la eficiencia en la reducción de costos a la calidad y el valor.⁵⁷ La eficiencia representa un problema en la administración pública y solo puede aspirar a alcanzar una eficiencia en la integración de funciones y responsabilidades y adaptación de la organización al entorno. Mientras que la administración industrial es controlada y operada por expertos en diversas áreas que aplican su autoridad y pericia sin interferencia de la política partidista; la administración pública debe recurrir a los conceptos de producto/servicio, calidad, y valor y obviamente se ve influida por la agenda pública y política.
- Pasar del tradicional control administrativo al cumplimiento de las normas alentando un sistema de recompensas y relaciones de trabajo positivas que pueden desempeñar en la motivación de las dependencias sujetas a cumplimiento la toma de buenas decisiones.⁵⁸

⁵⁶ Bajo el enfoque burocrático, el gobierno recluta a expertos en ingeniería, contabilidad y trabajo social para la prestación y mejora de servicios. Como consecuencia, las comunidades profesionales llegan a determinar el interés público más que las demandas de los ciudadanos. Las comunidades profesionales no pueden presuponer lo que valoran los ciudadanos por lo que deben ser consultadas.

⁵⁷ La eficiencia es un concepto que nace del progreso industrial en el siglo XX, en el seno de las fábricas y se pretende utilizar el conocimiento de la administración de empresas para mejorar el rendimiento del gobierno y hacer una administración pública eficiente a través de la reducción del gasto en insumos.

⁵⁸ Para ejercer control se desarrollaron sistemas de reglas, densos y complejos que posteriormente, necesitaron de operaciones y dependencias *staff* para entender, administrar y actualizar dichos sistemas.

- Pasar de la imposición de la responsabilidad a los subordinados por autoridad a lograr que los funcionarios se sientan responsables de lograr la consecución de los objetivos y establezcan mecanismos de rendición de cuentas.
- Cambiar la justificación del presupuesto de egresos de acuerdo al gasto ejercido el año anterior, por los criterios de calidad y valor de los servicios públicos que puede lograrse con base en la rutina, y el aumento de producción (servicios) mediante un mejoramiento de los procesos.

2.2.1.2. Nueva Gestión Pública: Formulación de políticas y Evaluación de Programas

Las ciencias de las políticas (*policy sciences*) tratan de dar respuestas a las problemáticas que nacen de la interacción entre sociedad y gobierno, y a las necesidades que surgen de la dinámica entre los mismos, con objetivos de interés público.⁵⁹ En la década de los setenta, Dwigth Waldo y Frank Marini denominaron *Nueva Administración Pública* a un modelo más humanista de los asuntos públicos tomando a la administración pública como un instrumento del cambio social en procuración de la "equidad social" (Sánchez González, 2001:92).

Las influencias de la NGP provienen del: *Public Choice* que trasladó la experiencia del sector privado en el sector público con el concepto de “competencia”; *Costes de Transacción* para la reestructuración organizativa; *Neo-Taylorismo* por la simplificación de la estructura jerárquica y mejoramiento de los mecanismos de motivación; y *Teoría de la Agencia* para el perfeccionamiento de mecanismos de control y responsabilidades. A esto se debe que la estrategia primordial de la NGP, se concentró en la reducción del aparato gubernamental y el recorte de gastos en empresas y programas públicos para lograr que la administración pública sea más eficaz y tenga eficiencia económica.

La estrategia organizativa y las políticas públicas tienen vínculos estrechos, pues como ya revisamos, la estrategia se expresa en los programas y planes operativos de la organización en cuyos objetivos, se aprecian los recursos necesarios que deberá emplear para lograrlos, así como las principales políticas que deberán seguirse de acuerdo al tramo de control que supervisa y rendición de cuentas. Las políticas orientan el proceso

⁵⁹ Varios analistas afirman que las políticas públicas (*Public Policies*) se consolidaron como una parte de las ciencias políticas (*Political Science*) desde su nacimiento Estados Unidos con Harold Lasswell hasta desarrollar las ciencias de las políticas (*Policy Sciences*) para la formulación, implementación y evaluación interdisciplinaria de las políticas públicas. Fue Margaret Thatcher, primera ministra de Inglaterra (1979-1990), quien implementó el *New Public Management* (NGP), es decir, un estilo gerencial proveniente del sector privado para sustituir el modelo burocrático. Thatcher impulsó una reforma administrativa que no implicó cambios drásticos en las dimensiones institucional o política de la acción gubernativa. Por su parte, en 1994, el Presidente de México, Ernesto Zedillo, promovió la aprobación de las leyes que establecieron los mecanismos de implementación de la NGP para la administración pública en México.

de toma de decisiones, le pone límites y le muestra con qué otras organizaciones puede interactuar porque la ocupa una cuestión en disputa que afecta a múltiples actores y que requiere de: a) Sensibilización: Los actores involucrados se hacen conscientes de la existencia de un tema público e identifican un cambio en su entorno; b) Interpretación: Los actores involucrados interpretan el tema de política pública; c) Posicionamiento: A medida que el tema se hace visible en la agenda pública, también es visible la posición de los actores; y d) Resolución que puede ser de manera formal o informal.

En el caso de Grupo Beta, que está inscrito en el Instituto Nacional de Migración creado en 1993 como órgano desconcentrado de la Administración Pública Federal, dependiente de la Secretaría de Gobernación y responsable de “*la planeación, ejecución, control, supervisión y evaluación de los servicios migratorios*” (INM, 2012). A partir de 2005, el INM se consolidó como instancia de seguridad nacional para intercambiar información y coordinarse adecuadamente con otras dependencias de gobierno y poner en marcha varios programas afines. Es probablemente por esta razón, que, como una medida de protección a los migrantes, se le encargó también al INM, la gestión del Programa de Protección al Migrante, dentro del cual se encuentra los Grupos Beta atendiendo a la problemática que representa la vulnerabilidad de los migrantes adultos que atraviesan la frontera México-Estados Unidos, donde ponen en riesgo su integridad y sus derechos fundamentales.

A la relación conceptual entre NGP y Políticas Públicas podemos vincular los procesos de descentralización, focalización, privatización de servicios públicos, Outsourcing, transparencia, rendición de cuentas pero sobre todo, el de evaluación. Prácticamente, la evaluación es un proceso de etapas en las que intervienen diferentes actores, que dan resultados esperados o afectan el proceso en general (Aguilar Villanueva, 1992). No debe confundirse el concepto de políticas públicas con el de políticas de gobierno porque ya mientras las primeras se orientan hacia la conservación del Estado, las políticas de gobierno se rigen de acuerdo con la legislación vigente, y los gobiernos, federal y locales deben inscribir sus acciones a partir del marco que les da origen y los regula (Moreno M., 2009: 147).

Existen cuatro modelos de NGP según el objetivo que persigue:

Tabla 4. Modelos de NGP	
Modelo	Objetivo
1. Eficiencia	Determinar si los resultados obtenidos van de acuerdo a los objetivos planeados
2. Servicios públicos de calidad	Conocer el nivel de impacto que tiene la política pública
3. Descentralización	Establecer la relación costo beneficio
4. Redimensionamiento	Conocer el nivel de cooperación entre las instancias gubernamentales y de la sociedad civil

Fuente: (Aguilar Villanueva, 1992:37).

El análisis actual de las políticas públicas, parte de la concepción de la esfera pública como el espacio de confluencia entre actores gubernamentales y no gubernamentales (Cabrerero, 2003). Tradicionalmente, el diagnóstico de los problemas públicos es realizado por académicos e investigadores, y la respuesta a esos problemas, es decir, la formulación de políticas públicas, es una etapa que frecuentemente que está en manos de la llamada tecnocracia, o un grupo reconocido de expertos que se encarga de realizar la propuesta de política pública y su incorporación a la Agenda, para lo que la administración estratégica nos da algunas alternativas (Chaqués Bonafont, 2004).

Los Estados han buscado en la evaluación, *“una herramienta que les permita no solo conocer el grado de desempeño real del gobierno, (actividades, productos, resultados), sino que ayude a determinar si la actividad de esta entidad, es de calidad, eficaz, eficiente y responsable”* (Aguilar, 2003). La evaluación de las políticas públicas⁶⁰ se clasifica de acuerdo al momento en el que se lleva a cabo: Ex ante cuando hablamos de aplicar una evaluación donde se establezca la relación Costo-Beneficio (ABC); Costo-Eficacia (ACEF) o de Marco Lógico (ML); Durante el proceso se podrá evaluar la Operación, Estructura, Recursos y Calidad, y después de implementada. Es popular utilizar para el análisis de política el *Modelo Rational Choice* que analiza las elecciones racionales que *“considera a decisores y operadores como actores que se comportan racionalmente maximizando valores y minimizando costos”* con suficiente información y alternativas (Aguilar Villanueva, 1992:37).

2.2.1.3. Gestión Estratégica

De la planeación estratégica, pasamos al reto de hacer que una organización pública gestione estratégicamente cuando todos sus miembros trabajan comprometidos con una perspectiva particular de cómo la organización crea valor público, e implementan un conjunto de actividades específicas que llevan a cabo para alcanzar sus objetivos. El enfoque estratégico de la Gestión Pública está fundamentado en *Public Choice Theory* (Teoría de Elección Pública) y la gestión orientada a la productividad (sector privado).

El proceso que deviene de la gestión estratégica se simplifica en tres pasos: análisis, implementación y formulación que, podemos observarlo en los elementos del Modelo Estratégico de Gestión Pública que propone: Medición de Resultados, Participación Ciudadana y Transparencia; Dimensiones Cualitativas de la Gestión; Orientación a los resultados y la eficiencia en el sector público a través de mejorar el manejo del presupuesto. Se incorpora el concepto de la competitividad en el sector

⁶⁰ La evaluación de políticas públicas inició en Reino Unido, Australia y Nueva Zelanda, y luego se desarrolló en Estados Unidos, hasta su implementación en Latinoamérica. En 1998, 25 países miembros del Consejo Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) propusieron *Una nueva gestión pública para América Latina*, en donde se definió la agenda de la Reforma Gerencial como el instrumento fundamental para hacer al Estado capaz de actuar positivamente en pro del desarrollo económico sustentado, de la mejor distribución de la renta y de la consolidación de la democracia.

público, y la necesidad de crear valor público en función de los usuarios o beneficiarios) y accionistas (ciudadanía).

A continuación presentamos la propuesta de Mark Moore, en su intento de resolver la contradicción administrador versus política, con el fin de abandonar el enfoque burocrático y pasar a uno de emprendedor público pues, las organizaciones públicas deben producir valor, satisfacción o utilidad para la sociedad en su conjunto, así como las organizaciones privadas crean valor para sus accionistas y clientes. Desde esta perspectiva no basta generar productos (outputs) sino efectos (outcomes) que transformen la vida de las personas.

2.2.1.4. Valor Público

La estrategia revela los mecanismos que utilizará la organización para crear valor público que pueden ser, los programas, las acciones que van a garantizar recursos, legitimidad y apoyo; y los principales planes para la organización interna que aseguren capacidad operativa. Para generar valor en el sector público, la estrategia debe ser: a) *Valiosa*: la organización genera valor para supervisores, clientes y beneficiarios a un coste bajo en términos monetarios y de autoridad; b) *Legítima y políticamente sostenible*: debe ser capaz de atraer continuamente tanto autoridad como dinero del entorno político autorizador al cual el directivo debe rendir cuentas en último término; y, c) *Operativa y administrativamente viable*: las actividades autorizadas pueden realizarse a través de la organización existente con ayuda de otras para contribuir al objetivo organizativo.

Gráfico 1. Características de la estrategia organizativa que genera valor público a una organización.



Fuente: propia con datos de Moore (2009).

Además, son imprescindibles dos aspectos: En primer lugar, la identificación de las *capacidades distintivas* de la organización que la organización posee y que indica qué posición ocupa en los mercados, lo que la debe llevar a pensar en su supervivencia a largo plazo para lo cual, debe identificar amenazas y oportunidades en sus entornos. En segundo lugar, la *diversificación de productos y servicios* que permiten entender el

valor estratégico de la organización. A continuación, las tareas que atañen a los gestores del valor en ámbitos público:

- No existe consenso sobre los objetivos de las instituciones públicas.
- Siempre enfrentan recursos escasos o déficit (capacidad de deuda pública).
- Realizar la planeación estratégica, es decir, enfocar sus esfuerzos en disminuir el rezago en problemas públicos en el presente hacia el futuro.
- Establecer el valor público dependiendo de los sectores a quienes se beneficie o incremente las tasas.
- Esperar más tiempo para tener los resultados de las evaluaciones de programas o de los análisis coste-beneficio.
- Considerar que la sociedad es renuente al liderazgo de los directivos públicos y que el contexto político que constantemente interfiere en la dirección de las instituciones públicas como en la selección de recursos humanos y disponibilidad de fondos.

2.2.2. Enfoque desde la gestión política en relación a los derechos humanos de los migrantes

El fenómeno migratorio se puede explicar a través de la comprensión de la definición de progreso desde las ciencias políticas, entendido como un orden social natural que está indisolublemente ligado a la naturaleza humana. El punto central es que, además de la motivación de los seres humanos para resolver sus necesidades básicas como la alimentación, existe la proclive necesidad de una búsqueda de medios de supervivencia que impliquen una mejora en la calidad de vida.

Influenciado por las ideas de la Ilustración, Condorcet concebía al progreso en tres direcciones: una creciente igualdad entre las naciones, la eliminación de las diferencias de clase y una mejora mental y moral general, resultante de las otras dos.⁶¹ Condorcet también creía que era posible eliminar las desventajas de educación, oportunidad y riqueza que las desigualdades de clase social han generado a través del ejercicio de la libertad de comercio, el seguro de enfermedad y vejez, la abolición de la guerra, la eliminación de la miseria y el lujo, la igualdad de derechos para las mujeres, y sobre todo, la educación universal.

Son varios los temas asociados al estudio del fenómeno migratorio: la pobreza, la distribución inequitativa de la riqueza, la empresa privada, el empleo, la familia, y el Estado de bienestar. Por ejemplo, los aportes de *La ética protestante y el espíritu del capitalismo*, reconocido trabajo de Max Weber, donde establece una relación estrecha entre la religión y el progreso, ya que mientras la religión católica demanda ayuno, penitencia y limosna, el protestantismo inspira a sus devotos a la búsqueda individual de la realización material y su felicidad en la tierra. Por otro lado, si consideramos los factores de producción que permiten alcanzar un progreso económico, se establece una relación de conflicto entre quienes poseen los medios de producción, quienes detentan el poder y quienes solo tienen su fuerza de trabajo como lo habría explicado Karl Marx.

⁶¹ Marie-Jean-Antoine Nicolás de Caritat, Marqués de Condorcet (Francia, 1743-1794).

Ya sea la prosperidad económica o la búsqueda de un pleno estado de bienestar, es claro que como parte de la realización del ser humano implica el reconocimiento de sus garantías individuales por sus pares, y por el Estado al que pertenece: Los derechos humanos están reconocidos de manera universal en la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano, inspirados a raíz de la Revolución Francesa en 1789 que, reconoce que los seres humanos nacemos libres e iguales en dignidad y derechos, sin distinción de raza, color u origen nacional. El respeto a los derechos humanos es inherente a la vida en un Estado democrático de derecho por lo que, es un indicador de gobernabilidad y de consolidación de la democracia.

Sobre los derechos humanos de los migrantes hay un primer problema: no existe un instrumento internacional que abarque la totalidad de los derechos a ser reconocidos y protegidos (Calleros, 2009: 50-56). Existen ciertos derechos que son particularmente relevantes en el contexto de la migración, por ejemplo, el derecho a la libertad de movimiento, el derecho a buscar asilo, el derecho a la nacionalidad, y el derecho a la unidad familiar; derechos que están garantizados para los migrantes independientemente de su estatus legal o período de estancia. Los derechos que son relevantes para los migrantes surgen a partir del derecho internacional sobre derechos humanos, derecho sobre trabajadores migrantes, y derecho humanitario: El instrumento jurídico que se usa de manera recurrentes es la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares (Cttmf, 2003). Según la OIM, los derechos de los migrantes deben entenderse como los derechos humanos y libertades fundamentales e inalienables que están protegidos por instrumentos de derecho internacional y el derecho consuetudinario internacional como la Declaración Universal sobre Derechos Humanos, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1948.

Desde este enfoque el término de Grupos Vulnerables, nos remite a un conjunto de miembros que encuentran amenazados de forma constante sus derechos, debido a su identidad o circunstancia especial compartida por los integrantes de ese grupo, ya sea por razones de raza, etnia, idioma, género, edad, entre otras. Los migrantes son un grupo vulnerable porque, cuando emigran, de manera temporal o permanente, y se internan a otro país sin las autorizaciones gubernamentales requeridas, se exponen a una situación de vulnerabilidad en sus derechos humanos, tanto laborales como los más básicos (Calleros, 2009: 60-65).

Dentro del grupo de los migrantes, hay quienes se encuentran mayormente vulnerables, como son los adultos mayores, las mujeres y los menores que viajan solos. Sean varones adultos, mujeres, niños, adolescentes, abuelos, indígenas, los migrantes indocumentados son vulnerables por el hecho de que jurídicamente están *“limitados en su derecho a permanecer de manera no autorizada en un país ajeno al suyo.”* De ahí que la protección que se les puede brindar, sólo se justifica en una sociedad igualitaria, democrática y liberal a través de la teoría de la justicia de John Rawls (Calleros, 2009: 62).

La Teoría de la Justicia de John Rawls intenta desde un punto de vista racional, exponer la obligación de que cada ser humano a considerar que ellos mismos pueden encontrarse en una situación de desventaja que ahora aqueja a otros. Por lo tanto, los ciudadanos adoptamos normas políticas para atenuar las desventajas sociales de los menos aventajados para el respeto de los derechos humanos. De acuerdo con Rawls, los principios de psicología moral como la reciprocidad, internacionalización de las normas y el reconocimiento, son los que generan un sentido de justicia (Calleros, 2009: 34-39).

2.2.3. Enfoque desde la gestión operativa: los estudios migratorios y las relaciones intergubernamentales

En la Introducción y en el Capítulo I del presente estudio de caso, se desarrollaron aspectos que caracterizan las relaciones bilaterales México-Estados Unidos a través de factores sociológicos para explicar el incremento en el volumen de los flujos migratorios, y la influencia que las políticas públicas entendidas como programas, operaciones, planes, etc. tienen sobre las acciones de protección a los derechos de los migrantes.

Woo establece dos formas de ver la migración: como un problema (para los países receptores) o como una oportunidad (Europa) con una visión de integración o asimilación. Para efectos de este estudio, se retoma la definición de *nacionalidades restringidas* que corresponden a los ciudadanos que habiendo nacido en Son países considerados subdesarrollados, en conflicto o pobres, tienen pocas probabilidades de conseguir visa para internarse en los países desarrollados, por considerar que prolongar su estancia hasta quedarse sin retornar a su lugar de origen. Las nacionalidades restringidas son las que se encuentran en el área musulmana, en el extremo oriente, destacando la china y, por supuesto, las centroamericanas. Por su lado, el *multiculturalismo*.⁶²

La migración como fenómeno social, es un concepto universal que en la naturaleza permite la supervivencia de las especies, y en el ámbito humano, ha generado desarrollo pero también, ha visibilizado la tragedia de la pobreza. Para Woo pueden diferenciarse cuatro etapas en la migración como proceso: 1) La toma de decisión; 2) La estrategia de cruce; 3) Establecimiento en la sociedad receptora (solidaridad/conflicto); y, 4) La incorporación al mercado laboral. En todas estas etapas, la importancia de las “*redes de apoyo*” es estratégica ya que, “*las redes sociales nos ayudan a entender cómo se establecen estas relaciones y mencionan la perpetuación de la migración*” (Woo, 2008).

⁶² La canciller alemana, Angela Merkel, declaró que “el multiculturalismo ha sido un rotundo fracaso” y demandó mayor dedicación por parte de los inmigrantes para acoplarse a la cultura local. En Alemania se han producido muestras de sentimientos antiinmigrante de parte de figuras políticas. Según también la nota periodística consultada, una encuesta reciente mostró que más del 30% de los alemanes cree que Alemania fue “invadida por extranjeros” (BBC, 2010). Así mismo, un estudio reciente de la Fundación Friedrich Ebert⁶², casi un tercio de los alemanes coincide en que “los extranjeros vienen para abusar del estado benefactor” (Fain Binda, 2010).

2.2.3.1. Relaciones Intergubernamentales

Estas redes pueden ser analizadas bajo el modelo de Relaciones Intergubernamentales (RIG) pues la administración es esencialmente una actividad en la que se requiere un alto grado de cooperación y coordinación para alcanzar los fines que pretende el Estado, para lo cual es necesario contar con técnicas administrativas que permitan realizar las actividades de manera más adecuada (Sánchez González, 2001).

El estudio de las RIG comienza en los años treinta del siglo pasado en los Estados Unidos; un pionero del estudio es William Anderson para quien las RIG son *“un cuerpo importante de actividades o de interacciones que ocurren entre unidades gubernamentales de todos tipos y niveles dentro del sistema federal”*. Las RIG pueden definirse como un conjunto importante de actividades o interacciones que suceden entre todo tipo de unidades gubernamentales o niveles cuyos rasgos característicos son: 1) El número y variedad de unidades gubernamentales; 2) El número y variedad de funcionarios públicos que intervienen (acciones, actitudes y comportamientos; 3) Intensidad y regularidad de los contactos entre los funcionarios (interacciones regulares, relaciones y continuidad de pautas de acción; y 4) Relevancia de las acciones y actividades de los servidores públicos. Las RIG es integral, peor para efectos de este estudio, ‘únicamente analizaremos los rasgos habrán de determinar qué tipo de modelo de RIG permea a Grupo Beta, si es de Autoridad: A=Coordinada, B=dominante o inclusiva o C= igual o superpuesta con el fin de proponer mejoras al interior de su operación (Wright, 1997).

El análisis de las RIG estudia específicamente la implementación de la política pública aunque también se encuentran presentes en el proceso de decisión y ejecución de políticas públicas; en la delimitación del papel que desempeñan los distintos actores; y en los mecanismos de articulación formal e informal para la implementación de una política pública. En el Capítulo III, podremos apreciar cómo se interrelacionan los actores gubernamentales y no gubernamentales que conforman la red de relaciones intergubernamentales que puede ser con propensión a la no cooperación, a la movilización y a la cooperación.

2.2.3.2. Gestión asociada

La investigación de Moreno Mena (2009) que compara la creación de un módulo de atención migrantes repatriados en la garita Mexicali-Calexico, coordinado por las organizaciones civiles del Albergue del Desierto y el Centro de Apoyo al Trabajador Migrante, que funcionan con recurso propios con, el caso del Programa de atención integral a migrantes deportados en Tijuana, desarrollado por la red de OC Coalición Pro Defensa del Migrante con apoyo gubernamental. Dicho estudio ilustra las alianzas estratégicas entre la sociedad civil y los gobiernos locales para desarrollar programas sociales en atención de población migrante, o dicho en otras palabras, los procesos de corresponsabilidad entre sociedad civil y gobierno (Moreno M., 2009: 149).

El autor cita la definición de Clemente (2000) sobre gestión asociada:

[...] una alianza de trabajo entre diferentes actores sociales, cuyo interés común es el desarrollo social y económico en cualquiera de sus dimensiones y escalas. Se trata de un modelo donde las partes, a partir de acuerdos explícitos y públicos, se asocian para resolver problemas de interés social (Clemente, 2000:118).

A su vez, de los trabajos de Poggiese (1993) rescata el concepto de *Cogestión*, *Coparticipación* y el afán democratizador de estas prácticas, que le permiten contribuir al Estado al fortalecimiento y desarrollo de las OC. Complementariamente, investigadores destacados de nuestra localidad, promueven la participación de los ciudadanos como “sujetos activos” del proceso de políticas públicas y solución de problemas sociales (Ramos y Reyes, 2005). Abrirse a los ciudadanos fortalece las capacidades del gobierno, porque le permite optimizar recursos y ampliar la capacidad de respuesta a las demandas sociales; además de obligar a los actores a diversificar los servicios y crear la necesidad de ganar en transparencia y legitimidad.

Las recomendaciones apuntan a la *gestión asociada* de los recursos públicos para atender el fenómeno migratorio en la que está inserta la implementación de este programa, y que condicionará los resultados del programa y su relación con los determinantes sociales de la migración aspecto central a considerar en el rediseño que impacte efectivamente en la mejoría de la atención de manera eficaz y eficiente. A pesar de los obstáculos que significan la inexistencia de una política y de gestión que incorpore la legalidad, la transparencia, la rendición de cuentas y de sentido social de la acción gubernamental, una de las conclusiones que sostiene Moreno M. (2009:145).

2.3. Categorías de análisis

La revisión de un estado del arte, y la construcción de un marco teórico nos permite definir los rubros en los que se deben comparar los recursos, características y acciones que los Grupo Beta de Tijuana y Mexicali poseen, a fin de obtener un diagnóstico y proponer un rediseño adecuado. Para esta investigación, las categorías de análisis son:

- **Histórica:** Se concreto en el Capítulo I, con la descripción del surgimiento, conformación y evolución de Grupo Beta tanto a nivel local como nacional.
- **Infraestructura:** conjunto de elementos o servicios que están considerados como necesarios para que una organización pueda funcionar o bien para que una actividad se desarrolle efectivamente.
- **Operatividad:** capacidad para llevar a cabo las funciones para las cuales se creó Grupo Beta, y del empleo de los recursos disponibles que hacen a la organización eficaz, efectiva en sus acciones.
- **Evaluación:** Se define por analizar los resultados producto del esfuerzo de los miembros de la organización.

A continuación se describe el contenido de cada una de las categorías de análisis en la Tabla 5:

Tabla 5. Categorías y unidades de análisis	
Categorías	Unidades de análisis
Histórica	descripción del surgimiento, conformación y evolución de Grupo Beta tanto a nivel local como nacional
Infraestructura	Recursos humanos: Número de agentes Recursos financieros: presupuesto Equipos, Automóviles, Inmuebles
Operatividad	Herramientas Administrativas: protocolos, manuales, etc. Recorridos: Horarios , Zonas y Cobertura Servicios: Fuera de oficinas: rescates, traslados a casas de salud, DIF o albergues. Dentro de oficina: llamadas, pláticas, orientación jurídica, Sistemas de Información
Evaluación	Encuestas Opinión de los miembros de OC
Fuente: elaboración propia.	

CAPÍTULO III

REDISEÑO DEL GRUPO BETA EN BAJA CALIFORNIA

Resumen de Capítulo

Para lograr configurar una propuesta solvente de rediseño para el Grupo Beta, fue necesaria una revisión del nacimiento y evolución para que permitiera comprender la propuesta de rediseño sujeta al contexto local, nacional e internacional de los procesos migratorios así como de políticas de seguridad de fronteras. Los datos encontrados muestran que los grupos Tecate, Mexicali y Tijuana, operan con un promedio de cinco elementos. Para el estudio de Grupos Beta realizaremos un recuento de algunos de los estudios que se han realizado en propuesta de mejora de la operación del Grupo Beta.

3.1. Estado del Arte

3.1.1. Estudio Valenzuela Malagón

En el 1998, el Colegio de La Frontera Norte en con el Colegio de México y Asociación Latinoamericana de Sociología, publicaron una selección de 10 ponencias presentadas como parte de la comisión de trabajo sobre migración y fronteras, en el XX Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología (ALAS), efectuado del 2 al 6 de octubre de 1995. La compilación conforma una aproximación al análisis de la movilidad poblacional en México, Latinoamérica y el Caribe, que llevan por título “Migración y Fronteras”. En esta publicación hay un capítulo dedicado al Programa “Beta” que aborda “La protección de los derechos humanos de los migrantes indocumentados desde una perspectiva policiaca no convencional publicado en Migración y Fronteras” (Lattes y Santibáñez, 2000: 407-504). Su autor es el Lic. Javier Valenzuela Malagón, que en ese momento desempeñaba funciones dentro de Grupo Beta Tijuana, dependiente del Instituto nacional de Migración, a su vez, coordinado por la Secretaría de Gobernación.

El estudio elaborado desde un enfoque psicosocial-educativo, está dividido en apartados: el primer apartado versa sobre los derechos humanos y la migración donde el autor reflexiona que el problema de las faltas a las garantías de los migrantes se debe a “*su condición de desamparo y vulnerabilidad*”, y considera que el fenómeno migratorio trasciende la esfera de la seguridad y la impartición de justicia por el Estado, y de la agenda política bilateral.

El segundo apartado analiza las causas de la impunidad y la violencia en la frontera norte del país que el autor identifica a la “clandestinidad” como “*un elemento determinante de la indefensión en la que transitan los migrantes indocumentados, a lo largo de la línea internacional, que posibilita la comisión de múltiples abusos en contra y bajo circunstancias de general impunidad.*” (Valenzuela, 2000:501). El autor reconoce que, a pesar de que las agresiones contra migrantes tienen años denunciándose, es reciente la formulación de una política de seguridad pública al

respecto, ya que debido al recrudecimiento del índice de delitos en la frontera entre Tijuana y San Diego, los grupos más conservadores de California perciben el problema de la “*violencia fronteriza*” como el resultado de una “*invasión silenciosa*” protagonizada por los grupos migratorios. Es decir, que hay una tendencia a identificar los migrantes como una amenaza a “*la economía, la seguridad y el bienestar de la sociedad estadounidense*” por lo que demandan mayores y más fuertes mecanismos de control.

Valenzuela considera que las opiniones causaron una amplia movilización de instituciones académicas y grupos de defensores de los migrantes, así como de instituciones de los tres niveles de gobierno de México que veían en los migrantes “indocumentados”, a las principales víctimas de la criminalidad por lo que debía protegerseles bajo un programas sociales y reconocer en que la “*violencia fronteriza*” es producto de causas multifactoriales. Otro requerimiento es la participación de actores que lleguen a la concertación política y cooperación social entre esferas del gobierno y con grupos no gubernamentales.

El tercer apartado es un relato a favor del Grupo Beta como “*Un nuevo modelo de seguridad regional*” al que califica como un “experimento policial” a 5 años de su creación. Describe el antecedente histórico de su formación para la defensa de los derechos humanos de los migrantes. Valenzuela analiza la dimensión conceptual y la dimensión organizacional, de los cuales destaca el replanteamiento conceptual por la definición de *tarea grupal* entendida como la protección a un sector débil y vulnerable por el concepto de *tarea protectora*, que caracteriza a la actividad policiaca. Así mismo, aclara que la conformación de las Unidades, es en base a “un cuidadoso proceso selectivo de sus integrantes” que implica “*un proceso de reeducación*” en las dimensiones cognitivas, afectivas y conductuales que transformará de manera radical “*la personalidad individual y grupal de los miembros de esta novedosa fraternidad policial*” (Valenzuela, 2000:504).

Finalmente en la dimensión organizacional, señala la falta de instrucción y aplicación de metodologías de la psicoterapia, la pedagogía y la teoría organizacional en “*las estructuras institucionales relativamente rígidas, como las corporaciones de tipo policiaco y paramilitar*” de las que conoce su esquema vertical. Al desarrollo de un nuevo modelo organizacional derivado de la psicología educativa y social así como a la aplicación de técnicas y criterios “no ortodoxos” en la selección y la capacitación de sus elementos, son los factores en base a los que Valenzuela considera a Grupo Beta como un dispositivo “*sui géneris*”.

3.1.2. Estudio Gámez Gastélum

En diciembre de 2009, la Dra. Rosalinda Gámez Gastélum publicó un artículo titulado “*Evaluación de Política Pública del Grupo Beta en la Región Fronteriza de Nogales Sonora-Arizona*” que realizó para observar el apoyo a los migrantes en la región de Nogales-Sonora y Nogales Arizona, Phoenix, y particularmente en el condado de

Maricopa donde tiene mayor impacto los trabajos del Grupo Beta.⁶³ Esta región es considerada, en palabras de la autora, es el “*laboratorio de la lucha antiinmigrante*”, pues emprendió diversas medidas contra la migración “*desde la militarización de la frontera, instalación de alta tecnología, aumento de agentes de la Patrulla Fronteriza, leyes que acotan el acceso a los servicios a los indocumentados hasta los grupos de rancheros y cazainmigrantes*” (Gómez Gastélum, 2009). Con este fin, Gámez entrevistó a funcionarios y a migrantes, y revisó documentos de Grupo Beta de Nogales.

Luego de establecer los antecedentes históricos de la migración de mexicanos hacia Estados Unidos, observa que Grupo Beta-Nogales en 2009, “*atiende diariamente a 180 personas y reporta de 6-7 muertos de manera violenta, por sed en el desierto, picaduras de insectos, etc.*” El diagnóstico apunta a que la causa de la problemática es “*la falta de oportunidades laborales en su lugar de origen genera este fenómeno global.*” (Gómez Gastélum, 2009). A ello se suma el anonimato, al que también hacía referencia Valenzuela Malagón, por lo que los migrantes se encuentran en una situación de indefensión, quienes a pesar de los diversos operativos y aumento de controles en la frontera:

[...] “no se han quedado en sus lugares de origen sino que han buscado nuevos caminos, más alejados de la ciudad y más peligrosos. La frontera de Arizona con Sonora, también llamado El Paso de la Muerte, ha emergido como el principal punto de intentos de cruce y que tiene mayor número de deportaciones anualmente. Pero ello ha cobrado su factura de 700 muertos en promedio tan sólo en la vecindad de esos estados.” (Gómez Gastélum, 2009).

Después de observar in situ, y conocer la situación de Grupo Beta en Nogales, Gómez Gastélum se reconoce y confirma que este grupo mantiene relaciones de cooperación con el Consulado Mexicano, con la Border Patrol para la búsqueda de personas mexicanas desaparecidas y con las organizaciones de la sociedad civil (OC) “*cubren una necesidad importante de información, asistencia legal y humanitaria, que ni el gobierno mexicano ni el estadounidense aportan.*”⁶⁴ Las conclusiones apuntan señalan que tras la escalada de seguridad desplegada en la frontera, las acciones del a través del Grupo Beta son insuficientes porque el Gobierno Mexicano ha sido incapaz de garantizar la seguridad y el respeto de los derechos de los migrantes, puesto que existe un repunte de muertes y asaltos en la frontera. Gámez Gastélum confirma que Grupo Beta evolucionó en la última década de un grupo policíaco a uno de ayuda humanitaria. Las recomendaciones de Gámez señalan la necesidad de mantener programas de apoyo en las comunidades de origen de los migrantes que genere arraigo mediante empleos, pues su falta es causa de la migración para la autora.

⁶³ Rosalinda Gómez Gastélum es Doctora en Estudios Organizacionales por la UAM-I, Miembro del SNI, Nivel I; Perfil Deseable Promep. Sus distinciones son de orden académica y profesional. Es colaboradora en varias publicaciones.

⁶⁴ Entre las OC que operan en México, se encuentran la Coalición de Derechos Humanos, Alianza Indígena Sin Fronteras, la Patrulla Samaritana, organización “No más muertes” y los representantes de algunas iglesias como la Católica Romana y la judía. Del lado americano, destacan *Border Action Network*, Alianza Indígena Sin Fronteras y Fronteras Compasivas, que intentan sensibilizar a la comunidad y promover cambios en la agenda pública, conforman la red de asistencia para migrantes en esta a región, pero también de información porque generan informes y otros datos sobre la situación de los migrantes a quienes atienden.

3.1.3. Estudio Valadez Sánchez

Alma Valadez Sánchez elaboró en el año 2000, su tesis para obtener el título de Licenciado en Relaciones Internacionales en la UNAM, sobre el Grupo Beta-Tijuana en la Frontera Norte de México. Afirma que Grupo Beta nació en respuesta a las demandas locales de seguridad de la población fronteriza y las problemáticas relacionadas a la seguridad. La actuación de Grupo Beta “*no tiene equivalente con ninguna corporación de la autoridad federal en ningún lugar del mundo. Su misión no es detener los flujos migratorios o inhibirlos, es sólo proteger la integridad de los migrantes y sus bienes personales*” (Valadez, 2000:118); es definitivamente una acción humanitaria que refuerza una imagen positiva de México hacia el exterior; es un ejemplo de combate a la corrupción, un grupo elite que basa sus acciones en la protección de los derechos de los migrantes.

Muchos de los maltratos que sufren los migrantes, documentados por las encuestas de COLEF y la CNDH que cita Valadez, muestra que las faltas se cometen en el propio territorio nacional por parte de las autoridades encargadas de garantizar su seguridad, lo que según la autora se debe a su condición marginada, cuestión en la que coinciden otros autores que hablan de anonimato. Valadez considera que una vez planteados los elementos conceptuales, jurídicos y políticos respecto a los derechos humanos, puede afirmarse que su creación es una acción efectiva del Gobierno Mexicano destinada a combatir problemas de maltrato, extorsión, abuso de autoridad, robo y lesiones con lo que se produce la violación de derechos humanos de los migrantes. La autora, reconoce que en opinión de la comunidad, los agentes son “individuos incorruptibles pero que no se puede pretender llegar a una negociación binacional entre México y Estados Unidos para aplicar esta iniciativa. Sin embargo, puede servir como modelos para el diseño de una estrategia nacional que pueda llevar a soluciones federales. Varias de las observaciones de Valadez, se retoman en el diagnóstico de Grupo Beta en el Capítulo III.

3.1.4. Estudio Calleros Alarcón

Juan Carlos Calleros Alarcón plantea una primera propuesta *Hacia la Evaluación del desempeño de los Grupos Beta* a nivel nacional,⁶⁵ tema relevante dado que, sus funcionarios (agentes migratorios y agentes de Grupos Beta) son quienes interactúan directamente con los “extranjeros indocumentados”. Calleros evalúa la interacción entre INM y CNDH en su obra homónima: “*El Instituto Nacional de Migración y los derechos humanos de los migrantes en México*”, para lo cual es necesario examinar el proceso de modernización del INM, fortalecimiento de la política de protección de los humanos (Grupo Beta), y la armonía de las leyes mexicanas con el marco normativo internacional.

⁶⁵ Calleros Alarcón, J. C. (2009)- *El Instituto Nacional de Migración y los derechos humanos de los migrantes en México*. México: Centro de Estudios Migratorios. Primera edición.

Gran parte del estudio, se dedica a analizar las quejas planteadas al INM por la 5ta Visitaduría de la CNDH sobre las probables violaciones a los derechos humanos de los migrantes en los años 2005, 2006 y 2007. El INM es señalado como autoridad responsable de las violaciones a los derechos humanos en más del 70% de los casos en 2005, 71% en 2006 y 67% en 2007, según datos recopilados por el autor; sin embargo, no hay un rubro particular sobre la actuación del Grupo Beta en las tablas analíticas (Calleros, 2009: 135). Puede revisarse la Tabla 22.

En lo que respecta a Grupo Beta, el Capítulo V de su estudio presenta algunas opciones de evaluación que constituyan una mejor aproximación a las acciones de los Grupos Beta. (2009: 181 – 215). Las observaciones de Calleros se hicieron sobre la importancia de la labor, el marco legal e institucional en el que operan, el perfil de los integrantes, los mecanismos de selección y capacitación, las condiciones en que laboran los agentes. (Calleros, 2009: 29-30).

Sobre el marco normativo, Calleros opina que la creación del Grupo Beta en Tijuana-Baja California, “*ocurrió sin un debido respaldo en la LGP, su reglamento o en el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación*” (Calleros, 2009: 97), pero que el INM pudo adecuar la Ley General de Población (LGP) gracias a los instrumentos del derecho administrativo para intentar armonizar con el régimen internacional de protección de derechos humanos.

A diferencia de los autores que precedieron, Calleros considera insuficientes las acciones emprendidas por Grupo Beta. Finaliza con sugerencias y recomendaciones para una evaluación completa de Grupos Beta. Algunos otros aportes del autor, se amplían y retoman en los rubros puntuales del diagnóstico que se presenta en el Capítulo III de este estudio de caso.

3.1.5. Estudio Barajas-Figueroa-Moreno

Margarita Barajas, Leticia Figueroa y José Moreno M. del Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Autónoma de Baja California (UABC), presentaron la ponencia titulada “*Programa de Protección a migrantes: contribución de los Grupos Beta en la Defensa de los Derechos Humanos de indocumentados*” en la XV Reunión Internacional desarrollada febrero de 2011, en La Paz, Baja California Sur.⁶⁶ Los investigadores evaluaron el Programa de Protección a Migrantes utilizando investigación documental y efectuaron entrevistas a los operadores de Grupo Beta en Baja California y Sonora, pero sobre todo, retomaron las aportaciones de los encargados de las organizaciones civiles locales que han mantenido una relación constante con el Grupo para lo que se dieron a la tarea de construir el contenido del Programa así como de situar el marco jurídico correspondiente.

⁶⁶ La ponencia es parte del conjunto de programas de apoyo a los migrantes que se está considerando para el proyecto denominado “Reconfiguración de flujos de la población migrante indocumentada e impactos institucionales y locales en los Estados de la frontera norte de México”.

La ponencia coincide con quienes aseguran que la emergencia de Grupo Beta ha sido benéfica para los migrantes indocumentados, considerando que cruzar a Estados Unidos sin documentos, significa afrontar riesgos severos que llevan a la muerte (Barajas, 2011:7). Considero que el texto rescata las opiniones de los funcionarios que trabajan en organizaciones civiles que tienen contacto permanente con Grupo Beta en la atención de migrantes. Tenemos las declaraciones de la Casa del Migrante Divina Providencia, A.C. en San Luis Río Colorado-Sonora; Comité de Promoción para el Desarrollo de Mexicali, A.C., Centro Pastoral Maná en Mexicali, Casa madre Assunta de Tijuana, Módulo Fronterizo Juntos en el Camino de Cáritas y Casa Betania también en Mexicali. La riqueza de los datos nutre cada rubro, sobre alimentos, atención médica, comunicación, transporte, entre otros apoyos.

El texto concluye evidenciando el mediano conocimiento de las organizaciones civiles sobre la misión y objetivo principal del Grupo Beta, e ignoran las funciones particulares de sus objetivos específicos, entre quienes no existen convenios para llevar a cabo las acciones de atención, que se encuentran operando en el margen de las relaciones informarles, *“análoga en todos los caos pero con diferente intensidad”* (Barajas, 2011:30). La opinión de los informantes consultados sobre Grupo Beta supone que se desempeña adecuadamente y es imprescindible. De igual manera, consideran que, el número de agentes y el equipo con el que operan, es insuficiente para el flujo de migrantes que llegan a la frontera.

3.2. Aplicación de las Reglas de Operación (ROP)

Por mandato de la Secretaría de la Función Pública y en colaboración con Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), se sometieron a los Lineamientos de los términos de referencia para la evaluación de programas federales programas federales, con el objetivo de orientar los programas y el gasto público al logro de objetivos y metas, así como medir sus resultados objetivamente mediante indicadores relacionados con la eficiencia, economía, eficacia y la calidad en la Administración Pública Federal y el impacto del gasto social público.⁶⁷ Por esta misma razón, se sometió a Grupo Beta a los Lineamientos para evaluar técnicamente los datos obtenidos sobre la atención a población migrante y su implementación en el Estado de Baja California. La realización de una evaluación implica un conjunto de actividades a considerar:

- a) Recabar información para efectuar un diagnóstico
- b) Identificar las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas del programa.
- c) Aplicar los términos de referencia para la evaluación de consistencia y resultados.

⁶⁷ De acuerdo al Artículo 37, Fracción I de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, le corresponde entre otras funciones, la de coordinar la evaluación que permita conocer los resultados de la aplicación de los recursos públicos federales, así como concertar con las dependencias y entidades de la administración pública federal y validar los indicadores de gestión, en los términos de las disposiciones aplicables.

- d) Explicar los resultados comparativos encontrados, en función del diseño y las condiciones de aplicación del programa;
- e) Emitir un juicio de valor que califique, en conjunto, las actividades realizadas, los servicios brindados, sus efectos y su impacto global, y
- f) Efectuar las recomendaciones necesarias para enfrentar los problemas detectados y aprovechar las fortalezas del programa, de manera de contribuir a un mayor logro de sus objetivos.

Los lineamientos evalúan el 1) Diseño, 2) Planeación Estratégica, 3) Cobertura y Focalización, 4) Operación, 5) Percepción de la Población Objetivo y, 6) Resultados, con datos nacionales para entender el desempeño de Grupo Beta a nivel local, pues son escasos los informes con los que contó la investigación. Los apartados que destacan los aspectos más importantes se desarrollan a continuación. Puede revisarse el Anexo 5. Árbol de Problemas, Anexo 6. Árbol de Objetivos, y Anexo 7. Matriz de Marco Lógico que se elaboraron a partir de la información recabada.

3.2.1. Diseño

En el Capítulo I, se describió ampliamente las Características del programa. Los Grupos Betas, son grupos de protección a migrantes creados en México desde 1990 para proteger y defender los derechos humanos, así como la integridad física y patrimonial de los migrantes, con independencia de su nacionalidad y condición migratoria. Realizan acciones de orientación y prevención; rescate y salvamento; asistencia social y humanitaria, así como de asesoría jurídica. Se crearon en 1994, Grupo Beta Tijuana; en 1995 grupo Beta Tecate y en 1997, Grupo Beta Mexicali.

El Análisis de la contribución del programa a los objetivos estratégicos de la dependencia y/o entidad, así como a los objetivos nacionales se pudo apreciar en el punto se puede observar en la Ubicación de la Política Pública en la Agenda Pública en relación al Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 (PND 2007-2012) y al Plan Estatal de Desarrollo del Estado de Baja California (PEDBC 2008-2013).

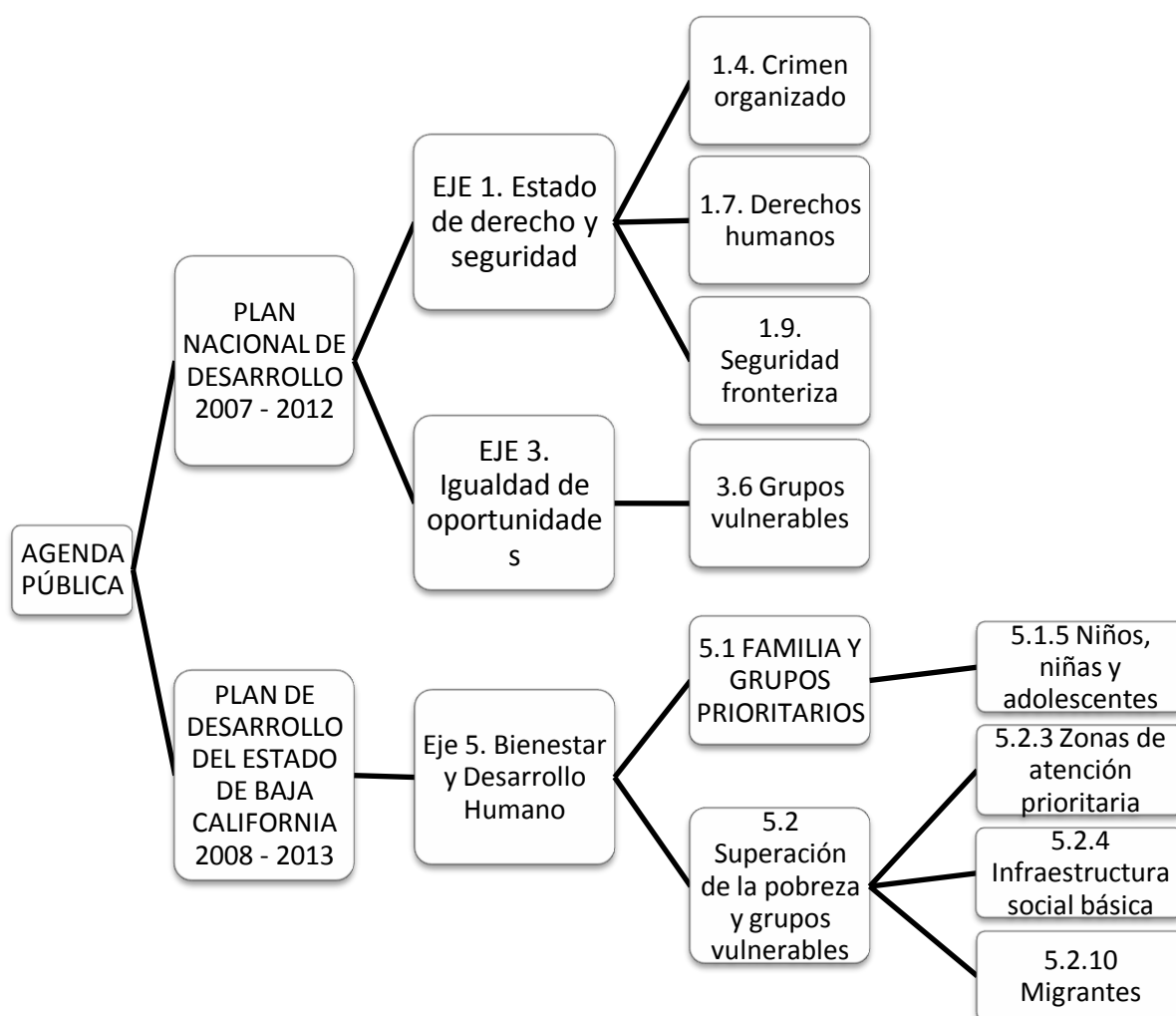
El PND 2007-2012 en su *Eje 1 Estado de derecho y seguridad*, aborda la problemática migratoria como un fenómeno que pone en riesgo, precisamente, la seguridad nacional pues se menciona relacionado al *Crimen Organizado* y a la *Seguridad Fronteriza*, y al tema de los *Derechos Humanos*. Complementariamente se observa que también en el *Eje 3 Igualdad de oportunidades*, el fenómeno migratorio se asocia a las condiciones de Grupos Vulnerables. Hablando particularmente de la vinculación con los objetivos, estrategias y prioridades del PND y los programas que deriven del mismo; el INM se circunscribe a la Secretaría de Gobernación y responde al Objetivo Nacional (PND) de:

Aprovechar los beneficios de un mundo globalizado para impulsar el desarrollo nacional y proyectar los intereses de México en el exterior, con base en la fuerza de su identidad nacional y su cultura; y asumiendo su responsabilidad como promotor del progreso y de la convivencia pacífica entre las naciones (PND 2007-2012).

Podemos apreciar que dentro del Programa Sectorial de la Secretaría de Gobernación 2007-2012, el Objetivo Estratégico 3. *Fortalecer la regulación de los fenómenos socio-demográficos que afectan a la población*, cubre las funciones del Grupo Beta dentro de lo que denomina *Política migratoria de Estado*, en la Estrategia Sectorial 3.7, específicamente en la Línea de Acción 3.7.1 *Coordinación interinstitucional frente al fenómeno migratorio*. A esto se suma las estrategias sectoriales 3.8 *Construir una política migratoria integral en la frontera sur de México* y 4.4 *Dignificar las estaciones migratorias*.

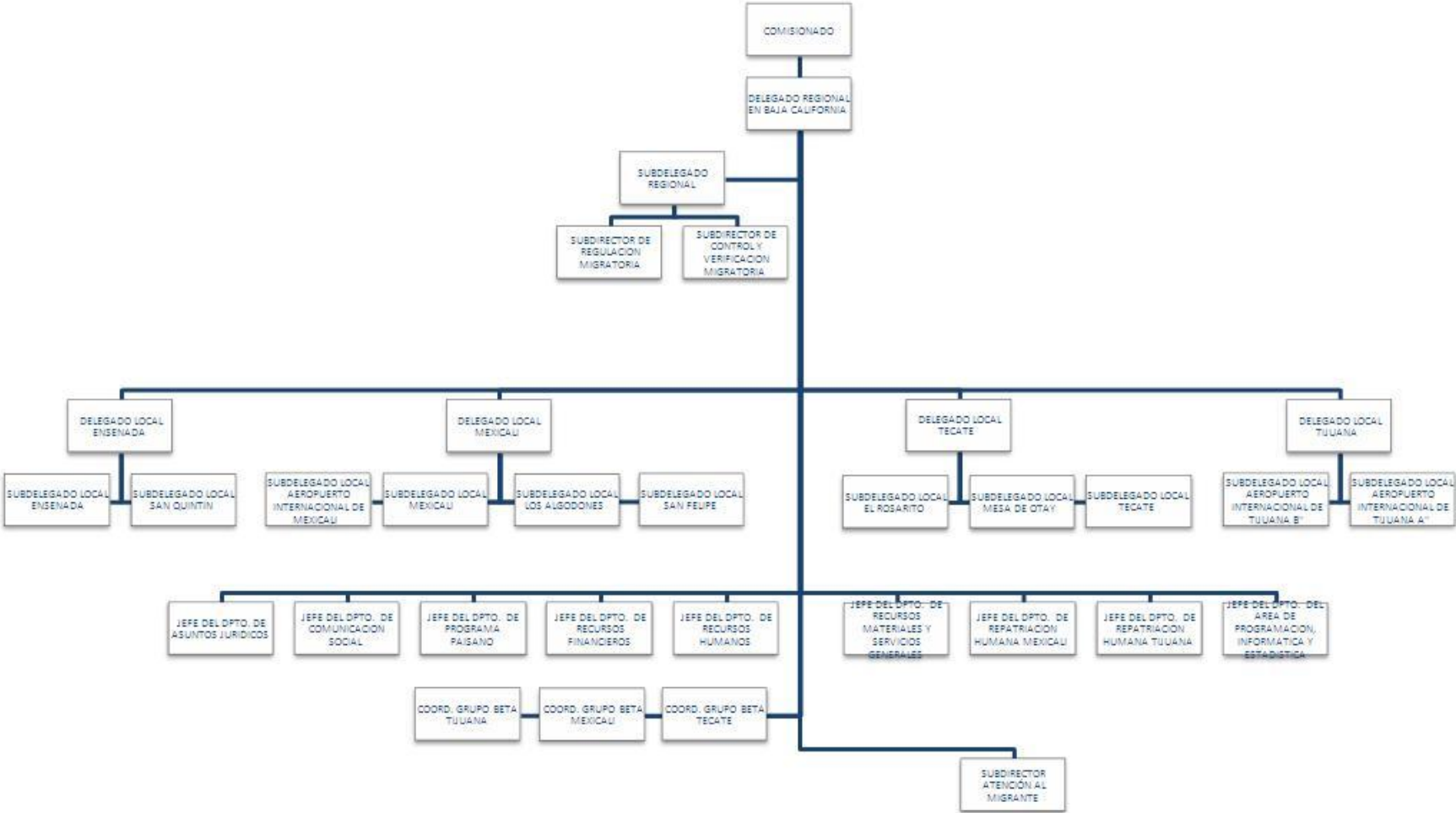
Localmente, el Plan Estatal de Desarrollo del Estado de Baja California 2008-2013, entidad en donde el fenómeno migratorio es complejo pues es receptora de flujos internos, así como de flujos migratorios que se dirigen hacia Estados Unidos. El PED aborda en su Eje 3 Igualdad de oportunidades el tema migratorio con un enfoque social, ya que plantea asistencia a la *Familia y Grupos Prioritarios* entre los que se encuentran niños, niñas y adolescentes. A continuación se muestra la Gráfica 1 que contiene la descripción señalada en los planes:

Gráfica 2. Ubicación de la Política Pública en la Agenda Pública



Fuente: Elaboración propia con datos del PND 2007-2012 y PEDBC 2008-2013

Gráfica 3. Organigrama



Fuente: INM (2012).

3.2.2. Presupuesto

El presupuesto que recibió Grupo Beta ejerció en 2009 fue de \$ 22.6 millones de pesos mexicanos. Se conoce que *“de acuerdo con el también secretario de la Comisión de Población, Fronteras y Asuntos Migratorios, en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2009, la Cámara de Diputados aprobó 22.6 millones de pesos para el Programa de Protección a Migrantes Grupo Beta.”*⁶⁸ En 2009 les fueron asignados recursos por 22.6 millones de pesos. En el presupuesto de este año y en el proyecto de 2011 no está desglosado el rubro.⁶⁹

No se cuentan con el rubro específico para 2010 o 2011, ya que el Presupuesto de Egresos de la Federación, no muestra el rubro correspondiente a INM, y mucho menos al Grupo Beta. La información que obtuvimos proviene de las declaraciones en medios nacionales. Por ejemplo, José Alberto Cañedo Bernal, director de Protección al Migrante del INM detalló que cada grupo requiere en promedio de 3.5 millones de pesos al año para operar y que: *"Muchas veces, por periodos de tiempo, a veces prolongados, nos retiran a personal para que realicen funciones policiacas y ya después nos los regresan para seguir haciendo las actividades"* situación que afecta directamente al número de atenciones que se prestan. (Sánchez, 2011). Aunque se dispusiera de mayor presupuesto y más personal, los grupos seguirían siendo insuficientes ante la magnitud de los flujos migratorios internacionales que se registran en México. *"Es poco, tanto el presupuesto, como el número de personal, pero ante el tamaño del flujo migratorio, no hay presupuesto, ni hay recursos, aún juntando esfuerzos, que alcancen"*, apuntó. (Sánchez, 2011).

El 3 de Noviembre de 2010, Francisco Herrera León, senador del PRI, propuso como Punto de Acuerdo y exhortó a la Cámara de Diputados a que en el Presupuesto de Egresos para el Ejercicio Fiscal 2011 considere recursos suficientes para los grupos Beta de protección a migrantes y para el Instituto Nacional de Migración, a fin de que puedan incrementar el equipo e infraestructura material y tecnológica.⁷⁰

El 19 de octubre del 2011, se reunió la Junta Directiva de la Comisión que preside, y la Junta Directiva de la Comisión Especial de Migración con el objetivo de analizar y estudiar el presupuesto 2012 para los diferentes programas como son Atención a Migrantes, Programa 3x1 para Migrantes: Grupos Beta, Repatriación Humana, Zona de la Frontera Norte, Fondo de Apoyo a Migrantes, Fondo de Apoyo Social para Ex trabajadores Migratorios Mexicanos, para presentar una propuesta ante la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública para su revisión y sean incluidos en la opinión que se emita al Presupuesto de Egresos de la Federación 2012, pero no se

⁶⁸ El Siglo de Torreón. "Acusan desmantelamiento del Grupo Beta". Disponible en: <http://www.elsiglodetorreon.com.mx/noticia/400995.acusan-desmantelamiento-del-grupo-beta.html>

⁶⁹ SIPSE. "Rebasa emigración a Grupos Beta". Disponible en: <http://www.sipse.com/noticias/71927-rebasa-emigracion-grupos-beta.html> Publicado el 25 Oct 2011.

⁷⁰ Derecho a saber. Disponible en: <http://derechoasaber.org.mx/response.php?tag=presupuesto> y en http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2010/11/asun_2703904_20101109_1289325578.pdf

obtuvieron resultados positivos.⁷¹ Las decisiones programáticas entorno al presupuesto asignado al Grupo Beta también limita la actuación de los agentes y el diseño de las políticas migratorias, ya que las vulnerabilidades se concentran en un territorio específico.

3.2.3. Cobertura y focalización

Si bien la iniciativa estaba destinada primordialmente a proteger a migrantes mexicanos, desde sus orígenes los efectivos del Grupo Beta extendieron sus servicios de protección a todos los migrantes independientemente de su nacionalidad y estatus migratorio. El nivel de eficacia es se puede establecer a través de la relación entre el número de agentes, el número de vehículos y equipos con el que cuentan los grupos con respecto al número de migrantes que atienden. Actualmente en Baja California, operan tres Grupos Beta de los cuales, se estudiará al Grupo Beta de Tijuana y al de Mexicali para proponer los lineamientos del rediseño del Programa de Grupos de Protección al Migrante en el que están inscritos, bajo la coordinación del Instituto Nacional de Migración, y a su vez, de la Secretaría de Gobernación.

Para establecer el nivel de eficiencia comparamos el número de agentes en comparación al número de acciones que efectúan en bien de los migrantes. Este rubro se analiza en Resultados. Aquí destacamos que, el Grupo Beta divide sus servicios en: Recorridos a pie/patrullajes y Atención en oficina.

En el caso de Grupo Beta Mexicali, adscritos formalmente al Instituto Nacional de Migración (INM), el grupo opera con agentes federales (2), estatales (1) y municipales (2) que en total son cinco agentes con perfil policiaco y capacitación en derechos humanos. Desde horas tempranas de la mañana, el ingreso es a las 6h00 y no hay un horario fijo de salida. Puede ser que a las 7h00 se haga un recorrido de acuerdo al Formato (lineamiento) de los recorridos si es al oriente o al poniente de la ciudad. Los grupos en la entidad cuentan con los siguientes agentes y vehículos:

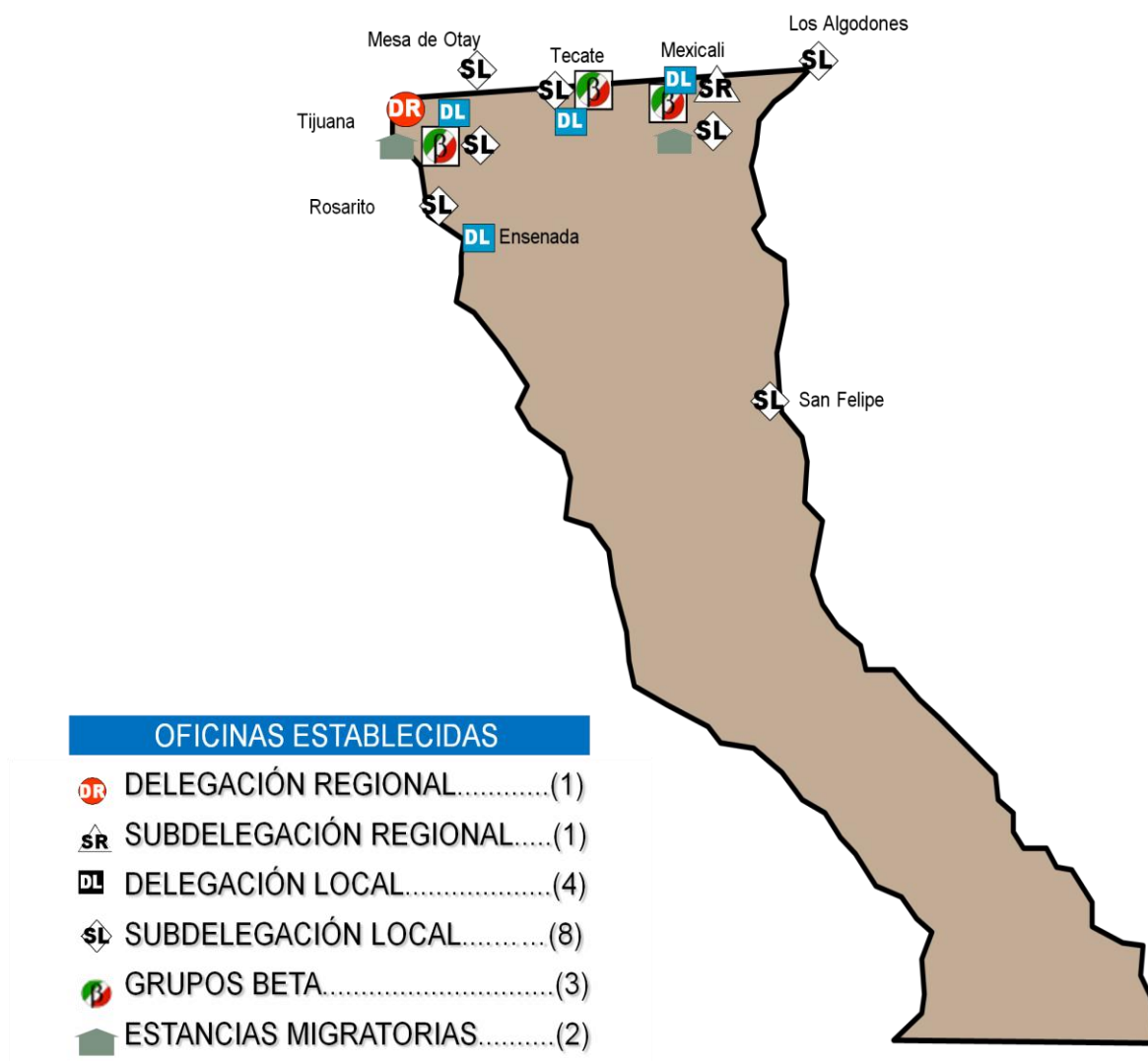
Tabla 6. Número de agentes asignados y vehículos en 2010

		Agentes	Vehículos
Baja California	21. Tijuana	14	11
	22. Tecate	7	10
	23. Mexicali	7	4
TOTAL		28	25

Fuente: (Sánchez, 2011). Rebase emigración a Grupos Beta”. Disponible en <http://www.sipse.com/noticias/71927-rebase-emigracion-grupos-beta.html>

⁷¹ Reunión de Juntas Directivas de la Comisión de Población Fronteras y Asuntos Migratorios, y de la Especial de Migración. Gumerindo Castellanos Flores y Ramón Jiménez Fuentes; con Disponible en: http://www.blogsentrelagente.com.mx/blog_home.asp?idU=333

Gráfica 4. Distribución de Grupos Beta en la Delegación Baja California



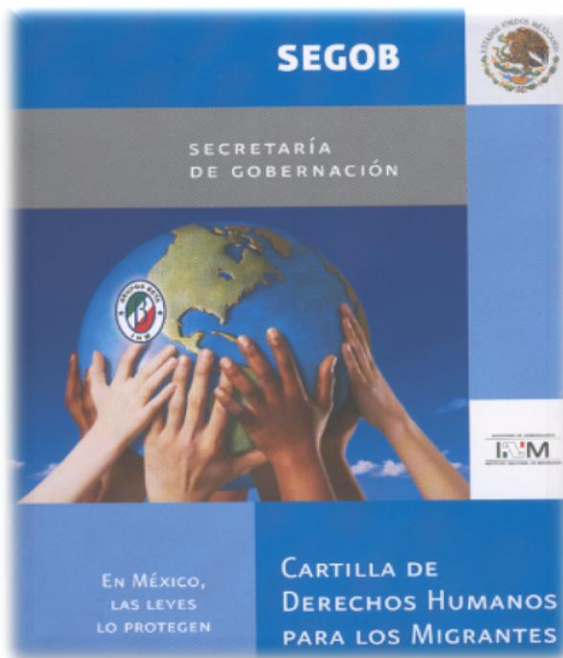
Fuente: (Reynoso Nuño, Abril de 2010). Informe de Actividad Migratoria dirigido a INM y SRE. Delegación Regional del INM en Baja California.

Como se comentó anteriormente, los agentes de Grupo Beta también realizan actividades administrativas y dan atención en las oficinas del INM ubicadas en la línea fronteriza Mexicali-Calexico, hasta donde llegan los migrantes que son deportados por Estados Unidos (repatriados para México), y donde pueden solicitar agua, alimentos, y una llamada telefónica, e incluso descuentos para el autobús. Allí también se encuentran otros módulos operados por organizaciones civiles como Cáritas, o Albergue Juvenil de Desierto. En este último, los agentes disponen de recursos como agua en botellas etiquetadas con el logotipo, otros alimentos, así como cartillas de información de sus derechos humanos que entregan a los migrantes en un contacto directo. La siguiente imagen muestra algunos de estos artículos: agua, sopa, y bolsa de plástico que contiene un paquete de galletas, una lata de atún y servilleta.

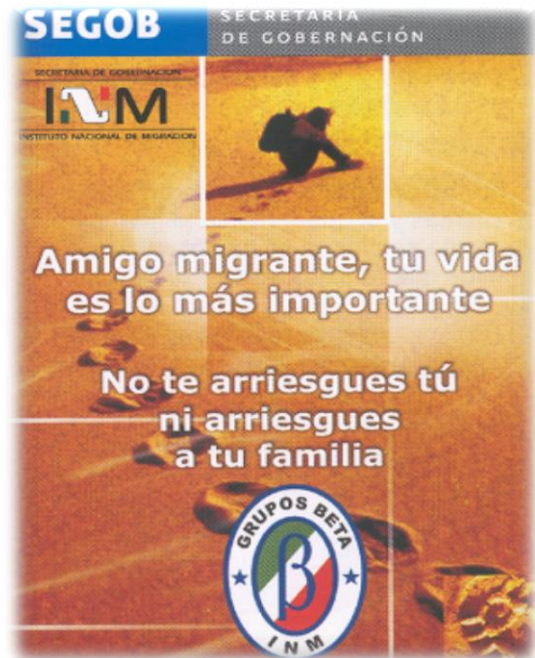
Imagen 2. Alimentos que provee Grupo Beta a migrantes



Imagen 3. Cartillas y trípticos que se les entregan a los migrantes para su debida orientación



Modelo 1. Cartilla de derechos Humanos para Migrantes



Modelo 2. Cartilla de derechos Humanos para Migrantes

3.2.4. Operativos. Patrullajes realizados

Una vez conformado el Grupo, debe imponerse un espíritu de trabajo en equipo entre los agentes, orientación hacia los resultados, liderazgo (para tomar decisiones rápidas en situaciones adversas), negociación y pensamiento estratégico. En cuanto a capacidades se requiere que el agente tenga conocimientos en primeros auxilios (para atender lesiones médicas), búsqueda, rescate y salvamento, manejo de equipos, sea practicante de actividades en campo abierto, tenga manejo de intervención en crisis, conduzca vehículos, y prioritariamente en derechos humanos.

Este literal también se refiere al tipo de relación, nivel de jerarquía que tiene el puesto de agente de protección al migrante “B”, es al mismo tiempo Interna, en relación con autoridades regionales y los responsables de la Dirección de Protección al Migrante; y Externa, respecto a las autoridades intergubernamentales de los distintos niveles de Gobierno. Cabe señalar que la característica de la información que se maneja repercute hacia el interior de la adscripción.

Hasta agosto de 2012, el INM colocó un total de 121 señales para prevenir a los migrantes de los peligros que podrían encontrar en su ruta hacia Estados Unidos en las ciudades de Tijuana, Tecate y Mexicali. El trayecto comprende desde el camino vecinal Rancho Bancheti, donde está instalada una señal de alerta, y sigue por la vía que conecta con la brecha Pemex. Las señales alertan de siete tipos de peligros, entre los que figuran: zona de barrancas, animales venenosos, corrientes peligrosas, temperaturas extremas, zona despoblada, paso del ferrocarril y zona desértica (Uscanga Juárez, 2012).

Tabla 7. Operativos de Grupo Beta en Baja California del 2007-2011

Operativos	Año	2007	2008	2009	2010	2011
	MEXICALI					
2.1 Patrullajes realizados		1 237	1 185	1028	1192	823
2.2 Acciones conjuntas con dependencias federales, estatales, municipales y extranjeras		46	6	17	22	171
2.1 Patrullajes realizados 2.2 Acciones conjuntas con dependencias federales, estatales, municipales y extranjeras	TIJUANA					
	6 050	3 509	2048	1970	1927	
	591	180	46	21	31	
2.1 Patrullajes realizados 2.2 Acciones conjuntas con dependencias federales, estatales, municipales y extranjeras	TECATE					
	733	572	642	739	751	
	30	11	16	36	32	

Fuente: Centro de Estudios Migratorios/Instituto Nacional de Migración/SEGOB.

Áreas de Cruce de migrantes en Baja California

Las jornadas de recorrido a pie-tierra y en camionetas son continuas en la zona de La Rumorosa, dentro de la cual existe la zona denominada “meseta” que es paso frecuente de los migrantes en su recorrido hacia Estados Unidos. Es una zona montañosa que posee grandes rocas y cuevas que sirven de refugio a los migrantes. Los agentes dan cuenta de las actividades por los rastros de fogatas, vestigios, y botellas de agua vacías. Por ejemplo, en Mexicali los puntos más frecuentes son: Zona poniente, Zona oriente, Canal todo americano y Río Nuevo (Entrevista Hernández García y García Camarillo, 2012).

3.2.5. Sistema de información

Existen registros de atenciones en puntos de cruce fronterizo que son responsabilidad de La Dirección de Estadística del INM recaba la información sobre los registros y control de las entradas y salidas al territorio nacional de extranjeros y nacionales por los puntos de internación aéreos, marítimos y terrestres establecidos para tal efecto. Con base en el desarrollo de las funciones y en los registros administrativos generados en los diversos puntos de internación, oficinas y estaciones migratorias de las Delegaciones Regionales y Oficinas Centrales, la dirección de estadística produce series estadísticas de información básica que dan cuenta de las tendencias y magnitudes de los flujos de turismo y migración que ocurren en México: Boletines estadísticos, Síntesis gráfica, Series históricas y Estimación de población extranjera en México.

El Centro de Estudios Migratorios del INM se encarga de sistematizar la estadística sobre la creciente movilidad de personas a nivel mundial demanda, sin duda, la conformación de estadísticas sistematizadas que puedan dar cuenta de los distintos flujos de migrantes que arriban y salen de México por diversas causas y en diferentes condiciones; así como de los que deciden establecerse y radicar en el país. Las variables que se registran son las acciones de atención a migrantes comprendidas por: 1) Migrantes rescatados; 2) Migrantes lesionados o heridos; 3) Migrantes reportados como extraviados y localizados; 4) Asistencia social a migrantes; 5) Asistencia jurídica a migrantes que contempla el número de quejas que se presentó, a quienes no presentaron queja, y quienes presentaron denuncia; 6) Migrantes que recibieron orientación, y; 7) Migrantes repatriados atendidos. En cuanto a los Operativos se registra el número de Patrullajes realizados y las Acciones conjuntas con dependencias federales, estatales, municipales y extranjeras.

El conflicto se puede apreciar en el contraste que efectuamos de los datos que se publicaron en el Boletín de INM y la Síntesis Gráfica, en los migrantes que se reportaron como rescatados (Tabla 8) y los migrantes a los que se reportó como orientados (Tabla 9).

Tabla 8. Migrantes rescatados en Baja California

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Boletín	3, 179	3,338	3,364	5,839	7,945	6, 231	3,166	3, 753	4,163	5,609
Síntesis Gráfica	2,009	480	1,477	1,456	1,077	1,715	872	547	712	690

Fuente: Centro de Estudios Migratorios / Instituto Nacional de Migración

Tabla 9. Migrantes que recibieron orientación en Baja California

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Boletín	268,407	480,420	661,044	769,056	630, 112	301,063	204,846	230,621	226,150	286,868
Síntesis Gráfica	44,007	72,348	48,808	53,740	40,974	20,397	23,591	35,212	49,305	69,163

Fuente: Centro de Estudios Migratorios / Instituto Nacional de Migración / SEGOB.

3.2.6. Coordinación interinstitucional

El Convenio de Desarrollo Social, vigente desde 1995, es el documento que constituye la única vía de coordinación entre ambos órdenes de gobierno que tengan como propósito realizar de manera conjunta acciones tendientes a la Protección de Migrantes (y con la intervención que corresponda al Municipio mediante acuerdo de coordinación anexos de ejecución de este Convenio), debiendo ser suscritos por los servidores públicos facultados para ello.⁷² El Acuerdo de Coordinación establece los mecanismos de coordinación para otorgar soporte jurídico a Grupo Beta, a través de los cuales el Gobierno Federal, el Gobierno Estatal y el Ayuntamiento, realizarán acciones tendientes a la protección de los migrantes dentro del ámbito de sus competencias.⁷³

Los programas o planes con los que podría existir complementariedad y/o sinergia a través de la cooperación con las autoridades del gobierno federal y las autoridades estatales y municipales de las zonas fronterizas se coordinan con el fin de optimizar los recursos disponibles en los siguientes programas:

- a) Plan Sur:** En los operativos participan efectivos de la PFP, las policías municipales y estatales, el Ejército y la Marina mexicanas, las policías judiciales y agentes del INM. Como parte del plan se incluyen labores de inteligencia, intercambio de información, operativos conjuntos, prevención y vigilancia y acciones de auxilio y rescate de personas a través de los Grupos Beta. El Plan también contempla

⁷² Existen además los convenios de creación de Grupo Beta, como es público el caso de Ixtepec; o los mencionados Acuerdos de colaboración.

⁷³ La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAP) establece que las dependencias y entidades de la administración pública centralizada y paraestatal conducirán sus actividades en forma programada, para el logro de los objetivos y prioridades de planeación nacional de desarrollo que establezca el Ejecutivo Federal para lo cual, se podrán celebrar Convenios de Coordinación de acciones con los Gobiernos Estatales. En el caso del tema migratorio, según los criterios de la mencionada LOAP, le corresponde a la Segob, formular y conducir la política de población y por lo tanto, celebrar y refrendar los convenios tanto de creación de Grupos Beta, de desarrollo social, así como los Acuerdos de colaboración con entidades y municipios.

intercambio de información con las autoridades de países centroamericanos, en particular.

- b) **Plan Mérida** se consideran recursos para el Grupo Beta, sobre todo para fortalecer las capacidades de rescate de personas en riesgo, por lo que los diputados vigilarán su utilización, según declaraciones del Edmundo Ramírez López coordinador de Grupo de Trabajo en Materia Migratoria del PRI en la Cámara de Diputados en diciembre de 2008. Gracias a información presentada por WOLA, sabemos que del presupuesto que Estados Unidos destinó para Iniciativa Mérida, \$ 1,648.28 mil millones de dólares en asistencia desde el año fiscal 2008, se ha proporcionado más de \$90 millones en asistencia al Instituto Nacional de Migración, que incluyen recursos de apoyo para programas de profesionalización para agentes migratorios, en particular del Grupo Beta. Este apoyo es sobre todo capacitación de agentes por parte de Borstar y equipo GPS, cuerdas de rescate, poleas de rescate, castos de rescate, collares cervicales, etc. (Meyer, 2011).
- c) **Programa de Frontera Sur de México** a través de: a) facilitación de la documentación de los flujos migratorios, b) mayor protección de los derechos de los migrantes, c) mayor seguridad fronteriza, d) todo con base en una mayor y mejor infraestructura material y tecnológica.
- d) **Programas de Operación por temporadas de alto riesgo.** La Dirección de Protección al migrante elaboró programas integrales de verano e invierno para la protección de los migrantes debido a los cambios climatológicos y el aumento de flujos migratorios que se presentan en la República Mexicana. Dentro del INM, están funcionando el Programa de Protección al Migrante, al que se adjudican las acciones de Grupo Beta, y complementariamente funcionan programas con los que Grupo Beta se coordina de la siguiente manera:
- **Programa Paisano.** Con motivo del inicio de la temporada vacacional de invierno, se coordina con el Grupo Beta, del DIF, del Camef y de la Policía Federal, así como Consulados en Estados Unidos.
 - **Programa de Repatriación Humana:** para ofrecer una acogida digna a los mexicanos repatriados de los Estados Unidos.
 - **Estaciones Migratorias:** Traslado de de personas Aseguradas y Custodiadas por autoridades Migratorias de las delegaciones regionales del Instituto Nacional de Migración en la República Mexicana y de la Estación Migratoria en México. Existen rutas de traslado previamente establecida pero que no se dan a conocer por encontrarse bajo la protección de datos.

3.2.7. Relaciones de Cooperación

Las relaciones de cooperación de manera institucional se formalizaron a través de la operación del Comité Estatal, del gabinete institucional especializado, o Comités interinstitucionales donde participan no sólo miembros de las instancias de seguridad pública, INM, sino también se produce un Acercamiento con Organizaciones Civiles a nivel local, donde se pueden manifestar las necesidades de los grupos más vulnerables. La principal función de cooperación es canalizar a las instancias respectivas independientemente de la nacionalidad de los migrantes, estatus legal en México como documentado o indocumentado con las siguientes instituciones nacionales:

- Hospitales y casas de salud para atención médica
- Sistema DIF para reportar el encuentro y traslado de menores migrantes.
- Gobierno del Estado y Ayuntamiento locales: para trasladar a migrantes a su lugar de origen, con el apoyo del Consulado Mexicano o recursos del Gobierno y cubrir el pasaje por vía terrestre.
- Cruz Roja Mexicana, institución que tiene unidades móviles de atención a migrantes en Altar y Nogales, Sonora —en el norte del país—, y una unidad móvil en Tenosique, Tabasco (Soberanes, 2012).
- Red de albergues: para descanso y alimentación. Cabe destacar que el Estado de Baja California cuenta con una red de organizaciones civiles que “*trabajan en el campo de los derechos humanos de las mujeres y de los trabajadores migratorios*”, vienen brindando su apoyo a los migrantes en los albergues temporales, así como en los módulos dispuestos en la línea fronteriza de cruce México-Estados Unidos. (Avendaño, 2000)

3.2.7.1. Relaciones de Cooperación con organismos internacionales

- **Border Patrol:** Para la búsqueda de personas mexicanas desaparecidas; realizan búsquedas en hospitales, prisiones.
- **Grupos Borstar:** El Grupo Beta tiene su contraparte en Estados Unidos con quien podría incrementar su acercamiento y desarrollar un programa de capacitación binacional ya que, la migración es un tema que preocupa también a las autoridades norteamericanas pero que al igual que el Gobierno Mexicano, asignan pocos recursos a la atención de esta población vulnerable. Así lo muestran las cifras correspondientes a 2005, año en que se habían designado 164 agentes de rescate de Border Patrol Search Trauma and Rescue (Borstar) para salvar migrantes en situación de peligro, lo que es poco en comparación a los más de once mil patrulleros que vigilan la frontera (GAO, 2006). El gobierno de Estados Unidos a través de la Agencia de Seguridad Interna, con personal de la Borstar especializado en rescate de la Patrulla Fronteriza, impartió capacitación a 44 elementos de los Grupos Beta de Protección a Migrantes, pertenecientes al INM en San Antonio, Texas, del 25 de octubre al 20 de noviembre de 2009. La

capacitación impartida por elementos de la Academia Binacional sobre Búsqueda y Rescate de Personas.

- **Organización Internacional para las Migraciones (OIM):** En conjunto con el INM, la OIM realizó en mayo de 2012, un taller para la difusión de las actividades de los Grupos Betas y el fomento de su aplicación en países centroamericanos que también deben enfrentarse a importantes desafíos en materia de migración irregular, y con la posibilidad de que aplicarlas en países que presenten una dinámica migratoria similar.⁷⁴ El taller forma parte de la segunda etapa del programa regional de la OIM de fortalecimiento de las capacidades de protección y asistencia de migrantes vulnerables en Mesoamérica, coordinado por la oficina regional de la OIM en Costa Rica y financiado por la Oficina de Población, Refugiados y Migración (PRM) del Departamento de Estado de los Estados Unidos. La OIM, tiene un proyecto denominado "Promoción y Fortalecimiento de los Grupos Beta y el Programa Paisano, pues los considera *“ejemplos de asociaciones exitosas para el beneficio de los migrantes”*, que fue desarrollado con el fin de difundir las mejores prácticas de la Gobierno de México respecto a la atención a los migrantes y brindar asistencia técnica para la evaluación y el fortalecimiento de las capacidades de los funcionarios. La OIM México también ha llevado a cabo programas de capacitación para funcionarios del Programa Paisano y Grupos Beta en 2010 y 2011 respectivamente.

3.2.8. Percepción de la población Objetivo

La evaluación de la percepción de la población objetivo deberá analizar si el programa cuenta con instrumentos que le permitan medir el grado de satisfacción de los beneficiarios del programa. Desde su creación, Grupo Beta no fue ajeno a críticas y denuncias de corrupción, que también recogimos y analizamos, pero sobre todo, se confunde a sus agentes con otros como agentes migratorios, agentes OPI o policías. Durante la visita de la Relatoría de la CIDH (2002) a la estancia migratoria de Tapachula, donde los migrantes ahí detenidos *“mostraron reacciones mixtas en cuanto a este grupo: algunos manifestaron desconocimiento sobre la existencia y la labor que llevan a cabo y algo de desconfianza hacia sus agentes, mientras otros expresaron su confianza y simpatía frente a los efectivos del grupo”* (Méndez, 2002).

⁷⁴ Organización Internacional para las Migraciones. Disponible en <http://www.iom.int/jahia/Jahia/media/press-briefing-otes/bnAM/cache/offonce/lang/es?entryId=31820>

3.2.9. Resultados

Este apartado busca evaluar si el programa cuenta con instrumentos que le permitan medir si ha cumplido con sus objetivos a nivel Propósito y Fin. Se analizó la estadística que documenta que el programa ha logrado mejorar o resolver el problema para el cual fue creado. Sobre el impacto de las acciones de Grupo Beta el planteamiento es claro: sin los Grupos, las cifras de decesos de migrantes y las faltas a sus derechos serían mayores, pero resulta difícil de verificar a partir de los datos existentes. En este rubro debemos relacionar el número de acciones emprendidas por Grupo Beta con el número de deportaciones/repatriaciones efectuadas por año. (Ver Tabla 16).

3.3. Fortalezas y áreas de oportunidad: FODA

Pueden existir razones endógenas y exógenas que expliquen que un programa no logre su objetivo en la forma esperada, o que a pesar de lograrlos no contribuya a resolver el problema social que le dio origen. Para identificarlas se realiza la evaluación de programas. A continuación se resumen estos apartados en una Matriz FODA

Tabla 10. Diseño

Fortalezas	Debilidades
Problema identificado correctamente y claramente definido. Existencia de un trato especial a grupos Programa diseñado específicamente para la atención de la población migrante.	Selección de los miembros del Grupo Beta con perfil de seguridad por sobre enfoque de derechos humanos. GPM está bajo la coordinación de instancias de seguridad que ven en la migración una amenaza
Amenazas	Oportunidades
El apareamiento de la policía fronteriza que reemplazaría a Grupo Beta para trabajar con criterios de seguridad. Insuficientes facultades debido a un débil marco normativo y administrativo. Debido al poco apoyo institucional a Grupo Beta, se pone en mayor vulnerabilidad los derechos humanos de los migrantes.	Retomar las experiencias a los distintos Grupos Beta. Desarrollo del programa en el ámbito local con recursos estatales y federales. Prestar con eficiencia los servicios a los migrantes.

Tabla 11. Planeación Estratégica

Fortalezas	Debilidades
Programas adicionales contribuyen a la atención de la población migrante (Programa Paisano, Repatriación Humana, Programa 3x1)	El programa no posee herramientas administrativas que aseguren su continuidad a largo plazo como el Programa Operativo Anual
Oportunidades	Amenazas
Colaboraciones entre administraciones, agentes locales. Ampliar el rango de servicios Consolidar red de organismos públicos y civiles para la atención de población migrante.	Escaso presupuesto Desaparición de Grupo Beta

Tabla 12. Cobertura y Focalización

Fortalezas	Debilidades
Identificación del perfil de migrante en zonas geográficas Los beneficiarios se atienden independientemente de su nacionalidad	La provisión del servicio es de tipo asistencialista El programa no cuenta con Manual de Operaciones.
Oportunidades	Amenazas
Legislación e impactos del cambio de legislación con la promulgación de la Ley de Migración	Escasa comprensión de la prestación del servicio público que presta Grupo Beta. Escasa cobertura debido a insuficiente información sobre las funciones de Grupo Beta. Que las OSC no presten cooperación a Grupo Beta.

Tabla 13. Operación

Fortalezas	Debilidades
Identificación de buenas practicas Selección de las zonas geográficas para patrullajes Aceptación del servicio público por parte de los diversos subgrupos de clientes prestación de servicios públicos	Procesos de traslado de migrantes a albergues Débil coordinación dentro de las oficinas locales y entre las administraciones involucradas
Oportunidades	Amenazas
Colaboración de las OSC con la administración Los servicios pueden ampliarse hacia asesoría jurídica y atención en crisis en una primera etapa.	Calidad de los servicios No se ha logrado la plena identificación de funciones y los servicios que presta Grupo Beta. Los diferentes servicios no se prestan con la eficiencia y calidad necesaria debido a los horarios de atención.

Tabla 14. Percepción de la población objetivo

Fortalezas	Debilidades
Campañas de información de derechos humanos Tipo de servicios ofertados	Funcionamiento del programa que no cuenta con un marco normativo y administrativo clarificador.
Oportunidades	Amenazas
Campañas para desalentar la migración con base en los riesgos a la vida	Calidad de los servicios: se confunde el uniforme y logotipo de los agentes de migración con los agentes del grupo Beta Desacreditación de Grupo Beta.

Tabla 15. Resultados

Fortalezas	Debilidades
Documentar los resultados del programa y estimar impactos	El programa no posee un sistema de indicadores que permita realizar el monitoreo de las acciones
Oportunidades	Amenazas
Deficientes asesoramientos Identificar variables de interés Corroboración de la información recogida	Falta de definición en las facultades y responsabilidades de Grupo Beta.

Tabla 16. Acciones emprendidas por Grupo Beta en Tijuana Tecate y Mexicali

Conceptos	Tijuana						Tecate						Mexicali				
	2007	2008	2009	2010	2011		2007	2008	2009	2010	2011		2007	2008	2009	2010	2011
1 Acciones de atención a migrantes																	
1.1 Migrantes rescatados	670	114	14	53	42		809	563	425	566	355		236	195	108	93	121
1.2 Migrantes lesionados o heridos	80	64	23	9	6		12	12	8	15	1		-	1	-	-	6
1.3 Migrantes reportados como extraviados y localizados	15	8	32	19	58		1	-	7	4	2		-	-	-	1	5
1.4 Asistencia social a migrantes	6 499	17529	27930	42185	35785		1 842	2502	2024	1951	1330		2 880	3 320	5258	5169	12234
1.5 Asistencia jurídica a migrantes	105	114	3	34	15		102	19	18	35	84		-	-	-	-	-
1.5.1 No presentó queja	-	-	-	-	-		33	-	6	-	-		-	-	-	-	-
1.5.2 Presentó queja	105	110	2	29	12		69	19	3	17	16		-	-	-	-	-
1.5.3 Presentó denuncia	-	4	1	5	3		-	-	9	18	68		-	-	-	-	-
1.6 Migrantes que recibieron orientación	14 618	17588	27930	42185	35785		2 899	2 653	2024	1951	1351		2 880	3 350	5258	5169	12253
1.7 Migrantes repatriados atendidos	9 691	8 845	17442	35666	33069		2	-	-	-	-		33315	117	4128	3977	11676

Fuente: Centro de Estudios Migratorios / Instituto Nacional de Migración / SEGOB.

Conclusiones y recomendaciones del presente capítulo

Diagnóstico

El principal obstáculo de la investigación es que el INM al que pertenece el GPM contienen información que pudiera poner en riesgo la seguridad y la vida de los extranjeros y de los servidores públicos de este Instituto por lo que se ha restringido la difusión pública de sus documentos; por considerar además de que puede causar serio perjuicio a las actividades y operaciones de control migratorio, y al cumplimiento de las leyes en materia migratoria.

Ubicación de la Política Pública

Una vez aclarado este punto, revisamos la alineación estratégica entre las líneas de acción propuestas por el PND y el PED para identificar una clara tendencia por formular políticas públicas relacionadas con la gestión de los flujos migratorios, centradas en la seguridad de las fronteras y en detrimento de la seguridad de los migrantes y de sus familias mientras que, las políticas locales se avocan a la atención de flujos migratorios provenientes del interior de la República. El énfasis en la seguridad se debe a la relación binacional donde “*México desempeña el papel de sujeto subordinado «globalizado» y Estados Unidos ejerce el papel supra como «globalizador»*” o, lo que en otras palabras, implica la subordinación de la política mexicana a la potencia estadounidense (Priego y García, 2010).

Marco Normativo

Retomando varios de los aspectos del Acuerdo de Colaboración del Gobierno del Estado de Baja California, observamos que varias cláusulas cayeron en el olvido. Por ejemplo, el Comité Técnico de Seguimiento, que debía reunirse cada tres meses para dar seguimiento a la actividades del Grupo Beta no cuenta con documentos públicos que rindan cuentas de su accionar. Dicho Comité debería estar integrado por un Comisionado del INM, de la Procuraduría General de Justicia del Estado, y por un secretario del Ayuntamiento.

Matriz de Marco Lógico

No fue posible realizar la evaluación y análisis de la matriz de indicadores (lógica vertical y lógica horizontal) puesto que el Grupo Beta no cuenta con esta herramienta administrativa por lo que se recomienda para el rediseño, elaborar un ejemplo a fin de apoyar los supuestos del estudio de caso.

Población potencial y Misión Institucional

Con base en la *Cartilla de Derechos Humanos para los migrantes*, entendemos que el propósito central de los Grupos Beta es la protección y defensa de los derechos humanos de los migrantes, así como de su integridad física y patrimonial, con

independencia de su nacionalidad y de su condición de documentados o indocumentados de acuerdo a los siguientes principios:

- Respeto a los derechos humanos de los migrantes dándoles un trato digno independientemente de su situación legal, condición social, creencia religiosa o su nacionalidad.
- Protección física y patrimonial llevando a cabo el rescate y salvamento de personas en peligro, y en caso necesario, los primeros auxilios.
- Proveer a los migrantes de los servicios básicos como son de higiene, alimentación, salud y una llamada telefónica.
- Dar orientación a los migrantes sobre albergues temporales así como de los peligros que corren al intentar cruzar de manera ilegal la frontera México-Estados Unidos.
- Atender las quejas y las denuncias de los migrantes hagan en contra de su integridad con la obligación de reportarlas a las autoridades competentes.
- Conducirse con ética cumpliendo con eficiencia las funciones encomendadas como servidores públicos.

Recursos Humanos y Capacitación

En cuanto al Personal, anteriormente, los integrantes del Grupo Beta solían ser ex miembros de los cuerpos de seguridad pero, en la actualidad, se solicita que además de cumplir con un entrenamiento policiaco o servicio activo en alguna de las corporaciones policiacas, reciban entrenamiento en alguna área asociada a la protección de derechos humanos y primeros auxilios, o tengan una carrera técnica afín.

Se recomienda capacitar a los agentes en los contenidos del manual de protección de los datos personales de los migrantes publicado por OIM este 2012, en el que se recogen las preocupaciones relativas al aumento general del robo de datos y se reconoce que los piratas informáticos encuentran cada vez maneras más sofisticadas de acceder a archivos personales. En el ámbito de la migración, el uso o divulgación de datos de manera no autorizada e inapropiada puede originar una serie de riesgos que van desde la violencia física hasta la elaboración de perfiles y la discriminación. Por ejemplo, un migrante puede correr el peligro de que se revele, inadvertidamente, que es portador del VIH en una comunidad en la que eso sea un asunto tabú.

Recursos y Presupuesto

Los recursos materiales y financieros con los que opera Grupo Beta están sujetos a la voluntad de los niveles de gobierno que ratifiquen los acuerdos de colaboración, por lo que se ven limitados en el alcance de sus objetivos. Cómo se estructura el presupuesto del INM es imposible conocer cuántos recursos se destinan a estos y otros programas de protección –a pesar de que hasta 2009 era posible conocer cuánto se destinaba a los Grupos Beta–. Desde 2010 lo único que se puede identificar es el presupuesto total del INM. La Tabla 17 muestra los recursos aprobados al INM desde 2005 y el nivel de desagregación que existe en el Programa de Egresos de la Federación. (Ver Tabla 17).

Tabla 17. Presupuesto aprobado al INM
(Pesos constantes. Base 2012 = 100)

Año	Aprobado PEF	Variación en pesos	Variación porcentual
2005	1,062,711,473	-	-
2006	1,185,616,012	122,904,538	12%
2007	1,199,597,341	13,981,329	1%
2008	2,183,744,514	984,147,173	82%
2009	1,801,052,257	382,692,258	-18%
2010	1,902,632,754	101,580,498	6%
2011	1,822,400,846	80,231,909	-4%
2012a	1,832,383,813	9,982,967	1%

Para el año 2012 el monto es el contenido en el Proyecto de Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2012.

Fuente: Dr. Rodolfo Córdova (comunicación) con información contenida en la Cuenta Pública 2005-2011 y el proyecto de Decreto de Proyecto de Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2012.

Sistemas de información y Transparencia

Existe un problema de sub registro en las estadísticas del INM. Flujo de Devueltos por las autoridades migratorias de Estados Unidos. Personas mayores de 12 años, entregadas por las autoridades migratorias de Estados Unidos a las autoridades mexicanas de migración en alguno de los puntos establecidos a lo largo de la línea fronteriza. Es importante hacer algunas aclaraciones sobre esta población: Si bien la población es conformada primordialmente por nativos mexicanos, también incluye a migrantes de otras nacionalidades, tales como salvadoreños, guatemaltecos y otros, que igualmente son asegurados en su intento por internarse en Estados Unidos. No hace diferencia entre migrantes originarios de las ciudades fronterizas, y de entidades diferentes. Dado que se captan desplazamientos y no personas, existe una elevada probabilidad de enumeración múltiple, ya que los migrantes realizan varios intentos de ingreso a Estados Unidos, hasta que logran internarse, o bien desisten. El cuestionario incluye reactivos que permiten estimar la multiplicidad de la enumeración. En entrevista a un medio local, el coordinador en Tijuana, José María Salazar López, explicó que *“la estadística refleja casos de atención, y no así número de migrantes, ya que a muchos se les atiende varias veces y se registra como una atención más, pero a veces es la misma persona”* (Velázquez, 2001).

Otro tema que llama la atención es la cooperación del INM con el IFAI. Un total de 68 peticiones se presentaron en relación al tema de derechos humanos de migrantes centroamericanos, en particular sobre las interacciones entre los agentes del INM y los migrantes secuestrados se fue negado (IFAI no. 0411100071311) debido a que el INM aseguró que este caso no está bajo su competencia, a pesar de las frecuentes noticias publicadas sobre los rescates de migrantes secuestrados por los Grupos Beta, que son parte del INM. Solicitudes de denuncias recibidas por el INM y el número de agentes del INM que han sido procesados por delitos cometidos mientras trabajaban para el INM, han recibido respuestas similares. Por lo menos en un caso, un recurso de

apelación revocó la negativa de una solicitud basada en que estaba fuera del ámbito correspondiente a esta agencia (IFAI no. 0411100023006). En este caso, la solicitud era para las instalaciones del INM conocidas como Torres de Beta, que están diseñadas para proveer a los migrantes con agua y techo hasta que el personal de Grupos Beta pueda contactarse con ellos.

Percepción sobre las acciones de Grupo Beta

La OIM apoya la permanencia y recomienda el fortalecimiento de Grupos Beta en su Proyecto de fortalecimiento y difusión de buenas prácticas sostiene que los programas Paisano y Grupos Beta, del Instituto Nacional de Migración, “son dos buenas prácticas migratorias aquí en México”.⁷⁵

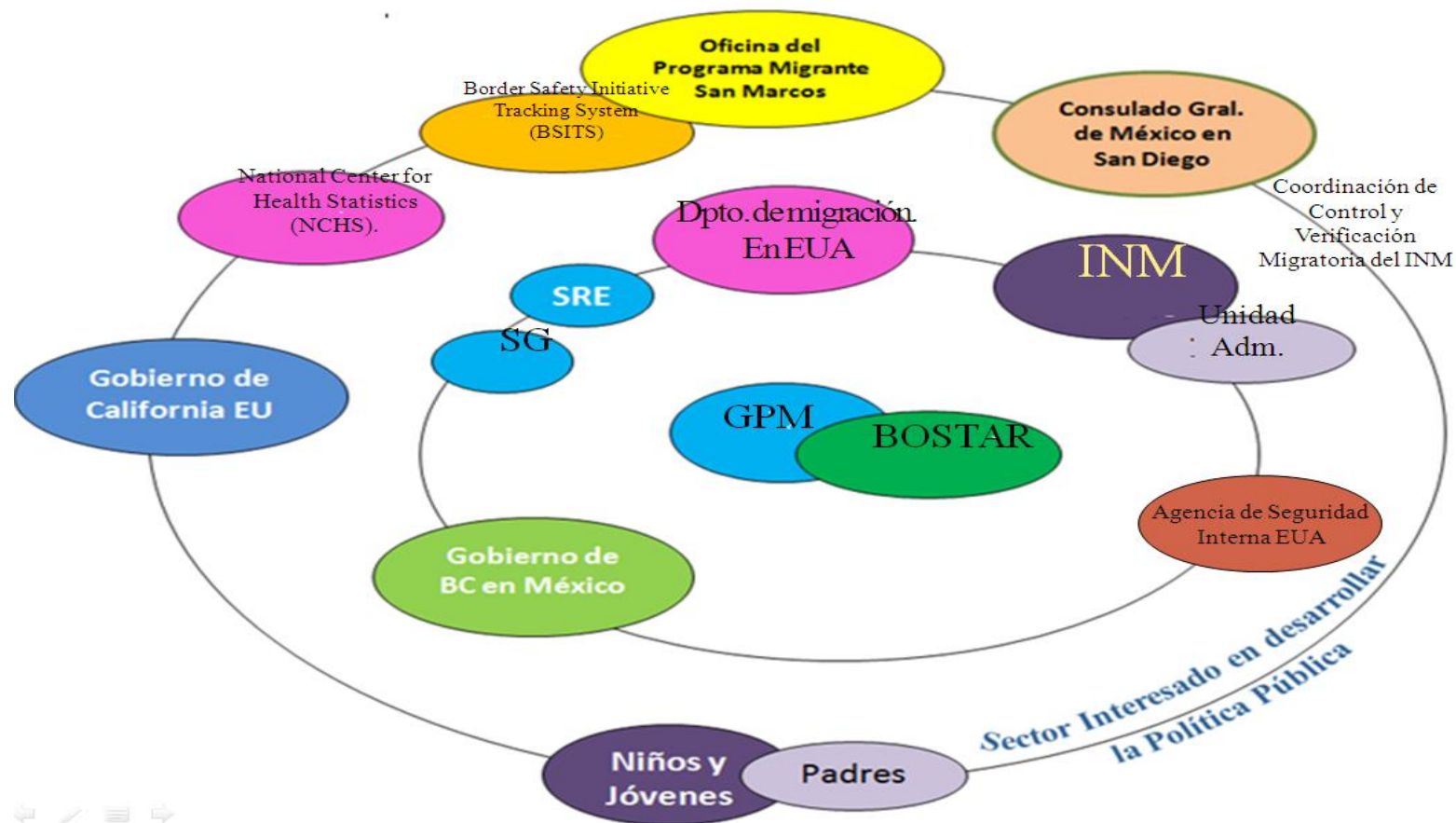
La CNDH informó al INM que ha recibido diversas peticiones de organizaciones no gubernamentales dedicadas a la defensa de los derechos humanos de los migrantes que demandan el fortalecimiento de los Grupos Beta, los cuales han visto disminuido su número de integrantes en algunos lugares, en tanto que otros no existen a pesar de ser corredores de importantes flujos migratorios, como algunas áreas de los estados de Baja California, Sonora y Tamaulipas, especialmente en el área de Nuevo Laredo.

La CNDH considera que el fortalecimiento de la capacidad de auxilio por parte de los Grupos Beta incidirá en la reducción del número de fallecimientos de migrantes que ocurren en territorio mexicano, y que, cuando los decesos ocurren en Estados Unidos, ha merecido reiteradas protestas de diversas instancias y organizaciones de México por el abandono en que se deja a los indocumentados.

Relaciones de cooperación y coordinación. Para resumir las interacciones entre Grupo Beta y sus relaciones de Coordinación y Cooperación, elaboramos un gráfico para representar la comunidad entramado de la política pública en la que están circunscritas las acciones gubernamentales. (Ver Gráfico 5).

⁷⁵ Proyecto que se realiza en cooperación con la OIM. El jefe de Misión de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) en México, Thomas Weiss, destacó los beneficios que ofrecen dos programas del gobierno federal mexicano a favor de los migrantes.

Gráfico 5. *Policy Network* de Grupo Beta en Baja California. Comunidad o entramado de la política pública.



Fuente: Elaboración Propia con base en PROSS, A.P. (1986). *Group Politics and Public Policy*. Oxford University Press. Toronto. p.100

CAPÍTULO IV

PROPUESTA DE REDISEÑO DE GRUPO BETA

Resumen

Las diversas propuestas para emprender reformas a la estructura organizativa provienen de la necesidad de adecuar la estructura organizativa a los objetivos institucionales sobre los principios de eficacia, eficiencia y economía. Estos esfuerzos pueden estar orientados a devolver autoridad, mejorar el desempeño, los sistemas de control y la responsabilidad de los servidores públicos; introducir la competencia en el servicio público y esencialmente, fortalecer las acciones gubernamentales (OCDE, 1995). Para formular una propuesta, fue necesario en primer lugar emprender la investigación y aprendizaje de reformas administrativas. Utiliza métodos cualitativos para la obtención de datos y su interpretación.

En segundo lugar, fue necesaria la revisión conceptual que nos permite retomar varios conceptos y exponer los lineamientos de una propuesta para el rediseño de Grupo Beta en Baja California. Los postulados que se estudiaron para este capítulo corresponden a: *Reinventando el Gobierno* escrito por Osborne y Gaebler (1994) que para fines de este trabajo, se combinan con las bases conceptuales del modelos para Nueva Gerencia Pública de Lawrence R. y Thompson (1999), las recomendaciones de Oscar Ozlack sobre la profesionalización de la función Pública, y la teoría de Valor Público de Mark Moore.⁷⁶

En principio es importante, distinguir los conceptos de Reestructura, Reingeniería, Reinversión, Realineación y Re conceptualización:

1. **Reestructura.-** Una vez que se evalúa si las funciones contribuyen a los objetivos institucionales, y se establece si la organización podría contratar externamente servicios costosos (Outsourcing), se procede a eliminar de la organización todo aquello que no contribuye a aportar un valor al servicio o producto suministrado al público. La reestructuración saca a relucir la duplicación de funciones y, la superposición de programas (Lawrence y Thompson, 1999).
2. **Reingeniería.-** Iniciar un cambio organizacional con la introducción de sistemas de información más eficientes con el uso de tecnologías de gestión, lo que mejore el tiempo y la calidad en los procesos y en la prestación de servicios, y reduzca los costos (Hammer y Champy, 1993; Hammer y Stanton, 1995).
3. **Reinversión.-** Proceso creativo que parte del conocimiento del propósito de la organización y los objetivos institucionales que el pensamiento estratégico en el sector público. Las organizaciones públicas tendrán que operar con una orientación de planificación estratégica de largo plazo, centrándose en los

⁷⁶ Lawrence R. y Thompson (1999) que desarrollaron en su estrategia de las Cinco “R”: Reestructuración, Reingeniería, Reinversión y Realineación.

resultados, remitiéndose a los incentivos del mercado y tomando en cuenta las actitudes y los comportamientos del «cliente-ciudadano», para satisfacer plenamente sus demandas y expectativas. Desarrollar un proceso de planeación estratégica que atienda un perfil de beneficiarios y que lleve a la organización a formular nuevas formas de gestión de recursos (Lawrence R. y Thompson, 1999).

4. **Realineación.-** Alinear las estructuras administrativas y responsabilidad de las organizaciones con sus estrategias de gestión; alinear la estructura de control/recompensas de la organización con la estructura administrativa y dar prioridad a los centro de misión como la gerencia de recursos humanos o recursos financieros (Lawrence R. y Thompson, 1999).
5. **Re conceptualización.-** Acelerar el ciclo de observación, orientación, decisión y acción para mejorar el desempeño como para mejorar los ciclos de aprendizaje de la organización (Lawrence R. y Thompson, 1999).

Una vez aclarados estos puntos, vemos que el presente estudio de caso desarrolló la investigación necesaria para describir las acciones gubernamentales emprendidas por grupo Beta y que sus conclusiones deben ser consideradas para emprender un proceso que continúe con la reforma administrativa que inició el INM en el 2011 a raíz del despido de funcionarios corruptos, la aplicación de exámenes de control de confianza, y la actualización de su marco normativo con la publicación de la Ley de Migración. Los componentes del rediseño son:

4.1. Evaluación del diseño

De la evaluación del diseño realizada con las reglas de operación, las recomendaciones propuestas, con base en los resultados obtenidos en la aplicación de las ROAP, podemos formular las siguientes recomendaciones:

- Adaptar varios aspectos de las ROAP para proponer un modelo de evaluación que combine aspectos de la gobernabilidad migratoria que analice las relaciones de coordinación interinstitucional y cooperación con Organizaciones Civiles.
- Recoger datos administrativos de las Unidades de Transparencia Federales.
- Incorporar el enfoque de derechos humanos que permitan identificar las faltas y proponer mecanismo que propenda al bienestar de los migrantes y construir medidas que permitan analizar la relación entre factores sociales.
- Desarrollar rubros que puedan ser evaluados a largo plazo: para conocer el impacto del programa a mediano y corto plazo, los cuales pueden ser de mayor relevancia para la sociedad y la política social.
- Necesidades del Análisis del coste-beneficio: que sólo se podrá realizar con el conocimiento del presupuesto asignado para valorar la atención de los beneficiarios del programa.

De los postulados de la NGP también se desprende la gestión del desempeño, directamente relacionada con la idea de la misión organizacional y ayuda a determinar qué áreas necesitan mejorar para su cumplimiento; mientras que la medición del desempeño es el instrumento técnico para lograr ese objetivo. Es decir, que podrá proveernos de los instrumentos para evaluar los alcances de los objetivos. El rediseño propuesto apuesta más por una Gestión Programática, que anteriormente se definió.

Unidades de análisis. En este punto, describimos las categorías en las que se propone realizar el rediseño de Grupo Beta, a saber: a) Propósito/Valor; b) Entorno; c) Capacidades y d) Funciones, que a su vez, explican el tipo de gestión sobre la que intentan incidir como se explica en la siguiente tabla.

Tabla 18. Categorías y unidades de análisis propuestas para el rediseño de Grupo Beta

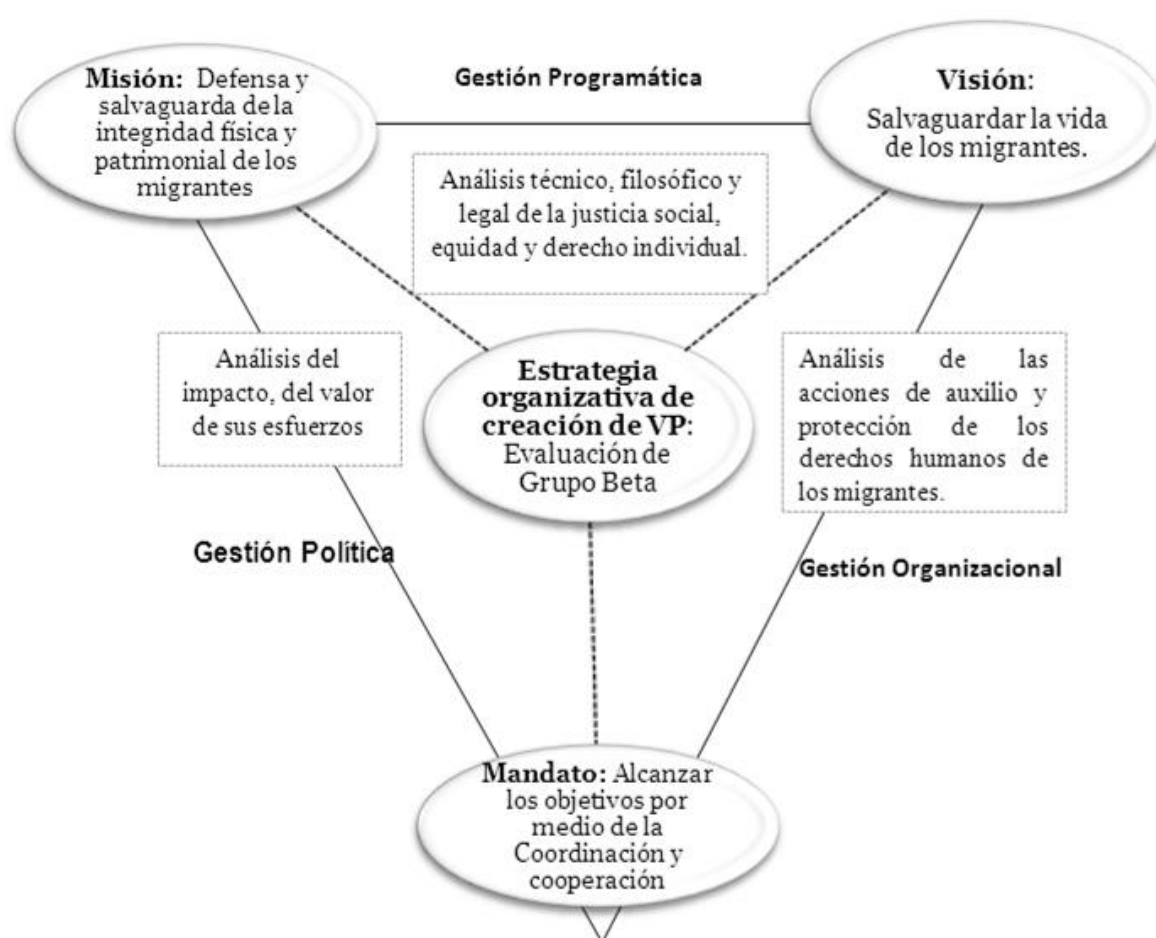
Categorías	Unidades de análisis	Gestión
A. Propósito/Valor	1. Visión 2. Misión 3. Valores	Programática
B. Entorno	4. Beneficiarios 5. Entorno Político 6. Entorno Económico	Política
C. Capacidades	7. Infraestructura 8. Recursos Humanos 9. Recursos Financieros 10. Recursos Tecnológicos	Desempeño
D. Funciones	11. Procesos sustantivos (Relaciones de coordinación) • Agencias gubernamentales que intervienen • Acciones específicas • Frecuencia e Intensidad de los contactos entre los funcionarios (interacciones regulares, relaciones y continuidad de pautas de acción; y • Relevancia de las acciones y actividades de los servidores públicos.	Organizacional
	12. Procesos de apoyo (Relaciones de cooperación) • Número y variedad de OC • Acciones en común • Frecuencia e intensidad de contactos entre Grupos Beta y miembros de las OC • Relevancia	
	13. Sistemas de evaluación y control	

Fuente: elaboración propia

4.2. Estrategia organizativa

El reto para Grupo Beta es definir su estrategia organizativa de manera independiente del apoyo y la legitimidad política del INM, apostar a la evaluación de programas y el análisis coste-beneficio como sus principales mecanismo y propender a que sus directivos públicos entiendan que a través de la rendición de cuentas, sí es posible medir el valor público que produce su organización con el uso de recursos públicos; lo que les permitirá también justificar la necesidad de nuevas inversiones en equipamiento, capacitación y recursos humanos para prepararse ante posibles cambios futuros. De esta manera, los directivos públicos “*están obligados a tener una visión del valor público que generan, para el presente y el futuro*” (Moore, 1998:101-168).

Gráfico 6. Estrategia de creación de valor público para Grupo Beta



Fuente: Propia con datos de Moore (2009).

El “Triángulo Estratégico” de Mark Moore, diseñado para influenciar la distribución de la atención, pensamiento y acción de los directivos entre los diferentes entornos operativos y definir la misión y los objetivos de la organización, proponemos una estrategia de creación del valor público para los Grupos Betas, utilizaremos una de las Técnicas Analíticas de Planificación Estratégica, con el fin de comprender la

estrategia organizativa. El triángulo estratégico se basa en el supuesto de que los directivos públicos del INM, deben definir el propósito y la misión organizativos y utilizar técnicas analíticas para comprender el entorno operativo de Grupo Beta en Baja California para evaluar su propia actuación tomando en cuenta la formación de opiniones independientes, preferentemente serán de las organizaciones civiles, sobre el valor de las acciones pasadas o planeadas. Con las OC, el INM deberá interactuar con a través de un diálogo continuo para averiguar cómo las diferentes aspiraciones políticas se han reflejado en el mandato que pretende guiar su actuación, y cómo el equilibrio de las fuerzas políticas evoluciona con el tiempo.⁷⁷

4.3. Relaciones de coordinación interinstitucional y relaciones de cooperación (gestión asociada) con las OC

El proceso de creación de valor público combina simultáneamente, la acción gubernativa (relaciones de coordinación) y la acción social (relaciones de cooperación). El INM, como encargado de generar servicios de atención a la población migrante, deberá empleará técnicas de análisis político así como el análisis administrativo y organizativo; y analizará también el entorno político y operativo para detectar oportunidades para Grupo Beta con el fin de aprovechar cualquier oportunidad para generar valor público, a través de acciones que legitimen su presencia en la problemática migratoria. Las relaciones de coordinación se producen a nivel operativo pues se dan con otros Grupos Beta, y con otras agencias de gobierno (SRE, SE, SSP, etc. Puede observarse el Gráfico 5 que representa esta red de interacciones.

Las relaciones de cooperación se entiende como y se producen a nivel político pero también estratégico, pues Grupo Beta debe propender a la Cooperación con las OC. Con base en los diferentes tipos de gobierno y sociedad, se construye una matriz en la que un gobierno tradicional y una sociedad apática (que no coopera) producen una acción pública de baja intensidad. Caracterizamos al gobierno federal como “innovador” por las últimas reformas emprendidas dentro del INM, y se habla de una sociedad “activa” (con propensión a la movilización) por las acciones que han emprendido desde la década de los 80, las OC que protegen los derechos de los migrantes en Baja California. Por lo que, el resultado esperado de combinar un gobierno innovador y una sociedad activa será generar acciones innovadoras; la consecuencia de la convergencia de un gobierno transformador y una sociedad cooperativa es una acción pública de alta intensidad.

⁷⁷ Las Técnicas Analíticas de Planificación Estratégica fueron desarrolladas por la *Kennedy School of Government*. Para Moore (2009), la tradición clásica de la administración pública no centra la atención del directivo en cuestiones relativas al propósito y el valor o en el desarrollo de la legitimidad y el apoyo político. La tradición clásica asume que dichas cuestiones se han resuelto en el establecimiento del mandato político o legislativo de la organización. El mandato político define simultáneamente el propósito organizativo y crea la presunción normativa de que dicho propósito tiene valor público. El mandato también aporta explícitamente los recursos –dinero y autoridad pública– que la organización necesita para conseguir sus propósitos. Finalmente, autoriza a los directivos a utilizar dichos recursos para la consecución de los objetivos establecidos.

Tabla 19. Nivel de relaciones de cooperación y coordinación de Grupos Beta

Relaciones	Nivel	Internos	Externos
Coordinación	Operativo	Eficacia	Con otros Grupos Beta a nivel local y nacional.
	Estratégico	Eficiencia	Con otras agencias gubernativas (SRE, SE, SSP, SMDIF, etc.)
Cooperación	Político	Gestión	con las OC
	Administrativo	Evaluación	Con otras agencias gubernativas (Secodam, Centro de Evaluación de la Segob).
Fuente: elaboración propia			

4.4. Perfil de un agente de Grupo Beta

Los integrantes del Grupo Beta suelen ser miembros en servicio activo de alguna de las corporaciones de seguridad pública, que reciben un entrenamiento especial para sumarse a las filas de Grupo Beta. La información proporcionada por la Dirección de Organización y Evaluación del Desempeño del INM explica que existe un Formato de Descripción y Perfil de Puesto y el Perfil de Puesto Ampliado del Agente de Protección a Migrante.

La Unidad de Recursos Humanos y Profesionalización de la Administración Pública Federal, a través de la Dirección de Planeación, Organización y Compensaciones de la APF, diseñó el Formato de Descripción y Perfil de Puesto que contiene los siguientes aspectos:

El nombre del puesto es el de agente de protección al migrante “B”, cuya misión es velar por la integridad de los migrantes se proteja con el respeto a sus derechos humanos sin importar su situación migratoria y nacionalidad. El perfil de puesto muestra claramente los objetivos específicos del puesto:

Objetivo 1: Participar en la aplicación de procedimientos que propendan la integridad de los migrantes y garantizar el respeto a sus derechos humanos

- Realizar operativos de carácter preventivo y de búsqueda para la localización de migrantes en situación de riesgo y vulnerabilidad
- Realizar labores de rescate y auxilio que se encuentren en situación de riesgo o peligro para su seguridad e integridad física.
- Proporcionar asistencia social, humanitaria a los migrantes para satisfacer sus necesidades básicas e individuales.

Objetivo 2: proporcionar a los migrantes la información y orientación para proteger su integridad.

- Orientar a los migrantes sobre sus derechos así como de los riesgos que enfrentan durante su trayecto
- Entregar información respecto de las acciones ilegales que puede emprender le migrante que represente una afectación a su situación jurídica.

Objetivo 3: Contribuir en el desarrollo del atlas de riesgos y rutas de flujos migratorios para la protección de los migrantes.

- Identificar las rutas y formas de riesgo de cruce y tránsito de migrantes para la elaboración del atlas de riesgos y rutas de flujos migratorios para la protección de los migrantes.

i. Escolaridad y/o áreas del conocimiento

Como su nombre lo indica, se refiere a la formación académica del agente para el que se recomienda un nivel de estudios con carrera técnica o comercial finalizada (titulado), en las áreas de conocimiento como son: Enfermería, Paramédico, Humanidades, Técnico en búsqueda, rescate y salvamento, carreras que requiere el puesto y que se encuentran dentro del catálogo de la Federación.

ii. Experiencia Laboral

Se recomienda un mínimo de 2 años en alguna de las actividades señaladas dentro del catálogo de áreas de experiencia como puede ser el trabajo con Grupos sociales; Búsqueda, rescate y salvamento; manejo de intervención en crisis; Farmacología; Primeros auxilios; Protección civil; Manejo y control en animales ponzoñosos.

iii. Condiciones de trabajo

Como agentes en servicio, se requiere que los agentes mantengan una condición física saludable, y una complexión atlética pues por su propia naturaleza, las actividades de GPM se producen en condiciones especiales en distintos escenarios ambientales donde tienen que afrontar, en muchos de los casos, los mismos padecimientos que los migrantes como son la exposición a temperaturas extremas ya sea por calor o frío, humedad, con los peligros del golpe de calor o hipotermia; el ataque de animales ponzoñosos en sitios inhóspitos; y la amenaza de grupos delincuenciales que se dedican al tráfico de drogas o la trata de personas. Este aspecto nos da pie comentar cómo operan los Grupos Beta.

b. Capacitación

La capacitación de los elementos se encuentra a cargo de un departamento de capacitación permanente para el personal de Grupo Beta a todos los niveles en materia de: manejo defensivo y ofensivo, atención médica pre hospitalaria de urgencia, rescate, sistema de comando en incidente, manejo de situaciones de desastre, búsqueda en campo abierto, salvamento y rescate acuático. El objetivo es que, el oficial del Grupo Beta tenga la capacidad de auxiliar en todo momento y en cualquier región al migrante.

Las líneas de capacitación que se conocen para los agentes de Grupo Beta van dirigidas a atenuar situación que ponen en riesgo la integridad de los migrantes y la propia. La vinculación de los Grupo Beta con todas las autoridades para brindarles asesoría y capacitación, en materia migratoria, así como de manejo de situaciones de

emergencia con los migrantes es vital para la prestación de los servicios. De esta manera, se ha logrado efectuar cursos en coordinación con corporaciones nacionales (como la Marina Armada de México, Protección Civil del Estado y Grupo STE de Monterrey, N.L.) e internacionales (como Cruz Roja o Borstar) en identificación de víctimas de trata; manejo de crisis y estrés; rescate acuático y primeros auxilios: mujeres, niñas, niños y adolescentes migrantes, y sistemas de cuerdas y atención médica para aplicación de rescate.

Portación de armas.- En su trabajo Calleros aclara que “los agentes migratorios no están armados” lo que en su opinión, *“los distingue de prácticamente todas las demás fuerzas y corporaciones de seguridad nacional y seguridad pública”* (Calleros, 2009:103). Lo que sigue preocupando son las facultades de los agentes que en ausencia de un marco regulatorio más adecuado, deja abierto un amplio espacio para la consumación de arbitrariedades.

En entrevista con Hernández García y García Camarillo (2012), los agentes del Grupo Beta en Mexicali refieren que, si bien la portación de arma no es bien vista por la población, siguiendo los protocolos de seguridad internos, ellos portan armas pero deben cuidar de que estas no estén a la vista ni al alcance de los migrantes, porque les genera temor siendo su función la de proteger y brindar auxilio.

4.5. Desarrollar sistemas de información y sistemas de evaluación

Después de transcurrido el proceso de evaluación en su primer etapa, vemos necesario comprometer a funcionarios del Grupo Beta en Mexicali o Tijuana para que participen en la evaluación del programa con el fin de obtener una mayor calidad en la información recabada, así como en los resultados del rediseño del programa de Grupos de Protección al Migrante. Ya se señaló el problema de registro y estadística en los informes del Centro de estudios Migratorios del INM por lo que es necesario, que el Grupo Beta genere sus estadísticas de manera independiente y las ponga a disposición de las OC.

Esta información puede integrarse a proyectos como SIEMCA que se formuló en 2001 en el marco de la Conferencia Regional sobre Migración como la Comisión Centroamericana de Directores de Migración (OCAM) acordaron solicitar a la OIM y al Celade la elaboración de un Proyecto destinado a conformar un sistema de información migratoria para Centroamérica. Servirá para entre otras necesidades administrativas, dar respuesta a los familiares de migrantes que buscan a sus seres queridos desaparecidos.

CONCLUSIONES FINALES Y RETOS

En un lapso de aproximadamente dos años, mi motivación fue acercarme más a la comprensión del fenómeno migratorio en el Estado de Baja California, pues en los años que me encuentro residiendo en esta localidad, me impactaron una serie de historias de migrantes que llegaron hasta aquí: hay quienes vinieron de distintas entidades federativas mexicanas, y hay quienes como yo, vinieron de otros países buscando realizar una “sueño”. La meta de los migrantes no se distingue demasiado de la mía porque en esa búsqueda, invertimos esfuerzos, recursos y enfrentamos situaciones inimaginables como por ejemplo el calor extremo del hermoso desierto junto a los afluentes del Río Colorado o la ferocidad del Río Bravo en el noreste de México. Pero, la gran diferencia es que su anonimato es cómplice de las ganancias que obtienen organizaciones criminales con el tráfico de personas.

Gracias al trabajo de campo desarrollado, varios de los testimonios que recuperan los “migrantólogos” de nuestra alma mater, la UABC, cobraron voz viva. Observé a migrantes repatriados y deportados, según el reporte administrativo de los Gobiernos de México o Estados Unidos, pero que de “este lado”, una vez que los aseguraron, meditaban en la disyuntiva de desistir o intentar cruzar de nuevo la barda, y en ese intento morir. En noviembre de 2011, hablé con una de las mujeres que alberga Casa Madre Assunta, madre de familia que vivió más de 15 años “sin documentos”. Me contó cómo en medio de operativo policial, la policía ingresó a la fuerza en su domicilio, esposó a su marido frente a sus hijos y se lo llevó. Luego siguió ella.

En los tiempos tan violentos que percibimos a través de los reportes noticiosos, es una alegría poder afirmar que, existen personas que se organizan para cambiar varias problemáticas que nos afectan a todos, y trabajan en redes de fe, de voluntad, de corresponsabilidad en favor de la protección de los derechos de los grupos vulnerables. Varias de esas personas trabajan en algunos de los albergues que operan en Mexicali y Tijuana, y están sensibilizados con respecto a temas de derechos humanos, y muy importante, manejan una situación de alteridad porque se ponen en el lugar de los migrantes. ¿Qué tal si fuéramos nosotros?

En mi opinión, el problema fundamental se encuentra en el análisis actual de las políticas públicas, pues si tomamos en cuenta la definición de Cabrero (2003), que entiende a la esfera pública como el espacio de confluencia entre actores gubernamentales y no gubernamentales, el tema migratorio a pesar de interés público, no se promueve en la agenda política porque no deja rédito a la imagen de los representantes políticos. Esta es la razón por la que vemos imperar aún, el impacto de la labor de las OC en la atención a población migrante por encima de las acciones gubernamentales. Yo espero que los contenidos de mi estudio de caso, sean un grano de arena a la comprensión de la problemática, y que sirva para fundamentar los argumentos que reclaman del Gobierno, acciones más humanitarias y menos restrictivas de nuestra libertad.

Migración: el nuevo reto de gobernanza local y global

La Organización Internacional para las Migraciones (OIM) afirma que la migración dentro del continente Americano, se caracteriza por un fuerte flujo migratorio Sur-Norte, de América Latina y el Caribe a los EE.UU. y Canadá, y cada vez más a Europa. Los EE.UU. y Canadá siguen siendo los grandes receptores de migrantes permanentes de todo el mundo pero, al mismo tiempo, están experimentando una creciente demanda de trabajadores temporales. Según las tendencias demográficas, las características de la población mundial hacia el 2015 muestran que más del 95 por ciento del aumento de la población mundial se encuentra en los países en desarrollo. En el caso de Estados Unidos y Canadá, destinos predilectos para los migrantes, seguirán teniendo las tasas más altas de crecimiento de la población con tasas de crecimiento anual de población de entre 0,7 por ciento y 1,0 por ciento. (National Intelligence Council, 2000). Los inmigrantes legales e ilegales ya representan más del 15 por ciento de la población en más de 50 países lo cual traerá como consecuencia un aumento en la tensión social y política (racismo, xenofobia, etc.). Estos datos representan un panorama de desafíos y oportunidades para los gobiernos tanto de países desarrollados como en vías de desarrollo para brindar servicios públicos, y disminuir abusos contra los derechos humanos a través de un marco normativo apropiado.

Para enfrentar holísticamente las problemáticas asociadas a la migración debe desarrollarse la nueva gobernanza, es decir, la confianza recíproca entre el gobierno y las organizaciones sociales encaminada en acciones de protección de las poblaciones vulnerables por la suma de esfuerzos hacia el trabajo que vienen desarrollando las organizaciones civiles que enlace los recursos públicos con los recursos privados.

Se plantea la necesidad de una nueva agenda que considere la relación entre migración y desarrollo; la adopción de políticas migratorias integrales de Estado con una óptica de derechos humanos; el combate a la corrupción en las instituciones de gobierno; la erradicación de la impunidad a través de la imposición de sanciones oportunas a los funcionarios públicos que participen en delitos de trata de personas o en perjuicio de los derechos del migrante, así como, el acceso a la justicia y la vigencia de la reparación del daño a las víctimas de abusos; entre otras recomendaciones concretas que se plantean privilegiar la seguridad de las personas.

Los gobiernos electo de Enrique Peña Nieto, además de enfrentar una nueva situación de alternancia, tiene la tarea pendiente de continuar efectuando acciones que fortalezcan a los programas de atención a población vulnerable, para lo cual debe promover la aprobación del Reglamento de la Ley de Migración, la mejora de sus servicios, el incremento de recursos para los programas sociales, en correspondencia al sistema político democrático/participativo lo que significa emprender el rediseño del Programa de Grupos de Protección a Migrantes para integrar el enfoque de los derechos humanos.

Marco normativo

Ante el fenómeno migratorio, la legislación mexicana sobre migración ha dado un paso adelante con la aprobación de la nueva Ley de Migración (2011) pues es importante para la diseño de políticas públicas, reconocer a la migración como un componente dinamizador de la economía, política y acciones sociales. Hace falta reglamentar esta ley para armonizar con el conjunto de tratados y convenciones internacionales que coadyuvan al respeto de los derechos humanos de los migrantes. Por supuesto que modernizar el marco legislativo impulsa los objetivos estratégicos del INM, como son la mejora de la regularización de los flujos migratorios pero todavía es difícil pensar en una voluntad política que ponga mayor énfasis en la formación ética y de respeto a los derechos humanos pues facilitar dichos flujos, es poner en peligro la seguridad nacional.

Herramientas administrativas

Los agentes necesitan nuevamente capacitarse en los procesos de atención y servicios dirigidos hacia la población migrante, pues tras la publicación de la nueva Ley de Migración y la falta de su reglamentación, se siguen guiando por la antigua Ley general de Población. Se deben actualizar el Manual de procedimientos y Manual de Procedimientos, entre los que se incluye el Manual de Criterios y Trámites Migratorios del Instituto Nacional de Migración⁷⁸ donde se retomen los procesos de registro, documentación y canalización a las Casas de Migrantes en coordinación con las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC).

Aprendizaje Organizacional y reforma administrativa

En el caso del Grupo Beta, se presentan los problemas de aprendizaje organizacional y reforma administrativa pues se desperdició la oportunidad de registrar el contexto histórico de la creación de este Grupo, ocultando o extraviando los documentos que dan fe de dicho proceso y que además, constituyen el marco normativo institucional de origen.⁷⁹ De la misma manera, se hicieron las solicitudes de información a las Unidades de Transparencia, incluyendo el IFAI, para conocer la información pertinente, pero en más de una ocasión, recibimos negativas o ninguna respuesta por parte de las autoridades, en especial de las del Gobierno del Estado de Baja California, siendo este uno de los principales obstáculos para la realización de la presente investigación.⁸⁰ Evidentemente, no existe un componente cultural de transparencia que apoye este tipo de investigaciones. Por lo tanto, existe una falta de claridad sobre los eventos pasados,

⁷⁸ Manual de Criterios y Trámites Migratorios del Instituto Nacional de Migración se publicó por Decreto en el Diario Oficial de la Federación con fecha 29/01/2010 en colaboración con ACNUR.

⁷⁹ En Comunicado del 10 de abril de 2012, la Lic. Dora Montaña Navarro, Jefe de la Unidad Municipal de Transparencia Municipal de la Sindicatura Municipal del H. XX Ayuntamiento de Tijuana, Baja California, en relación a la solicitud del Convenio de Creación de Grupo Beta Tijuana, respondió que “se trata de una información de la cual no se tiene en los archivos de esta Secretaría de Seguridad Pública Municipal, sino en todo caso, le incumbe a la Secretaría General de Gobierno del H. Ayuntamiento de Tijuana.” No. De Oficio 2281/DJ/2012.

⁸⁰ En solicitud presentada al INM, el 6 de diciembre de 2010, se planteó el propósito del presente estudio de caso al INM en búsqueda de las facilidades para desempeñar la labor académica, a lo que le siguió una entrevista con las autoridades sin lograr una respuesta favorable.

en cómo actúo la coordinación del Grupo, y cómo se fue dando su acercamiento con las OC que venían llevando la delantera en la atención a la población migrante.

La NGP comprende una gran variedad de aspectos en el gobierno, tales como cambios en las políticas macroeconómicas –como es el caso del mercado laboral y reformas de política social-, así como el inicio de transformaciones con un gran impacto en los ciudadanos. Es complejo implementar los postulados de la Nueva Gestión Pública (NGP) en la Administración Pública Federal pues los recursos humanos presentan gran resistencia al cambio porque no tienen incentivos o no son consientes del valor de sus acciones.

Los promotores del desarrollo organizacional y la NGP sugieren que las organizaciones son sistemas de aprendizaje que llevan en sí mismas las habilidades para generar y retener el aprendizaje individual con el fin de mejorar su desempeño, así como la capacidad para monitorear y supervisar dicho desempeño. Por eso es importantes generar sistemas de evaluación y estudios, para que a través de la experiencia propia, el INM comprenda el impacto y la importancia de mantener activo y reforzar a los Grupos Beta.

Sobre las relaciones de coordinación

El tratamiento de problemáticas como la migración (deportados/repatriados) en el Estado de Baja California debe atenderse con un enfoque de desarrollo local pues está determinada por el factor económico y social, lo que supone a su vez, que el incremento de mayores oportunidades laborales y competitividad en el mercado industrializado de la región, podrá mejorar en parte la formulación de políticas públicas en migración. Esto significa, en primer lugar, acercar a los Gobiernos de Baja California y de California, para que vean la necesidad de implementar o formalizar en sus estructurales gubernamentales, unidades administrativas independientes que atiendan la problemática migratoria con prioridad humanitaria, que logran vincular a la iniciativa privada, las Organizaciones de la Sociedad Civil así como al sector público.

Las OC quedan superadas, prácticamente excluidas en la composición de juntas tripartitas como es el caso del Comité donde actualmente participan a nivel estatal. Por lo tanto, la principales áreas de injerencia continúan siendo la cooperación y la coordinación en la atención (primeros auxilios, comida, ropa, traslado), el mercado de trabajo, programas sociales (reunificación familiar) y de educación (prevención de trata de personas y protección de derechos humanos).

Las autoridades mexicanas han intentado reforzar la coordinación interinstitucional entre el gobierno federal y las autoridades estatales y municipales de las zonas fronterizas con el fin de optimizar los recursos disponibles. El principal problema consiste en que es la misma organización –el INM– la que realiza dos labores contradictorias: por una parte persigue a los migrantes y por otra pretende rescatarlos.

Presupuesto. Si la legislatura del Estado de Baja California aprueba un presupuesto suficiente que garantice, vía subsidio y mediante convenios fiscales del Gobierno Federal y Estatal con las empresas transportistas foráneas, facilitarán la tarea de Grupo Beta en cooperación con las OC de atención a migrantes y de defensa de derechos humanos para llevar a cabo el retorno de connacionales a su lugar de origen, previa entrevista de Trabajo Social.

Gestión estratégica y la co gestión

Si bien la propuesta que se desarrolló en el presente estudio de caso, se realizó desde la Gestión Programática que, -consiste en cumplir con la misión organizacional y crear valor público a través de un conjunto de estrategias, políticas, programas y proyectos pertinentes que generen progreso hacia la resolución de problemas de desarrollo-; este no incluyó una evaluación desde los modelos de Gestión para resultados o Presupuesto para Resultados que busque analizar la relación costo-beneficio de la atención a migrantes. La gestión programática puede medir el servicio en el “punto de entrega” pero, debido a la complejidad del fenómeno migratorio, y lo precario de los recursos con los que cuentan; Grupo Beta se ve superado por la realidad del drama de los flujos migratorios por lo que es más adecuado, impulsar un modelo de pos burocrático, y de creación y de consolidación del valor público de sus acciones.

México necesita una política migratoria que favorezca el enfoque de *co gestión* que incentive las relaciones de coordinación y cooperación entre los gobiernos locales y las organizaciones civiles de las ciudades, en especial de aquellas que presentan altas flujos de migrantes. La economía actual identifica los principales motores de desarrollo en el nivel de ciudades y no de países. Los niveles locales pueden defender y promover los derechos humanos en situaciones concretas de la comunidad, y permiten encontrar formas de solución desde un marco de responsabilidad social, colectiva y comunitaria para su bienestar y futuro.⁸¹

El tema migratorio debe llegar a constituirse en un proceso de corresponsabilidad de las organizaciones civiles pro migrantes, defensores de los derechos humanos, funcionarios públicos de los tres órdenes de gobierno, colegios de profesionistas con un enfoque de derechos humanos y género, lo que se verá reflejado en la gobernabilidad local (Ruiz, 2011).

⁸¹ Por ejemplo, en el Estado de Morelia a través de la Secretaría de Desarrollo Social se abrirá una convocatoria para entregar recursos que apoyen presentar proyectos de protección a migrantes y a menores dentro del Programa de Coinversión Social 2012. 21 millones de pesos se destinarán para atender el Programa de Estancias Infantiles cuenten con mejores oportunidades de vida, y para que migrantes mexicanos y de otros países vean respetados sus derechos humanos. (Mi Morelia, 2012).

Recomendaciones

Grupo Beta como órgano desconcentrado del INM

Como pudimos observar en el Capítulo I, hay factores sociológicos que afectaron el afianzamiento de los Programas de Protección del Migrante que implementó el INM, a los que se suman, el control político y la rotación de personal que responden a la duración del periodo de Gobierno dependiendo si este es sexenal, cuatrienal o trianual, y la demanda que las instancias de seguridad hacen de personal turnado como agente activo y que participa también como agente de Grupo Beta como se detalló en el Capítulo III.

La reforma administrativa necesaria para el programa que estudiamos, requiere formalizar tanto los canales como las relaciones que Grupo Beta mantiene, en primer lugar, haciendo específicas sus características como una agencia desconcentrada del INM, con el fin de que tenga un presupuesto definido, de sus propios agentes para que éstos, no sean convocados por otras instancias de seguridad, y finalmente, de su propio reglamento con el fin de superar la ambigüedad y conflicto sobre sus funciones y responsabilidades.

Otra alternativa a la reestructuración administrativa para mejorar las acciones de Grupo Beta, es la creación de la Oficina de Atención a Migrantes que tienda a Ejecutar las acciones, políticas y programas estatales en materia de atención a migrantes, donde se coordinara con las dependencias y entidades estatales y municipales, en la planeación, operación y seguimiento de los diversos programas y acciones que se implementen cuyo destino sea la atención de migrantes. Esta Oficina podrá conducir y operar las acciones de enlace entre las autoridades federales migratorias asentadas en territorio bajacaliforniano, con el fin de procurar la subsistencia permanente de los derechos humanos y la atención integral de las necesidades básicas de los migrantes.

De la misma manera, fortalecerá la relación del Gobierno del Estado con el Gobierno Federal y los municipios fronterizos para el desarrollo de proyectos, esquemas innovadores de participación y corresponsabilidad para la atención y protección de los migrantes; podrá suscribir convenios con OC, dependencias y entidades de las administraciones públicas federal, estatal y municipal, para la formulación y ejecución de programas y acciones orientados a atender en forma coordinada a los migrantes; y podrá también siseñar e implementar, conjuntamente con la Procuraduría de los Derechos Humanos y Protección Ciudadana, los esquemas necesarios que garanticen el acceso inmediato de los migrantes a los servicios y programas de atención operados por la propia procuraduría. (Ruiz, octubre 2011).

Rediseño y reformulación de políticas migratorias

Como antes se mencionó, la migración debe ser atendida como un fenómeno de responsabilidad compartida entre Estados. Para una adecuado rediseño de Grupo Beta, se recomienda implementar un enfoque de Valor Público a la política de seguridad nacional y la política social del INM, haciéndolas afines a los procesos de desarrollo y sobre todo, al respeto por los derechos humanos. Como ya se demostró, las políticas de seguridad de los gobiernos, afectan las acciones de Programas de atención a migrantes, como es el Grupo Beta cuyo Valor Público radica en la protección de los derechos humanos y la vida de los migrantes. Tenemos en el escenario una tensión entre las demandas por un trato digno y humanitario versus las garantías a la seguridad nacional. La propuesta se puede apreciar en la siguiente tabla:

Tabla 20. Enfoque de valor público a la política de seguridad nacional y política social del INM

Política de Seguridad	Política Social de Atención a Grupos Vulnerables
Establecen objetivos estratégicos y desarrollan planes operativos de seguridad.	Las OC participan las actividades del programa.
El marco normativo se remite a los acuerdo de seguridad binacionales y federales, con mayor importancia en la Ley General de Población.	Favorece los Acuerdos de entendimiento para repatriación segura y ordena, así como la declaración de los derechos humanos.
Tiene disponibilidad de recursos para el combate a terroristas y posibles amenazas en la frontera norte.	Siempre enfrentan recursos escasos para la atención de grupos vulnerables.
Responde a problemas del pasado y su herramienta privilegiada es el Balance de resultados.	Planeación estratégica, para enfocar sus esfuerzos en disminuir el rezago en la atención de la problemática migratoria. Su herramienta clave es la evaluación.
Es fácil determinar el VP reportando cifras de deportaciones sobre número de atenciones.	Establece el VP dependiendo de los sectores a quienes se beneficie, ya que la población migrante se puede dividir en mujeres, niños, adultos mayores, personas con capacidades especiales y hombres.
Los sistemas de control que informan de manera precisa y rápida, si su plan de acción ha tenido éxito o no. Centro de Estudios Migratorios.	Control: Deberán esperar más tiempo para obtener los resultados de las evaluaciones de programas provenientes del CONEVAL u otra institución ya que esta información es de difícil acceso.
Participación de las OSCs de manera externa debido al contexto político que constantemente interfiere en el enfoque de la problemática migratoria, en la selección de recursos humanos y disponibilidad de fondos.	Apoyo y participación de las organizaciones de la sociedad civil en las actividades del programa.

Fuente: Propia en base del Texto de Moore (1998).

La creación de valor público debe involucrar a los tres niveles de gobierno en la atención de población migrante y, requiere también de la participación de las Organizaciones Civiles para legitimar las actividades. Tanto la seguridad nacional y binacional como la defensa de los Derechos Humanos se refleja en el reforzamiento de la democracia, son temas de interés público pero no tiene el mismo peso en la agenda pública. La propuesta de cambio en la estrategia organizativa es lograr que Grupo Beta se coloque en la agenda política social. Ya se presentaron formalmente, propuestas para

cambiar el enfoque policiaco por uno de apoyo, rescate y vigilancia para protección de migrantes: La fracción parlamentaria del PRI en la Cámara de Diputados propuso que el Grupo Beta sea el modelo de operación del Instituto Nacional de Migración (INM). En esa ocasión, el secretario de la Comisión de la Función Pública de la Cámara de Diputados, Josué Valdés Huevo, dijo que “la purga” de funcionarios del INM es insuficiente si no se realiza una transformación del Instituto, con un proceso de selección de personal que garantice ética y profesionalismo. (Notimex, 15 de mayo de 2011).

Formación y profesionalización de sus servidores públicos

Las dependencias gubernamentales deben invertir en programas de capacitación estructurados con base en un sistema conceptual que desafía el paradigma burocrático: la competencia. Esto puede traducirse en enfoques sobre el cliente, la calidad, los incentivos, la creación del valor, el control de procesos (autorización) y la participación de los empleados, provocando que las unidades de operación sean responsables ante sus clientes (usuarios) en el proceso operativo. Según Barzelay, el cambio de paradigma se puede entender usando la metáfora de una familia donde *“aunque los miembros de cada generación tal vez no disfrutaban de la misma posición, sus relaciones –como las de los conceptos u otro paradigma- no son jerárquicas.[...]Las diferencias entre generaciones también reflejan cambios en los entornos sociales, económicos y políticos en que han vivido”* (Barzelay, 1998: 173-196). Podría incluso, promoverse la Creación de una Programa continuo de capacitación derechos humanos en coordinación con las OC especializadas o la CNDH, para que certifiquen a todos los elementos de seguridad pública en el tema, pero en especial, a los Agentes de Protección a Migrantes (Grupo Beta) lo que evitará la discrecionalidad en su actuación y trato con los migrantes.

Se debe Utilizar el Sistema de Desempeño para la selección de los agentes en servicios consulares.

- Hallar mecanismos que reduzcan la dependencia presupuestaria de los gobiernos municipales para atender esta problemática, quienes deberán establecer su propia agenda local en este tema al inicio de la gestión, con la cooperación de la iniciativa privada y las OSC, que se formalicen las relaciones a través de convenios para cubrir por ejemplo el costo del pasaje de traslado hacia lugar de origen.
- Establecer los mecanismos de cooperación con la Procuraduría de derechos humanos así como con la Procuraduría de lo familiar para reglamentar el proceso de denuncia que los migrantes puedan interponer. Es importante citar que existen razones para NO denunciar delitos ante las autoridades por parte de

las víctimas destacan la Pérdida de tiempo y la Desconfianza en la autoridad que representan casi la mitad de las causas expuestas.⁸²

Protección de derechos humanos

La denuncia y Sanción del irrespeto a los Derechos Humanos de los migrantes a través del establecimiento del mecanismo en el reglamento es una de las principales funciones de Grupo Beta por lo que, se debe consolidar un protocolo de denuncia y establecer un sistema de rendición de cuentas. Existen razones para no denunciar delitos ante las autoridades por parte de las víctimas que destacan la Pérdida de tiempo y la Desconfianza en la autoridad que representan casi la mitad de las causas expuestas.

Otra gran necesidad que tienen los Grupos Beta, es la realización de estudios, investigaciones, y estadísticas específicas a su tarea para que la comunidad conozca la relevancia, y el impacto de sus acciones.

Evaluación

En el futuro, podrán aplicarse a la evaluación de Programas Sociales de atención a población migrante, los criterios de gobernabilidad local y codesarrollo que reúna los conceptos de coordinación y cooperación para mejorar las políticas migratorias a nivel local y nacional. Para ello, se recurre a la metodología desarrollada por el PNUD, en la Guía metodológica para la realización de un análisis de gobernabilidad local, instrumento que se creó para apoyar la generación de capacidades en los actores para liderar procesos de gobernabilidad y desarrollo local. Los principales factores a evaluar son:

- Visión: La construcción de una colectiva del desarrollo local.
- Liderazgos: El reconocimiento individual o colectivo para quienes tienen la capacidad de convocar y obtener el compromiso de la sociedad con el proceso que se promueve.
- El desarrollo de relaciones constructivas entre los actores comprometidos en el proceso.
- Buen gobierno: La adopción de instrumentos que garanticen la eficacia y la transparencia de las políticas públicas necesarias en el proceso.
- Participación ciudadana en las diversas etapas del proceso.
- Resultados: La mejoría en los indicadores de desarrollo humano en la sociedad en la que se realiza la intervención.

Con fines didácticos, propongo una matriz donde se puedan evaluar los criterios antes expuestos, que se puede apreciar a continuación:

⁸² INEGI. Resultados de la Envepe de 2011. (20 DE SEPTIEMBRE DE 2011). Boletín de prensa (373/11) Aguascalientes. Recuperado el 20 septiembre de 2011 en <http://www.inegi.org.mx/inegi/contenidos/espanol/prensa/comunicados/envipe.asp>

Tabla 21. Matriz de Evaluación de Gobernabilidad Migratoria y codesarrollo							
Misión: Evaluar la actuación del gobierno local (programas, políticas y proyectos) dirigida a solucionar los principales problemas de atención y protección de los derechos humanos de los migrantes identificados en la localidad.							
META	INDICADORES DE LOGRO	CRITERIOS DE EVALUACIÓN	VALORACIÓN				
			1	2	3	4	5
Fortalecimiento de la administración	marco jurídico	Mesas de diálogo, coloquios, foros					
	proceso de elaboración del presupuesto						
	Sistema estadístico y de información	Diagnostico de la situación local del Desarrollo Humano.					
Implementación de las acciones locales	Cooperación con las OSC en programas y proyectos dirigidos a la atención de población en la localidad	Número de programas de cooperación.					
	Creación de sentido de comunidad	Número de programas vigentes					
Coordinación Interinstitucional Acceso a servicios públicos:	Secretaría de Salud federal	Porcentaje de la población migrante que tiene acceso a servicios de salud					
	Secretaría de Salud federal & SRE	Número de filiaciones de migrantes mexicanos al plan de cobertura universal					
	Sedesol: Programa Techo y Cobija del ayuntamiento	Número de atenciones					
	INM: Programa “Grupo Beta”	Número de atenciones					
	Segob: Centro de Evaluación y Control de Confianza. Programa de las evaluaciones de control de confianza	Exámenes a agentes de migración					
Evaluación	Rendición de cuentas	Publicación de documentos					
	Percepción del fenómeno migratorio	Monitoreo en prensa escrita					
	Sistema de profesionalización	Certificación de su personal					
Fuente: propia							

BIBLIOGRAFÍA

Aguilar Villanueva, L. F. (2010). Política Pública (Primera ed.). México, D. F., Siglo XXI – Escuela de Administración Pública del DF [EAPDF].

Amnistía Internacional (15 de septiembre de 2010). México. Por fin un avance en el acceso a la justicia para los migrantes en México; ahora el gobierno mexicano debe cumplir con sus promesas para fortalecer la protección. Recuperado el 04 de noviembre del 2011 en <http://amnistia.org.mx>

Álvarez, J. y Staelens, P. (Enero-Marzo 1990). Indocumentados. Las perfecciones de una ley aparentemente imperfecta. Revista *Vínculo Jurídico* (1). Disponible en <http://www.uaz.edu.mx/vinculo/webvrvj/rev1-7.htm>

Avendaño Millán, R. M., Moreno Mena, J. A. y Priego Mendoza, E. (Mayo de 2000). Las ONG en la Frontera Baja California-California: Un acercamiento a la diplomacia Ciudadana. Revista del IIS-UABC, Estudios Fronterizos (1). Disponible en <http://www.uabc.mx/iis/ref/REFvol1num1/EFV1N1-3.PDF>

Ballinas, V. (28 de abril de 2008). Votará el Senado hoy reformas para despenalizar migración indocumentada. *La Jornada*, Disponible en <http://www.jornada.unam.mx/2008/04/28/index.php?section=sociedad&article=042n2oc>

Barajas, M., Figueroa, L. & Moreno, J. (Febrero de 2011). Programa de Protección a migrantes: contribución de los Grupos Beta en la defensa de los derechos humanos de indocumentados. [Ponencia]. Mesa 6: Geopolítica de las fronteras: derechos humanos y seguridad nacional de las fronteras. La frontera: una nueva concepción cultural. XV Reunión internacional. La Paz, B.C.S., México: Universidad Autónoma de Baja California Sur.

Barzelay, M. (1998). Atravesando la Burocracia. Una nueva perspectiva de la administración pública. México: Fondo de Cultura Económica. Págs. 173 - 196.

Becerril, A. (28 de marzo de 2002). Platicaron Fox y Bush sobre alianza fronteriza: PRI. *La Jornada*. México. Disponible en <http://www.jornada.unam.mx/2002/03/28/009n2pol.php?origen=politica.html>

Border Patrol Search, Trauma y Rescate [BORSTAR]. (06 de marzo del 2009) Recuperado el 25 de enero del 2012 en http://www.cbp.gov/linkhandler/cgov/newsroom/fact_sheets/prtner_fact_sheets/borstar.ctt/borstar.pdf

Border Patrol Search, Trauma y Rescate [BORSTAR]. (2010). Borstar general [Borstar Overview]. Estados Unidos. Recuperado el 25 de enero del 2012 en <http://borderstar.com/history.html>

Bustamante, J. (1997). Cruzar la línea. La migración de México a los Estados Unidos. México: FCE. Pág. 287.

———. (Enero-junio de 2000). Migración irregular de México a estados Unidos: 10 años de investigación del Proyecto Cañón Zapata. *Revista Frontera Norte*, 12(23). México. Disponible en <http://redalyc.uaemex.mx/pdf/136/13602301.pdf>

Cabrero Mendoza, E. (2003). La agenda de políticas públicas en el ámbito municipal: una visión introductoria. En Enrique Cabrero, *Políticas públicas municipales, una agenda en construcción*. México: Miguel Ángel Purruá.

Chaqués Bonafont, L. (Junio de 2004). *Redes de Políticas Públicas*. ED. Siglo XXI. Primera Ed. Madrid España.

Calleros Alarcón, J. C. (2009). Hacia una evaluación del desempeño de los Grupos Beta. En J. C. Calleros Alarcón, *El Instituto Nacional de Migración y los derechos humanos de los migrantes en México* (1a ed., págs. 181-215). D.F., México: SEGOB/Instituto Nacional de Migración/Centro de Estudios Migratorios.

———. (2010). El vínculo entre seguridad nacional y migración en México. Disponible en <http://portal.sre.gob.mx/boletinimr/pdf/8801Calleros.pdf>

Casa YMCA para Menores Migrantes. Programa YMCA de desarrollo comunitario. Disponible en http://www.ymca.org.mx/prog_YMCA_mmigra.html

Centro de Estudios Migratorios / Instituto Nacional de Migración / SEGOB. (Enero 2003). Estadísticas Migratorias. Síntesis 2002. VOLÚMEN IX No. 2. Disponible en http://www.inm.gob.mx/estadisticas/Sintesis_Grafica/2002/Sintesis2002.pdf

———. (Enero 2004). Estadísticas Migratorias. Síntesis 2003. VOLÚMEN IX No. 2. Disponible en http://www.inm.gob.mx/estadisticas/Sintesis_Grafica/2003/Sintesis2003.pdf

———. (Enero 2005). Estadísticas Migratorias. Síntesis 2004. VOLÚMEN IX No. 2. Disponible en http://www.inm.gob.mx/estadisticas/Sintesis_Grafica/2004/Sintesis2004.pdf

———. (Enero 2006). Estadísticas Migratorias. Síntesis 2005. VOLÚMEN IX No. 2. Disponible en http://www.inm.gob.mx/estadisticas/Sintesis_Grafica/2005/Sintesis2005.pdf

———. (Enero 2007). Estadísticas Migratorias. Síntesis 2006. VOLÚMEN IX No. 2. Disponible en http://www.inm.gob.mx/estadisticas/Sintesis_Grafica/2006/Sintesis2006.pdf

———. (Enero 2008). Estadísticas Migratorias. Síntesis 2007. VOLÚMEN IX No. 2. Disponible en http://www.inm.gob.mx/estadisticas/Sintesis_Grafica/2007/Sintesis2007.pdf

———. (Enero 2010). Estadísticas Migratorias. Síntesis 2009. VOLUMEN IX No. 2. Disponible en http://www.inm.gob.mx/estadisticas/Sintesis_Grafica/2009/Sintesis_2009.pdf

———. (Enero 2011). Estadísticas Migratorias. Síntesis 2010. VOLUMEN IX No. 2. Disponible en http://www.inm.gob.mx/estadisticas/Sintesis_Grafica/2010/Sintesis_2010.pdf

———. (Enero 2012). Estadísticas Migratorias. Síntesis 2011. VOLUMEN IX No. 2. Disponible en http://www.inm.gob.mx/estadisticas/Sintesis_Grafica/2011/Sintesis_2011.pdf

Centro Binacional de Derechos Humanos [CBDH]. *Instituto Nacional de Migración: Viejas formas y nuevos métodos de corrupción.*

CEPROPIE. (12 de diciembre de 2011). [Video]. Disponible en <http://youtu.be/fKvZdcSGRMk>

Clemente, A. (2000). El papel de las ONG en el desarrollo local. *Síntesis. Política y Desarrollo Local en Iberoamérica*. Madrid. Págs. 111–129.

Comisión Nacional de los Derechos Humanos [CNDH]. (Abril del 2007). La CNDH solicita reforzar a los Grupos BETA. México. Disponible en http://www.cndh.org.mx/sites/all/fuentes/documentos/Cart_news/carta170.pdf

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social [CONEVAL]. (30 de marzo de 2007). Modelo de términos de referencia de la Evaluación de Consistencia y Resultados. México. Disponible en http://www.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/pages/evaluacion/evaluaciones/consistencia/Terminos_de_referencia.es.do

Convoca Sedesol a presentar proyectos de protección a migrantes y a menores (8 de Mayo del 2012). *Mi Morelia*. Recuperado el 15 de mayo de 2012, de <http://mimorelia.com/noticias/87278>.

Cordero García, M. (11 de marzo de 2000). Vinculan a escolta en el crimen de De la Torre. *El Universal*. México. Disponible en http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id_nota=17426&tabla=nacion

Cortés Larrinaga, M. (Noviembre de 2010). Cortés (2004) citado en en *Alcances y límites de una ley de migración que no existe*. México: Instituto para la Seguridad y la Democracia, AC [Insyde]. Serie Insyde en la Revista Sociedad Civil (19).

Comisión Interamericana de Derechos Humanos [CIDH]. Capítulo 5. Apartado D, Migración y Desarrollo. Disponible en <http://www.cidh.oas.org/annualrep/2003sp/cap.5d.htm>

———. (2005). Informe de Progreso de la Relatoría Especial sobre Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias. México. Disponible en <http://cidh.oas.org/annualrep/2005sp/cap.5b.htm>

Comisión Nacional de los Derechos Humanos [CNDH]. (Agosto del 2007). Autoridades señaladas como responsables de violaciones, respecto de las quejas en trámite. En *Informe Anual. Gaceta* (205), p.22 México. Recuperado el 12 de enero del 2012 de <http://www.cndh.org.mx/sites/all/fuentes/documentos/Gacetas/205.pdf>

Comisión para Asuntos para la Frontera Norte. (8 de febrero de 2001). Acuerdo de creación. México: D.O.F. Disponible en <http://fronteranorte.fox.presidencia.gob.mx/acalli.php?art=acuerdo>

———. (2005). Informe Especial de la CNDH sobre la Situación de los Derechos Humanos en las Estaciones Migratorias y Lugares Habilitados del Instituto Nacional de Migración en la República Mexicana. Recuperado el 09 de noviembre del 2011 en http://www.cndh.org.mx/sites/all/fuentes/documentos/informes/especiales/2005_migracion.pdf

———. Comisión Nacional de los Derechos Humanos [CNDH]. (Agosto del 2007). Autoridades señaladas como responsables de violaciones, respecto de las quejas en trámite. En *Informe Anual. Gaceta* (205), p.22 México. Recuperado el 12 de enero del 2012 de <http://www.cndh.org.mx/sites/all/fuentes/documentos/Gacetas/205.pdf>

———. (2009). *Informe Especial sobre los Casos de Secuestro en Contra de Migrantes (Special Report of the Human Rights National Commission over Kidnapping Against Migrants)*. Recuperado el 09 de noviembre del 2011 en http://www.cndh.org.mx/sites/all/fuentes/documentos/informes/especiales/2009_migrating.pdf

———. (22 de febrero de 2011). *Informe Especial sobre secuestro de migrantes en México*. Recuperado el 09 de noviembre del 2011 en http://www.cndh.org.mx/sites/all/fuentes/documentos/informes/especiales/2011_secmig rantes.pdf

———. (6 de noviembre de 2002). El Colef entrega diagnóstico integral a la comisión para asuntos de la Frontera Norte. Boletín fronterizo. México. Disponible en <http://fronteranorte.fox.presidencia.gob.mx/acalli.php?art=presanoticias>

Culebro Moreno, J. (2008). Aprendizaje y Reforma Administrativa. Introducción de la Nueva Gestión Públicas en la Administración Pública Federal en México. México D.F. : Universidad Autónoma Metropolitana-Casa Juan Pablo.

Entrevista a Víctor Clark Alfaro (29 de noviembre de 2009). Contraluz [Blog de WordPress]. Disponible en <http://publicacioncontraluz.wordpress.com/tag/entrevista/>

Escalante Gonzalbo, F. (2008). *Goodby to all that*. [Mimeo] citado por Aguilar Camín, H. en Historia para hoy: 5. La nueva frontera nómada (03 de octubre de 2012). Milenio. México. Disponible en <http://www.milenio.com/cdb/doc/impreso/9160547>

Fain Binda, R. (18 de octubre de 2010). Alemania pide más de sus inmigrantes. BBC Mundo. Recuperado el 14 de noviembre de 2010 en <http://www.bbc.co.uk>

González, M. y Mejía, J. G. (10 de mayo del 2011). Caen agentes del INM por secuestro de migrantes. *El Universal*. México. Recuperado el 04 de noviembre del 2011 en <http://www.eluniversal.com.mx/notas/764459.html>

Gámez Gastélum, R. Evaluación De Política Pública del Grupo Beta en la Región Fronteriza de Nogales Sonora-Arizona. Recuperado el 04 de noviembre de 2010 en <http://www.eumed.net/rev/cccss/06/rgg.htm>

González Velázquez, E. (23 de mes de 2009). Tregar a “la bestia”: una victoria pírrica. *La Jornada*. Recuperado el 12 de marzo de 2012, de <http://archivo.lajornadajalisco.com.mx/2009/01/23/index.php?section=opinion&article=008a1pol>

Grupos Beta intentan disuadir a los migrantes de cruzar a EEUU. [Video]. AFPTV Disponible en http://www.youtube.com/watch?v=bQ812m_vqzk

Aguilar, M. (21 de noviembre de 2011). El Heraldo de saltillo. Disponible en <http://desaparecidosencoahuila.wordpress.com/page/32/?archives-list&archives-type=cats>

Instituto Nacional de Migración. (2010). <http://www.inm.gob.mx>. Recuperado el 03 de Noviembre de 2010, de Instituto Nacional de Migración: http://www.inm.gob.mx/index.php/page/Grupo_Beta

INM despidió a 400 elementos por corrupción y pérdida de confianza. (19 de diciembre de 2011). México, D.F.: *Crónica*. Disponible en http://www.cronica.com.mx/nota.php?id_nota=622973

Instituto Nacional de Migración [INM] / Secretaría de Gobernación [SEGOB]. Quinto Informe de Labores. (2011). Disponible en http://www.inm.gob.mx/static/transparencia/pdf/Informe_de_labores_2011.pdf

———. Primera Reunión de Comité y Seguimiento de Grupo Beta Mexicali. (S/f). Informe.

Jiménez, R. (17 de julio de 2012). “Sólo daremos una tregua de 15 días”. *El Universal*. México. Disponible en <http://www.eluniversaledomex.mx/otros/nota30882.html>

Karam Enríquez, V. A. (s/f). Instituto Nacional de Migración. México Diplomático. México: Universidad Nacional Autónoma de México [UNAM]. Disponible en http://www.mexicodiplomatico.org/art_diplomatico_especial/instituto_nacional_migracion_INM.pdf

Kendzierski, L. (4 de Abril del 2012). Editorial. Revista Migrantes. Tijuana, B.C. Disponible en <http://www.migrante.com.mx/pdf/Rev.%20Ed.%20Especial%202012.pdf>

Lawrence, R. y Thompson, F. (1999) Un Modelo para la Nueva Gerencia Pública: Lecciones de la Reforma de los Sectores Públicos y Privados. En Revista del CLAD Reforma y Democracia N^a 15, Octubre, Caracas. Disponible en <http://www.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/015-octubre-1999/un-modelo-para-la-nueva-gerencia-publica-lecciones-de-la-reforma-de-los-sectores-publico-y-privado-1>

Mariscal, Á. (31 de mayo de 2011). Migrantes: la 'mercancía' que recorre los caminos de México hacia EU. México: Cable News Network (CNN). Disponible en <http://mexico.cnn.com/nacional/2011/05/31/migrantes-la-mercancia-que-recorre-los-caminos-de-mexico-hacia-eu>

Martínez, J. (12 febrero de 2012). Piden investigar a Ruffo Appel y Eugenio Elorduy. El Universal. Disponible en <http://www.eluniversal.com.mx/notas/829743.html>

Martínez, S. (04 de febrero del 2012). Piden que no se repatrie por Baja California. *La Crónica*, Baja California, México. Pág. 06-A

_____. (11 de febrero de 2012) Sacan a 14 mil del Sur de California por delitos en EU. *La Crónica*: Mexicali-Baja California, Pág. 4A. Disponible en <http://www.lacronica.com/EdicionImpresa/EjemplaresAnteriores/BusquedaEjemplares.asp?numnota=779552&fecha=02/05/2012>

_____. (2 de mayo de 2012). Rescatan a 22 migrantes abandonados. *La Crónica*, Baja California, México. Recuperado el 12 de marzo del 2011 en <http://www.lacronica.com/EdicionEnLinea/Notas/Noticias/04022012/570945.aspx>

Mayorga, J. (18 de julio de 2011). *Organizaciones: La Ley de Migración no basta para proteger a los migrantes*. México: Cable News Network (CNN). Recuperado el 13 de marzo del 2012 en <http://mexico.cnn.com/nacional/2011/07/18/organizaciones-la-ley-de-migracion-no-basta-para-proteger-a-los-migrantes>

Méndez, J. E. (25 de julio y el 1º de agosto del año 2002). Relator Especial para Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias. Relatoría de Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Visita a México. Disponible en http://www.catedradh.unesco.unam.mx/BibliotecaCEDAW/menu_superior/Doc_basicos/5_biblioteca_virtual/9_informes/MecInt/13.pdf

Merkel: multiculturalismo en Alemania, un fracaso total. (16 de octubre de 2010). *BBC Mundo*. Internet. Recuperado el 14 de noviembre de 2010 de <http://www.bbc.co.uk>

México, sin políticas públicas para detener secuestros masivos: CNDH. (07 de enero de 2011). México: Cable News Network (CNN). Recuperado el 13 de marzo del 2012 en <http://mexico.cnn.com/nacional/2011/01/07/mexico-sin-politicas-publicas-para-detener-secuestros-masivos-cndh>

Meyer, M. (18 de noviembre de 2011). Implicaciones del aumento en la seguridad fronteriza en E.E.U.U. y México para la población migrante. (Ponencia). Coloquio políticas de seguridad y derechos humanos de los migrante. Tijuana, México: COLEF.

Moore, M. (1998). El Caso William Ruckelshaus y la Agencia de Protección Ambiental publicado en *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*. Barcelona: Paidós. Págs. 101-168.

Moreno, J. A. Migración en la Frontera Norte publicado en Informe “*Migración: México entre sus dos fronteras*” Senado de la República, LVII Legislatura. México. Pág. 30 -38.

_____. (Enero-junio, 2009). Proceso de gestión Pública innovadora: el caso de los módulos de atención a migrantes en Baja California. *Revista Estudios Fronterizos*, 11 (21).México: Universidad Autónoma de Baja California (UABC). Págs. 143-170. Disponible en <http://www.scielo.org.mx>

Moy, C. (03 de octubre del 2010). Northern stars: Border Patrol ready to rescue [Estrellas del Norte: Patrulla Fronteriza listos para rescatar a]. *Missoula*. Estados Unidos. Recuperado el 25 de enero del 2012 en http://missoulia.com/lifestyles/territory/article_d7077ef4-cd90-11df-9c3b-001cc4c002e0.html

Moyado Estrada, F. Gestión pública y calidad: hacia la mejora continua y el rediseño de las instituciones del sector público.

National Intelligence Council. (2000). *Global Tendencies 2015*: Un diálogo sobre el futuro con Expertos No Gubernamental. Recuperado el 04 de diciembre de 2010 en <http://www.dni.gov>.

OCDE. (1995). *Governance in Transition: Public Management Reforms in OECD Countries*. París.

ONU: El tráfico de migrantes hacia EU es más rentable que el de drogas (28 de marzo de 2011). México: Cable News Network (CNN). Recuperado el 13 de marzo del 2012 en <http://mexico.cnn.com/nacional/2011/03/28/onu-el-trafico-de-migrantes-hacia-eu-es-mas-rentable-que-el-de-drogas>

Organización de Estados Americanos [OEA]. (15 de abril de 2008). Consejo Permanente de Organización de los Estados Americanos. Comisión Especial de Asuntos Migratorios. Normatividad Interna y Programas en materia de Migración del Gobierno de México. (Presentado por la Misión Permanente de México ante la OEA). [OEA/Ser.G-CE/AM/INF. 7/08]. Disponible en <http://scm.oas.org/pdfs/2008/CP20077T01carta.pdf>

Osborne D. & Gaebler T. (1994). La reinención del Gobierno. Barcelona, España: Paidós.

Ozlack, O. (junio de 2002). Profesionalización de la Función Pública en el marco de la Nueva Gestión pública. IV Reunión de Ministros de la Administración Pública y Reforma del Estado, Santo Domingo, República Dominicana. Disponible en <http://oscaroszlak.org.ar>

Pedraza, I. (22 de febrero de 2012). Piden frenar repatriación de migrantes. El Universal. Recuperado el 12 de marzo del 2011 en <http://www.eluniversal.com.mx/estados/84541.html>

Peligroso, defender a migrantes en México: Activistas. (22 de julio de 2011). Frontera. México: D.F. (SUN). Disponible en <http://www.frontera.info/EdicionOnline/Notas/Nacional/22072011/530440.aspx>

Pérez Alonso, J. A. (13 de julio de 2012,). Retorna Alejandro Solalinde a Ciudad Ixtepec. Disponible en <http://www.jornada.unam.mx/2012/07/13/politica/022n1pol>

Presidencia de la República (18 de mayo de 2005). Ingresa Migración a Seguridad Nacional. México. Disponible en <http://fox.presidencia.gob.mx/buenasnoticias/?contenido=18395&pagina=259>

Priego, E. & García, N. (14 de octubre 2010). El derecho a no emigrar. Ponencia en la Tercera Conferencia Binacional. Mexicali, Baja California: IIS-UABC.

Proponen que el grupo Beta sea modelo de operación del INM. (15 de mayo de 2011). Periódico Excélsior. México: Notimex. Disponible en http://www.excelsior.com.mx/index.php?m=nota&buscado=1&id_nota=736931

Ramos, J. (25 de mayo de 2011). La política migratoria funciona mal: FCH. El Universal. México. Recuperado el 18 de noviembre del 2011 en <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/185696.html>

Ramos, J. & Reyes, M. (septiembre/diciembre de 2005). Gobiernos locales y participación ciudadana: hacia un enfoque de gestión estratégica asociada, *Revista Espiral. Estudios sobre Estado y Sociedad*, vol. XII, (34). Págs. 39-66.

Red de casas del migrante Scalabrini. Aniversario Casa del Migrante. Revista Migrante (edición especial). Disponible en <http://www.migrante.com.mx/Tijuana.htm>

Reynoso Nuño, F. J. (Tijuana, B. C., Abril de 2010). Delegado Regional del INM en B.C. Informe de Actividad Migratoria dirigido a INM y SRE. Delegación Regional del INM en Baja California.

Romero, R. Benefician a repatriados con programa de empleo. *Norte*. (19 de diciembre de 2008). Disponible en <http://www.infonor.com.mx/index.php/norte/10-norte/18299-benefician-a-repatriados-con-programa-de-empleo>

Rotella, S. (10 de marzo de 1992). Reducing the Misery at the Border: Immigration: Grupo Beta is an elite Mexican multi-agency force with the task of protecting migrants. It has cut violence and improved relations between U.S. and Mexico. *Los Angeles Time*. U.S.A. Disponible en http://articles.latimes.com/1992-03-10/news/mn-3541_1_grupo-beta

Ruiz A., G. & Moreno M., J. (Octubre de 2011). Propuesta para la creación de la Unidad Administrativa que atienda a los migrantes que se encuentren en tránsito en el Estado de Baja California. Primer Foro Ciudadano para la presentación de propuestas para elaborar la Ley estatal de Protección y Atención a Migrantes de B.C. [Memoria]. Proyecto: Reconfiguración de los flujos de población migrante indocumentada e impactos institucionales y locales en los Estados de la frontera norte de México. Apoyado por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) CB 084046.

Sánchez González, J. J. (Enero de 2001). *La administración Pública como ciencia* (1a ed.). México: Plaza y Valdés.

Sánchez, V. (24 de octubre de 2010). Rebase emigración a Grupos Beta. *Reforma*. Disponible en <http://www.sipse.com/noticias/71927-rebase-emigracion-grupos-beta.html>, o <http://mediosenmexico.blogspot.mx/2010/10/rebase-diaspora-los-grupos-beta.html>

Suore Missionarie di San Carlo Borromeo, Scalabriniane (2006). Quienes Somos. Disponible en http://www.scalabriniane.org/esp/chi_siamo.html

Urrutia, A. (18 de septiembre de 2002). Investigan posibles abusos de agentes del Grupo Beta contra centroamericanos. *La Jornada*. Disponible en <http://www.jornada.unam.mx/2002/09/18/009n1pol.php?origen=politica.html>

Uscanga Juárez, E. (30 de agosto de 2012). Alerta INM a migrantes de zonas peligrosas. *El Mexicano*. Disponible en <http://www.el-mexicano.com.mx/informacion/noticias/1/3/estatal/2012/08/30/607882/alerta-inm-a-migrantes-de-zonas-peligrosas.aspx>

Valadez Sánchez, A. E. (2000). El Grupo Beta-Tijuana en la Frontera Norte de Mexico / tesis que para obtener el título de Licenciado en Relaciones Internacionales. México: UNAM-FCSyP). Disponible en <http://132.248.9.195/pd2000/286544/Index.html>

Valenzuela Malagón, J. (2000). El Programa “Beta”. La protección de los derechos humanos de los migrantes indocumentados desde una perspectiva policíaca no convencional publicado en Migración y Fronteras. Lattes A. y Santibáñez J. [COORDS]. Segunda ed. Tijuana, B.C.: Plaza y Valdés: Colef. En coedición con: El Colegio de México y Asociación Latinoamericana de Sociología.

Valladolid donó materiales a Coalición Pro Defensa de Migrantes. (13 de septiembre de 2012). *El Sol de Tijuana*. México. Disponible en <http://www.oem.com.mx/elsoldetijuana/notas/n2693470.htm>

Velázquez, J. (16 de agosto de 2001). Grupo Beta sumido en la corrupción e impunidad. Regresan los fantasmas de un oscuro pasado. *Imagen Médica*. Recuperado el 03 de octubre de 2009 en <http://www.imagenmedica.com.mx>

Wambaugh, J. (1984). *Lines and Shadows. The Border Alien Robbery Force*. Abstracto disponible en <http://www.123helpme.com/lines-and-shadows-by-joseph-wambaugh-view.asp?id=161789>

Woo Morales, O. (Octubre 2008). Mujeres Migrantes en E.U.A. y México. Memorias del 1er. Congreso Internacional de la Movilidad Humana. Realidades y Desafíos de la Migración. Primera Edición. Saltillo, Coahuila.

ENTREVISTAS

Hernández García Adrián Mauro y García Camarillo Eduardo, agentes comisionados por el Ayuntamiento de Mexicali al Grupo Beta en Mexicali. (02 de mayo de 2012). Mexicali, Baja California: Comandancia de Dirección de Seguridad Pública Municipal.

Dr. Emmanuel Elías Ceballos Serrano, Coordinador del Grupo beta de Tijuana. (13 de enero de 2011)- Tijuana, B.C. [Transcripción].

Lic. Aidé Nereyda Rosales Márquez, Encargada de la Subdirección de Protección al Migrante en Tijuana. (24 de febrero de 2010). Tijuana, B.C. en las instalaciones del INM del Puerto Fronterizo de Garita de San Ysidro en Tijuana, B.C.

Mary Galván, Encargada del Instituto Madre Asunta A.C. (enero de 2011). Tijuana. Domicilio: Lugar: Calle Galileo # 2305 Col. Postal C.P. 22350

Sra. Aní Méndez, Coordinadora y Sr. Francisco Rincón, Director. CASA BETANIA, MEXICALI (10 de enero de 2011). [Transcripción].

Sra. Ernestina López Ibarra, Coordinadora de Módulo Fronterizo Juntos en el Camino de Cáritas. (05 de enero de 2011). [Transcripción].Lugar: Garita No. 1 Modulo No. 3 Col. Centro C.P. 21000

Sr. Ceferino Lizárraga, Encargado del Centro Pastoral Maná de Mexicali, I.B.P. (18 de enero de 2011). Lugar: Colonia Héroes de Nacozari # 21030

MARCO NORMATIVO

Constitución Política de los Estados Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley Orgánica De La Administración Pública Federal

Ley de Migración. (25 de mayo del 2011). México: Diario Oficial de la Federación (DOF: 25/05/2011). Disponible en <http://dof.gob.mx>

Ley General de Población D.O.F. 07 de enero de 1974; reformas 31 de diciembre de 1974; 3 de enero de 1975; 31 de diciembre de 1979; 31 de diciembre de 1981; 17 de julio de 1990; 26 de diciembre de 1990; 22 de julio de 1992; 8 de noviembre de 1996 y 4 de enero de 1999. (D.O.F. 7/I/1974). Disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/140.pdf>

Ley General para Prevenir y Sancionar el Delito de Secuestro. (30 de noviembre de 2010). México: Diario Oficial de la Federación (DOF: 27-02-2011. Última reforma). Disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGPSDMS.pdf>

Ley de Planeación para el Estado De Baja California. (23 de noviembre de 2001). México: Periódico Oficial (52), Sección I, Tomo CVIII. Disponible en http://www.transparenciabc.gob.mx/transparencia_fiscal/marco_regulatorio/leyes/Ley%20de%20Planeacion.pdf

Reglamento de la Ley General de Población
D.O.F. 14 de abril de 2000; reformas 29 de noviembre de 2006.

Reglamento interno de la Secretaría de Gobernación
México: D.O.F. 30 de julio de 2002; reformas 9 de septiembre de 2003; 1 De septiembre de 2004 y 16 de agosto de 2005.

Manual De Organización General de la Secretaría de Gobernación.
D.O.F. 23 de septiembre de 2005

Lineamientos de los términos de referencia para la evaluación de programas federales (30 de marzo de 2007). México: D.O.F. Disponible en http://portal.funcionpublica.gob.mx:8080/wb3/work/sites/SFP/resources/LocalContent/1754/3/li neamientos_grales_para_la_eval_progrs_fed_de_la_apf.pdf

Lineamientos para la Programación y Presupuestación del Gasto Público del Ejercicio Fiscal 2010 (18 de noviembre de 2009). Secretaría de Planeación y Finanzas. México: Periódico Oficial del Estado de Baja California (42), Tomo CXIV. Disponible en <http://www.bajacalifornia.gob.mx/portal/gobierno/legislacion/periodico/2009/SECC-II-18-09-2009.pdf>

Plan Estatal de Desarrollo 2008-2013. Gobierno del Estado de Baja California. Disponible en <http://www.bajacalifornia.gob.mx/portal/gobierno/ped/ped.htm>

Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 [PND]. Disponible en <http://pnd.presidencia.gob.mx/>

Plan de Desarrollo Municipal de Mexicali 2008-2010. Diagnóstico. Grupos Vulnerables. Disponible en www.cecyltebc.edu.mx

Acuerdo de Coordinación 1995

Acuerdo de Desarrollo Social de 1995

Acuerdo por el que se reconoce al Instituto Nacional de Migración como instancia de seguridad nacional. (18 de mayo de 2005). México: D.O.F. Disponible en [http://www.ordenjuridico.gob.mx/Federal/PE/APF/APC/SEGOB/Acuerdos/18052005\(1\).pdf](http://www.ordenjuridico.gob.mx/Federal/PE/APF/APC/SEGOB/Acuerdos/18052005(1).pdf)

Acuerdo por el que se emiten las normas para el funcionamiento de las estaciones migratorias del Instituto Nacional de Migración. Disponible en <http://scm.oas.org/pdfs/2008/CP20077T01normas.pdf>

Acuerdo por el que se crea la Comisión para Asuntos de la Frontera Norte, como una comisión intersecretarial de carácter permanente. (8 de febrero de 2001). México: D.O.F. Disponible en <http://www.unhcr.org>

Acuerdo por el que se establece como instancia de coordinación permanente la Comisión Intersecretarial para la Coordinación Operativa en los Puntos de Internación al Territorio Nacional. (19 de enero de 2011). Secretaría de la Función Pública. Disponible en http://www.normateca.gob.mx/Archivos/42_D_2620_19-01-2011.pdf

Acuerdo que tiene por objeto establecer los criterios conforme a los cuales los extranjeros, de cualquier nacionalidad, que habiten en el territorio nacional, podrán promover la obtención de su documentación migratoria conforme a la normatividad aplicable, en la calidad migratoria de no inmigrante, en beneficio de su seguridad Jurídica y de su integración familiar, así como evitar que sean objeto de actos de corrupción o de violaciones a sus derechos humanos y a sus garantías individuales. Disponible en <http://scm.oas.org/pdfs/2008/CP20077T01migra.pdf>

Acuerdo por el que se crea el comité interno de capacitación y evaluación del Instituto Nacional de Migración. Disponible en <http://scm.oas.org/pdfs/2008/CP20077T01capac.pdf>

Convenio de Colaboración celebrado por el Ayuntamiento Municipal de Arriaga, Chiapas y el grupo de protección a Migrantes Beta Arriaga, Chiapas. (28 de julio de 2011). México: Chiapas. Disponible en <http://www.arriaga.gob.mx>

Convenio Específico de Colaboración que celebran la Secretaría de Gobernación [SEGOB] y el Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de Veracruz [SEDIF]. Disponible en <http://www.difver.gob.mx/difver/transparencia>

Convención Internacional sobre la Protección de los Derecho de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares (CTTMF, 2003).

Gaceta Parlamentaria. (20 de abril de 2010). De la Comisión de Población, Fronteras y Asuntos Migratorios, con puntos de acuerdo por los que se desechan iniciativas con proyecto de decreto que reforman y adicionan diversos artículos de la Ley General de Población. Número 2992-VII. Disponible en <http://gaceta.diputados.gob.mx>

Glosario de términos

- **Asilados:** Individuo que ingresa al estado receptor, con el ánimo de permanecer y establecerse en el indefinidamente, por motivos de persecución política o religiosa individual y directa. El ingreso no es territorial propiamente dicho, sino que generalmente se lo hace a través de los funcionarios del servicios exterior, es decir es la solicitud que hace un individuo de un estado a los embajadores o cónsules de otro estado para recibir protección de dicho estado pues su país de origen lo persigue por motivos políticos o religiosos,.
- **Apátridas:** Se entiende por apartidas a aquellas personas que carecen de nacionalidad y, por ello, no son consideradas como nacionales de ningún estado, esta situación se suscito generalmente con la desintegración de la Unión Soviética, el ejemplo más claro es el de los gitanos que siendo reconocidos, son los errantes del mundo sin determinada nacionalidad.
- **Deportado:** Se consideran como deportados aquellos individuos que siendo anteriormente excluidos del país distinto al de origen, por incurrir en infracciones migratorias han vuelto al mismo contraviniendo las disposiciones migratorias por lo que se les sanciona con la deportación al país de origen, cabe mencionar que es la segunda sanción, en caso de nuevamente incurrir en contravenciones migratorias esta se convierte en delito migratorio por lo cual su sanción más grave es la prisión en las cárceles del país donde cometiera dicho delito migratorio. Según el artículo 68 de la Ley de Migración vigente, “Durante el procedimiento administrativo migratorio que incluye la presentación, el alojamiento en las estaciones migratorias, el retorno asistido y la deportación, los servidores públicos del Instituto deberán de respetar los derechos reconocidos a los migrantes en situación migratoria irregular establecidos en el Título Sexto de la presente Ley.” Artículo 114 aclara que “Corresponde de manera exclusiva al titular del Poder Ejecutivo Federal expulsar del territorio nacional al extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente, conforme a lo dispuesto en el artículo 33 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- **Desplazados:** Son desplazados aquellas personas o grupos de personas que se han visto forzados u obligados a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, en particular para evitar, o como consecuencia de los efectos de un conflicto armado, situaciones de violencia generalizada, violaciones de los derechos humanos, catástrofes naturales o provocadas por el ser humano, y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida.
- **Emigración:** “Viene del latín “emigrare” que significa “irse” y es el movimiento de la población contemplado desde el punto de vista del país de origen”. Los ecuatorianos que salen de nuestro suelo patrio a otro país
- **Emigrante:** Individuo que sale del estado del cual es originario hacia otro que es el receptor, con el ánimo de establecerse y permanecer indefinidamente.
- **Estado receptor:** Aquel que recibe a los inmigrantes. Es decir es el país de origen, para nuestros migrantes ecuatorianos: EE.UU. España, Italia.

- **Estado de Origen:** Aquel estado de donde salen los migrantes, en caso del ejemplo anterior, de Ecuador.
- **Excluidos:** Se considera excluidos aquellos que al momento de solicitar su admisión a cualquier país no son elegibles por estar inmersos en disposiciones determinadas en dicho país, es decir aquellos que no cuenten o cumplan con los requisitos necesarios para ingresar a un determinado estado, en nuestro país por ejemplo son causas de exclusión, el no poseer pasaporte válido, ser menor de 18 años y no tener autorización de sus padres o no estar representados conforme a derecho, etc.
- **Expulsados:** Son aquellos que estando en un país determinado que no fuese el de origen incumplieran con normas de permanencia en dicho estado o incurrieran en situaciones determinadas como causales de expulsión.
- **Extranjeros:** En el Ecuador y en su legislación vigente se entiende por extranjero a aquel migrante (natural de otro país) que se interna legal y condicionalmente en el Ecuador, con el propósito de radicarse y desarrollar las actividades autorizadas por nuestras leyes.
- **Eventos de alojados por aseguramiento:** Se refiere a eventos de migrantes que han infringido la Ley General de Población, su Reglamento u otras disposiciones legales en México según lo previsto en el artículo 152 de dicha Ley; mismos que posteriormente podrían ser expulsados del país, si así se resuelve por la autoridad migratoria. La estadística de asegurados incluye a los menores de cualquier país, que por disposición legal se les realiza este proceso a fin de garantizar la protección de sus derechos.
- **Eventos de alojados acogidos a la repatriación voluntaria:** Se refiere a eventos de migrantes que se acogieron al “Memorándum de entendimiento entre los gobiernos de los Estados Unidos Mexicanos, de la República de El Salvador, de la República de Guatemala, de la República de Honduras y de la República de Nicaragua, para la repatriación digna, ordenada, ágil y segura de nacionales centroamericanos migrantes vía terrestre”, suscrito el 5 de mayo de 2006 y su anexo del 26 de abril de 2007; mismos que después son devueltos a sus países de origen sin tener un proceso de aseguramiento.
- **Eventos de expulsión:** Se refiere a devoluciones de migrantes a su país de origen por haber infringido la Ley General de Población, su Reglamento u otras disposiciones legales en México según lo previsto en el artículo 125 y 126 de dicha Ley, previo proceso administrativo de aseguramiento según lo establecido en el artículo 152 de la misma Ley.
- **Eventos de menores con oficio de salida definitiva:** Se refiere a eventos de menores extranjeros de cualquier nacionalidad que por disposición legal no pueden ser expulsados del país, pero si devueltos a su país de origen, en el caso de los no acompañados bajo custodia del INM, a fin de garantizar la protección de sus derechos.
- **Eventos de menores devueltos:** Se refiere a eventos de menores extranjeros de cualquier nacionalidad que por disposición legal no pueden ser expulsados del país, pero si devueltos a su país de origen, en el caso de los no acompañados bajo custodia del INM, a fin de garantizar la protección de sus derechos.

- **Inmigración:** “Viene del latín “in” que significa “en”, y “migrare” que es decir “llegar”. y es el movimiento de la población “considerada desde el punto de vista del lugar de destino de los individuos desplazados, con relación a Ecuador los que llegan de otro país y con otra nacionalidad
- **Inmigrantes:** Individuo que ingresa al Estado receptor, con el ánimo de permanecer y establecerse en el indefinidamente, en este caso los ejemplos más sencillos son los de las personas de origen colombiano y peruano que ingresan a nuestro país.
- **Migración:** Desplazamientos geográficos de individuos o pueblos de un país a otro o de una región a otra para establecerse en ellos, generalmente por causas económicas sociales o políticas”.
- **No inmigrante:** Individuo que ingresa al estado receptor, con el ánimo de permanecer en el temporalmente y para ejecutar acciones determinadas, ejemplo los individuos que entran por turismo, comercio o los estudiantes. Los tiempos son delimitados a su acción.
- **Refugiados:** Refugiados son aquellas personas que debido a fundados temores de ser perseguidas por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinados grupos sociales u opiniones políticas, a salida del país de su nacionalidad, y no puede o no quiere, por causa de los mencionados temores, acogerse a la protección del mencionado país; o que, careciendo de nacionalidad, y hallándose a consecuencia de tales acontecimientos fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o no quiera regresar a su país.
- **Repatriados:** Según el Artículo 81 de la Ley de Migración Mexicana vigente, se consideran repatriados a los emigrantes nacionales que regresan al país. Artículo 84. La Secretaría en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores podrá suscribir acuerdos interinstitucionales con otros países y organismos internacionales, en materia de repatriación segura, digna y ordenada de mexicanos. Asimismo, la Secretaría vigilará que en la recepción de mexicanos regresados por gobiernos extranjeros, se respeten sus derechos y se cumpla con los acuerdos internacionales en la materia. Para efectos de la recepción de los mexicanos repatriados, la Secretaría promoverá acciones de coordinación interinstitucional para brindarles una adecuada recepción, poniendo especial énfasis en la revisión de su estado de salud, en la comunicación con sus familiares y apoyándolos en el traslado a su lugar de residencia en México. Se considera repatriados aquellos que han tendido que retornar a su país de origen por haber sido deportados, expulsados o excluidos de un estado receptor y el país se ha visto inmerso en la situación de traerlos nuevamente, aquí la voluntad del migrante como vemos no es necesaria puesto que se repatrian a los sancionados, aunque existe también la repatriación de cadáveres que como vemos es el regreso a su tierra de los migrantes cuando estos por distintas causas ha fallecido en el extranjero, esto es común en los acontecimientos terroristas del 11 de septiembre en Estados Unidos y del 11 de marzo en España, puesto que como Ecuador es un país migrante su gente está en los lugares más recónditos del mundo trabajando en labores que los propios de esos países no quieren realizar.
- **Retornados:** Se entiende por retornado al migrante que saliendo del país de emisión ha estado residiendo en un estado receptor o de transito durante un tiempo

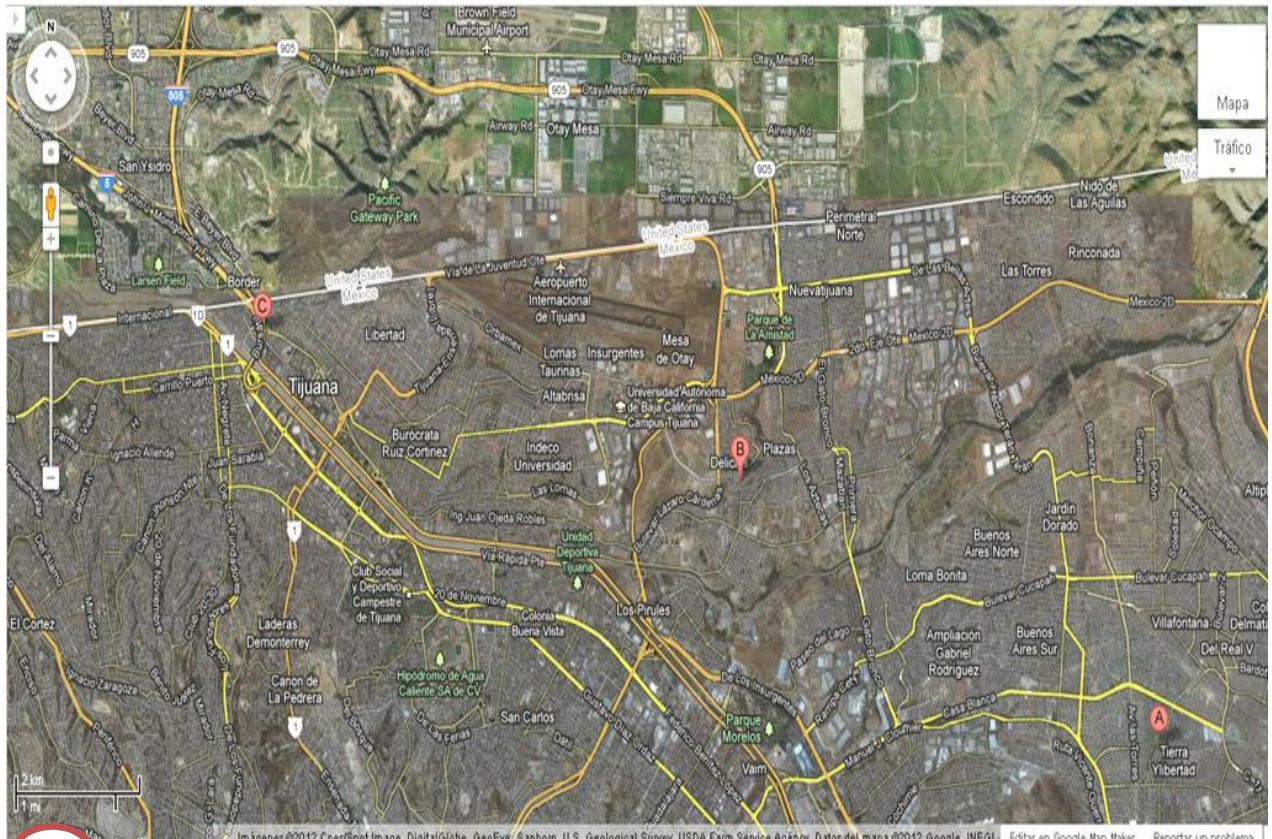
indeterminado, regresa libre y voluntariamente a su país de origen, generalmente con bienes y dinero para subsistir en su propio país, dicho de paso, hay personas que regresan por obra de las leyes del país de destino como excluidos, expulsados, o deportados, ellos no son retornados ya que para que se considere su estatus de retorno deberá ser este voluntario.

- **Tránsito:** Es el desplazamiento humano temporal por un estado receptor, teniendo como destino final otro Estado.
- **Transeúnte:** Individuo que ingresa al estado receptor temporalmente, generalmente con el ánimo de dirigirse a otro estado, es decir los que de manera obligatoria, necesaria o indispensable tienen que seguir su camino por estos estados cuando en realidad se dirigían a otro estado de destino.
- **Trabajador Fronterizo:** Quien trabaja en un país conservando su residencia habitual en un país vecino.
- **Trabajador por Temporada:** quien realiza su labor económica en otro país por periodos determinados
- **Trabajador Marino:** quien es empleado en embarcaciones registradas en países que no es originario.
- **Trabajador Itinerante:** quien viaja por periodos cortos a otros países en cumplimiento de su labor.
- **Trabajador Vinculado:** quien por cuestiones de su trabajo es admitido en otro país mientras dure su labor.
- **Trabajador Empleo Fijo:** Labor determinada en tiempo y espacio. Profesionales, técnicos, especializados
- **Trabajador por cuenta propia:** actividad laboral sin tener contrato de trabajo
- **Turista:** Visitante extranjero que ingresa temporal y legalmente al país con fines de esparcimiento y recreación, es decir quien visita un país para conocerlo, recorrerlo, visitarlo por un periodo corto de tiempo, gastando dinero que beneficia a la industria sin chimeneas.

ANEXOS

Anexo 1

Mapa de ubicación de Grupo Beta Tijuana



A

Grupo Beta

Garita 1 Sn, Federal, 22310 Tijuana, Baja California
01 664 683 3068

B

Instituto Nacional de Migración

Garita Internacional 2, Mesa de Otay, 22430 Tijuana, Baja California
01 664 623 8511 · inm.gob.mx

"Acerca del INM; Programas y **Grupos Beta** del INM. Sala de Prensa. Noticias; Notas Relevantes; Boletines; Entrevistas; Videoteca INM. Trámites y Servicios" - inm.gob.mx

C

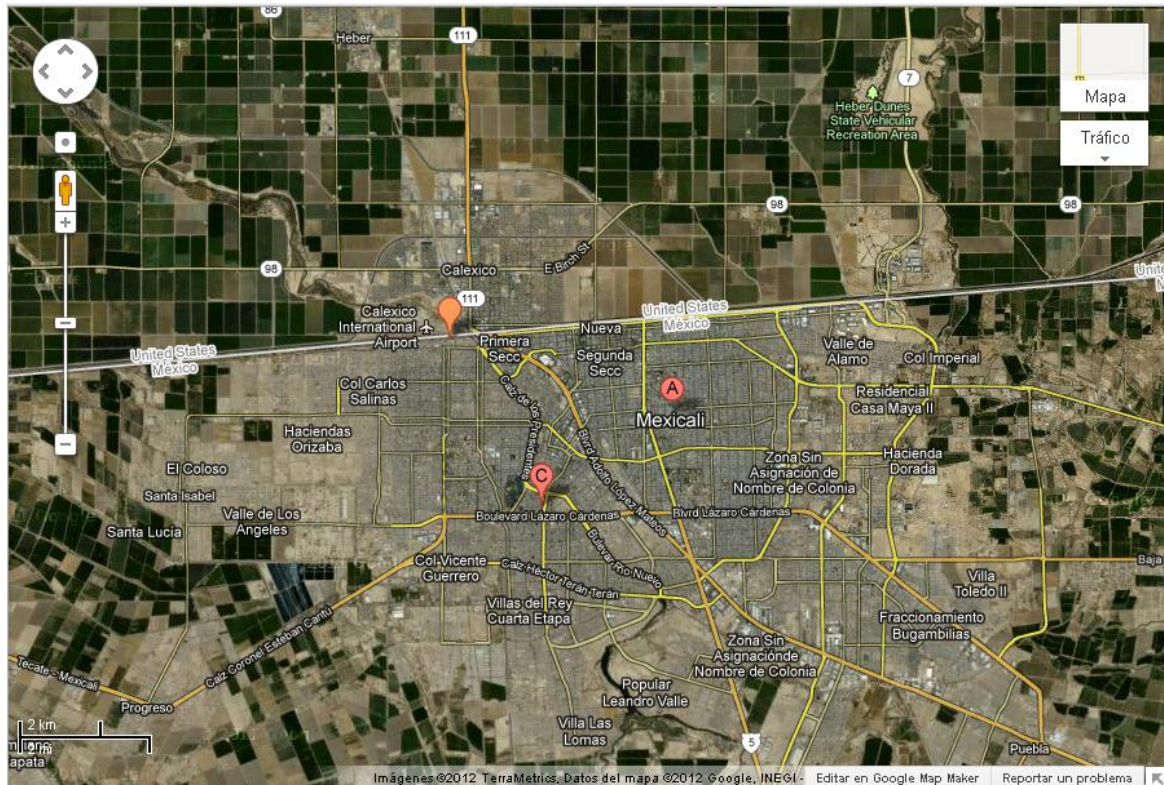
Instituto Nacional de Migración

Puente México Garita 2, Federal, 22010 Tijuana, Baja California
01 664 683 5349 · inm.gob.mx

"Acerca del INM; Programas y **Grupos Beta** del INM. Sala de Prensa. Noticias; Notas Relevantes; Boletines; Entrevistas; Videoteca INM. Trámites y Servicios" - inm.gob.mx

Anexo 1

Mapa de ubicación de Grupo Beta Mexicali



A

Instituto Nacional de Migración

Melgar 1, Zona Centro, 21100 Mexicali, Baja California, 01 686 552

"Oficinas del Instituto Nacional de Migración Garita 2 Oficinas del Instituto Nacional de Migración Garita 2 Avenida Colón SN Aduana Garita 2

Anexo 2

Tabla 22. Acciones de protección a migrantes efectuadas por los Grupos Beta 2002-20010 a nivel Nacional

Grupos Beta	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
1 Acciones de atención a migrantes										
1.1 Migrantes rescatados	3 179	3 338	3 364	5 839	7 945	6 231	3 166	3 753	4163	5609
1.2 Migrantes lesionados o heridos	488	630	835	1 626	813	577	611	737	794	753
1.3 Migrantes reportados como extraviados y localizados ^{1/}	288	206	183	140	149	158	123	168	190	220
1.4 Asistencia social a migrantes	49 757	60 901	120 025	143 563	109 720	107 032	144 119	213 693	186587	250883
1.5 Asistencia jurídica a migrantes	5 764	2 836	1 224	1 018	707	506	433	303	302	264
1.5.1 No presentó queja	3 893	2 042	521	320	236	111	144	166	47	-
1.5.2 Presentó queja ^{3/}	1 366	554	497	579	431	346	236	102	197	133
1.5.3 Presentó denuncia	505	240	206	119	40	49	53	35	58	131
1.6 Migrantes que recibieron orientación	268 407	480 420	661 044	769 056	630 112	301 063	204 846	230 621	226150	286868
1.7 Migrantes repatriados atendidos ^{2/}	59 754	67 469	87 406	120 002	112 288	74 906	82 913	127 916	125949	165211
2 Operativos										
2.1 Patrullajes realizados	59 622	22 564	14 471	17 689	18 278	19 035	16 233	15 435	15115	16167
2.2 Acciones conjuntas con dependencias federales, estatales, municipales y extranjeras ^{3/}	2 030	2 462	4 672	5 359	5 156	4 223	2 487	3 189	3495	4036

^{1/} Incluye únicamente eventos de migrantes reportados como extraviados y que fueron buscados y localizados por los Grupos Beta de protección a migrantes. El periodo de búsqueda es máximo de un mes, a partir de la fecha de reporte. Las cifras corresponden a los localizados.

^{2/} Las cifras incluye a los migrantes mexicanos devueltos desde Estados Unidos, a los cuales se les brindó atención médica, social y/o jurídica.

^{3/} Las acciones conjuntas entre los Grupos Beta y las diversas dependencias a favor de los migrantes que se dirigen hacia Estados Unidos incluyen las relacionadas a la asistencia médica y/o social y a la búsqueda de personas reportadas como extraviadas.

Fuente: Centro de Estudios Migratorios del Instituto Nacional de Migración con base en información registrada por la Dirección de Protección al Migrante (Grupos Beta).

Anexo 3

Guía de entrevista a organizaciones civiles en el Estado de Baja California y Sonora sobre su percepción de los Grupos Beta

OBJETIVO: Conocer la percepción que tiene el personal de las Organizaciones Civiles sobre el trabajo que realiza el Grupo Beta en su localidad.

DATOS GENERALES DE LA ENTREVISTA

Lugar y fecha de entrevista: _____, ____ de _____ de 2011

ENTREVISTADOR	
Nombres y Apellidos	
Institución	

1. ENTREVISTADO		
1.1 Nombres y Apellidos		
1.2 Lugar de nacimiento		1.3 Edad: ____ años
1.4 Puesto que ocupa en la organización		
1.5 Antigüedad: ____ años		
1.6 Escolaridad:		
1.7 Contacto (Tel. o email)		

INTRODUCCIÓN

2. OBJETIVOS y ESTRUCTURA DEL GRUPO BETA

- 2.1. ¿Conoce Usted al Grupo Beta de esta localidad?
- 2.2. ¿Sabe Usted en qué programa federal está inscrito el Grupo Beta?
- 2.3. ¿De qué institución depende el Grupo Beta en esta localidad?
- 2.4. ¿Qué funciones realiza el Grupo Beta?
- 2.5. ¿Conoce cómo está estructurado (organizado) el Grupo Beta en su localidad?
- 2.6. ¿Sabe dónde y cómo contactar al Grupo Beta de esta localidad?

3. INFRAESTRUCTURA

- 3.1. Según su opinión, ¿cómo evalúa la infraestructura con la que opera el Grupo Beta en este municipio?
- 3.2. El Grupo Beta ¿cuenta con suficientes agentes?
- 3.3. En cuanto a vehículos ¿le parece que tienen lo necesario?
- 3.4. ¿Tienen suficientes medicinas y equipos de salvamento así como de primeros auxilios?

4. PERFIL DEL PERSONAL: CAPACITACION Y CONOCIMIENTOS EN DERECHOS HUMANOS

- 4.1. Desde su punto de vista, los Agentes del Grupo Beta ¿están lo suficientemente capacitados para hacer su trabajo?
- 4.2. ¿Considera que los Agentes del Grupo Beta tienen el conocimiento suficiente para dar protección de los Derechos Humanos de inmigrantes? Si no es así ¿Qué tipo de capacitación requieren los Agentes para mejorar su trabajo?
- 4.3. Esa capacitación ¿podría ser en atención en crisis, primeros auxilios, computación?
- 4.4. Según su opinión, los agentes del Grupo Beta ¿tienen la capacidad de identificar violaciones a los Derechos Humanos de los inmigrantes?

- 4.5. Como Organizaciones de la Sociedad Civil ¿Conoce casos de violación a los Derechos Humanos de los migrantes reportados por el Grupo Beta?

5. COOPERACION INTERINSTITUCIONAL

- 5.1. ¿Mantienen Ustedes contacto frecuente con el Grupo Beta?
5.2. ¿En qué caso el Grupo Beta canaliza migrantes a su organización?
5.3. ¿Cómo es la relación de Ustedes con el Grupo Beta en su localidad?
5.4. ¿Tienen Ustedes algún convenio de colaboración con el Grupo Beta ya sea de manera formal o informal?
5.5. El Grupo Beta de ¿comparte información con Ustedes sobre las personas atendidas?
5.6. ¿Han mantenido reuniones con el Grupo Beta? ¿A qué acuerdos han llegado en estas reuniones?
5.7. ¿Apoya el Grupo Beta en la asignación de boletos de camión (transporte) para que los migrantes retornen a sus comunidades? ¿Cómo funciona este sistema?

6. FODA (Fortalezas, Debilidades, Oportunidades y Amenazas)

- 6.1. En su experiencia ¿qué obstáculos financieros, administrativos o de otro orden enfrenta el Grupo Beta en el desempeño de su misión?
6.2. ¿Qué riesgos enfrenta el personal del Grupo Beta al prestar sus servicios?
6.3. ¿Qué aspectos negativos observa en el desempeño del Grupo Beta?
6.4. Los migrantes que acuden a Ustedes ¿han informado casos de corrupción de los Agentes del Grupo Beta? ¿De qué tipos son los casos?
6.5. ¿Qué modificaciones ha observado en la estrategia de operación del Grupo Beta a través del tiempo? Por favor, describa las modificaciones.
6.6. En general, ¿Cuál es la opinión que tienen los migrantes que canaliza el Grupo Beta a su organización sobre el trato y los servicios que recibieron del Grupo Beta?
6.7. ¿Qué les hace falta al Grupo Beta para mejorar sus servicios?
6.8. ¿Qué aspectos positivos puede destacar del trabajo del Grupo Beta? ¿Puede citar alguna anécdota? ¿Qué cosas positivas observa en su trabajo?
6.9. En términos generales ¿cómo evalúa el desempeño del Grupo Beta?

7. OBSERVACIÓN

- 7.1. Describir la situación de cercanía o disposición de módulos con respecto al lugar asignado a Grupo Beta en la línea fronteriza.

Anexo 4

GUÍA DE ENTREVISTA A ENCARGADOS DE LOS GRUPOS BETA EN EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA Y SONORA

DATOS GENERALES DE LA ENTREVISTA

Lugar y fecha de entrevista: _____, ____ de _____ de 2011

ENTREVISTADOR	
Nombres y Apellidos	
Institución	

8. ENTREVISTADO

1.1 Nombres y Apellidos

1.2 Lugar de nacimiento

1.4 Puesto que ocupa en la organización

1.5 Función que desempeña

1.7 Escolaridad:

1.8 Contacto (Tel. o email)

1.3 Edad: ____ años

1.6 Antigüedad: ____ años

INTRODUCCIÓN

Fecha en que empezó a operar el Grupo Beta en este municipio.

Características y funciones del Grupo Beta en el municipio.

9. OBJETIVOS DEL PROGRAMA

9.1. Describa las actividades que desempeña

9.2. ¿Cuál es el marco normativo que regula al Grupo Beta?

9.3. ¿Cuáles son los objetivos y metas del Grupo Beta?

9.4. ¿Cuál es la cobertura del Grupo Beta en este municipio?

9.5. ¿A quiénes debe prestar servicio el Grupo Beta? ¿Presta ayuda también a extranjeros?

9.6. ¿En qué horarios mantiene vigilancia el Grupo Beta en este municipio? Desarrollan actividades todos los días, incluyendo sábados y domingos.

9.7. ¿Qué promedio de casos mensualmente atiende el Grupo Beta en este municipio?

9.8. ¿Cuáles son los apoyos más importantes que ofrece a los migrantes el Grupo Beta en este municipio?

10. LA ESTRUCTURA DE LA ORGANIZACIÓN

10.1. ¿En qué consiste la estrategia nacional de protección a migrantes implementada por el gobierno federal?

10.2. ¿Cómo se inserta el Grupo Beta en esa estrategia nacional?

10.3. ¿Tiene este Grupo un Manual de Operaciones o un Manual de Procedimientos?

10.4. ¿Cuenta el Grupo con un POA (Plan Operativo Anual)?

10.5. ¿Tiene este Grupo un plan de trabajo? ¿Cuál es la periodicidad?

10.6. ¿Ese plan de trabajo guarda relación con el POA (Plan Operativo Anual)?

10.7. Según el tramo de control en la organización y su jerarquía ¿A quién reporta el Coordinador o solicita la aprobación de acciones y entrega de recursos?

11. INFRAESTRUCTURA

¿Con qué recursos materiales opera el Grupo Beta en este municipio?

11.1. En oficina:

	Recurso	Número			Recurso	Sí	No
4.1.1.	Oficinas			4.1.6.	Papelería		
4.1.2.	Equipo de cómputo			4.1.7.	Combustible		
4.1.3.	Vehículos			4.1.8.	Material de difusión		
4.1.4.	Alimento			4.1.9.	Medicinas		
4.1.5.	Cámara fotográfica			4.1.10.	Vestimenta		

Observación:

11.2. A bordo de vehículo:

	Recurso	Número			Recurso	Sí	No
4.2.1.	Equipo de cómputo			4.2.5.	Cámara fotográfica		
4.2.2.	Equipo de rastreo			4.2.6.	Combustible		
4.2.3.	Vehículos			4.2.7.	Material de difusión		
4.2.4.	Botiquín			4.2.8.	Medicinas		

12. PERSONAL: PERFILES, ROTACION, CAPACITACION

- 12.1. ¿Cómo está estructurado el Grupo Beta de este municipio? (número de elementos, jerarquía, función). Pregunta que solo se aplicará al Coordinador de Grupo Beta.
- 12.2. ¿Con qué recursos humanos funciona administrativamente el Grupo Beta?
- 12.3. ¿Cuál es el perfil que requiere un aspirante a integrarse al Grupo Beta en este municipio?
- 12.4. ¿Cómo se reclutan a los miembros del Grupo Beta en este municipio y quiénes intervienen en ello?
- 12.5. ¿Qué procesos de capacitación tienen los elementos del Grupo Beta?
- 12.6. ¿Recibió Usted capacitación en las siguientes normas, reglamentos o leyes?

	Sí	No
12.6.1. Ley General de Población (1974)		
12.6.2. Manual de Criterios y Trámites Migratorios del Instituto Nacional de Migración que recientemente fue modificada (2010)		
12.6.3. Asistencia a refugiados, asilados extranjeros y apátridas		
12.6.4. Ley federal para prevenir y eliminar la discriminación, 2003		
12.6.5. Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1992		
12.6.6. Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura, 1991		
12.6.7. Ley para la protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes (2000)		
12.6.8. Estrategia de Atención a niñas, niños y adolescentes fronterizos (DIF)		
12.6.9. Ley de asistencia y prevención de la violencia familiar (1996)		

- 12.7. El personal del Grupo Beta de este municipio ¿recibe capacitación por parte de la iniciativa privada, Organizaciones de la Sociedad Civil, Gobierno Federal o Estatal?
- 12.8. ¿Existe rotación continua del personal? ¿Cuál es el mecanismo para desarrollar el proceso de rotación de personal del Grupo Beta en este municipio?

13. FUENTES DE FINANCIAMIENTO PARA LA OPERACIÓN

- 13.1. ¿Con qué recursos financieros funciona el Grupo Beta y de dónde provienen?
- 13.2. Con los recursos que anteriormente menciono ¿qué capacidad de acción tiene el Grupo Beta en este municipio?

14. COOPERACION INTERINSTITUCIONAL

- 14.1. ¿Cómo se vincula el Grupo Beta con las instituciones públicas?
- 14.2. ¿Con qué otros programas ya sean federales o estatales está vinculado el trabajo del Grupo Beta?
- 14.3. ¿Cómo se vincula el Grupo Beta con las organizaciones de la sociedad civil? ¿Con qué organizaciones en este municipio?
- 14.4. ¿Tienen el Grupo Beta contacto con la patrulla fronteriza?
- 14.5. ¿Qué dificultades se han presentado en el trabajo de coordinación con las policías municipal y estatal?
- 14.6. El Grupo Beta de este municipio ¿mantiene algún nivel de coordinación con otros Grupos Beta del estado y fuera de éste?

15. Estrategia de operación del Grupo Beta

¿Cuál es la estrategia de operación del Grupo Beta en este municipio? (asegurarse de que el informante señale cómo y a dónde canaliza a los migrantes que apoya).

- 15.1. ¿Cómo se registra la atención que el Grupo Brinda a los migrantes? (formatos, entrevista)
- 15.2. ¿Tienen un sistema de registro, una base de datos?
- 15.3. ¿Quién tiene acceso a esa base de datos?
- 15.4. ¿En qué casos se da la canalización de migrantes? Y ¿Hacia qué instituciones?
- 8.4. ¿La estrategia de operación garantiza la defensa y salvaguarda de los derechos humanos de los migrantes? (preguntarle al informante sobre las formas de garantizar la defensa y salvaguarda).
- 8.5. ¿Qué resultados ha obtenido el grupo Beta con la colocación de las torres de señalamiento en la ruta de los migrantes?
- 8.6. ¿Considera que la estrategia de operación, tal como está diseñada, corresponde a la realidad que se vive en esta frontera? (que explicité las razones).
- 8.7. ¿En su opinión qué cambios requiere la estrategia de operación?

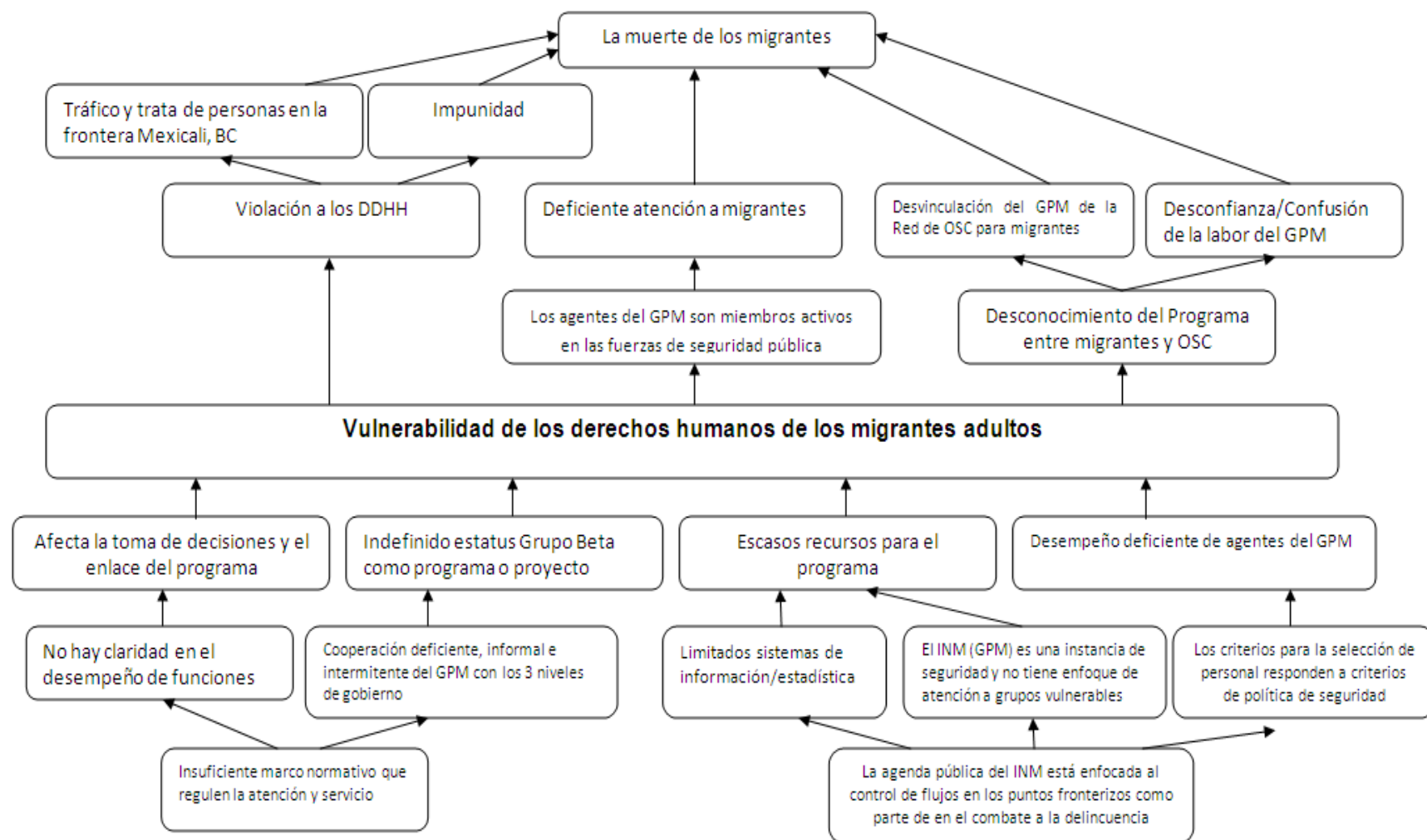
9. Seguimiento y evaluación

- 9.1. ¿Cómo rinde informe de actividades el Grupo Beta de este municipio? ¿Quién/es lo elaboran? ¿Con qué periodicidad? ¿A quién se entrega este informe?
- 9.2. ¿Realizan seguimiento y control de las metas planteadas en el (Plan Operativo Anual)?
- 9.3. ¿Entrevista el Grupo Beta a los migrantes que apoya? ¿Qué formatos utiliza? (Si sí, pasar a la pregunta siguiente)
- 9.4. ¿Qué información obtiene el Grupo Beta a partir de la primera entrevista?
- 9.5. ¿Alimentan un sistema de información de los casos que atienden?
- 9.6. ¿Registran casos de violación a los derechos humanos de los migrantes?
- 9.7. ¿Elaboran reportes a partir de esa información? (Si la respuesta es afirmativa, indagar para qué instancias se generan y con qué finalidad).
- 9.8. ¿Qué instancia evalúa el trabajo del Grupo Beta y con qué periodicidad?

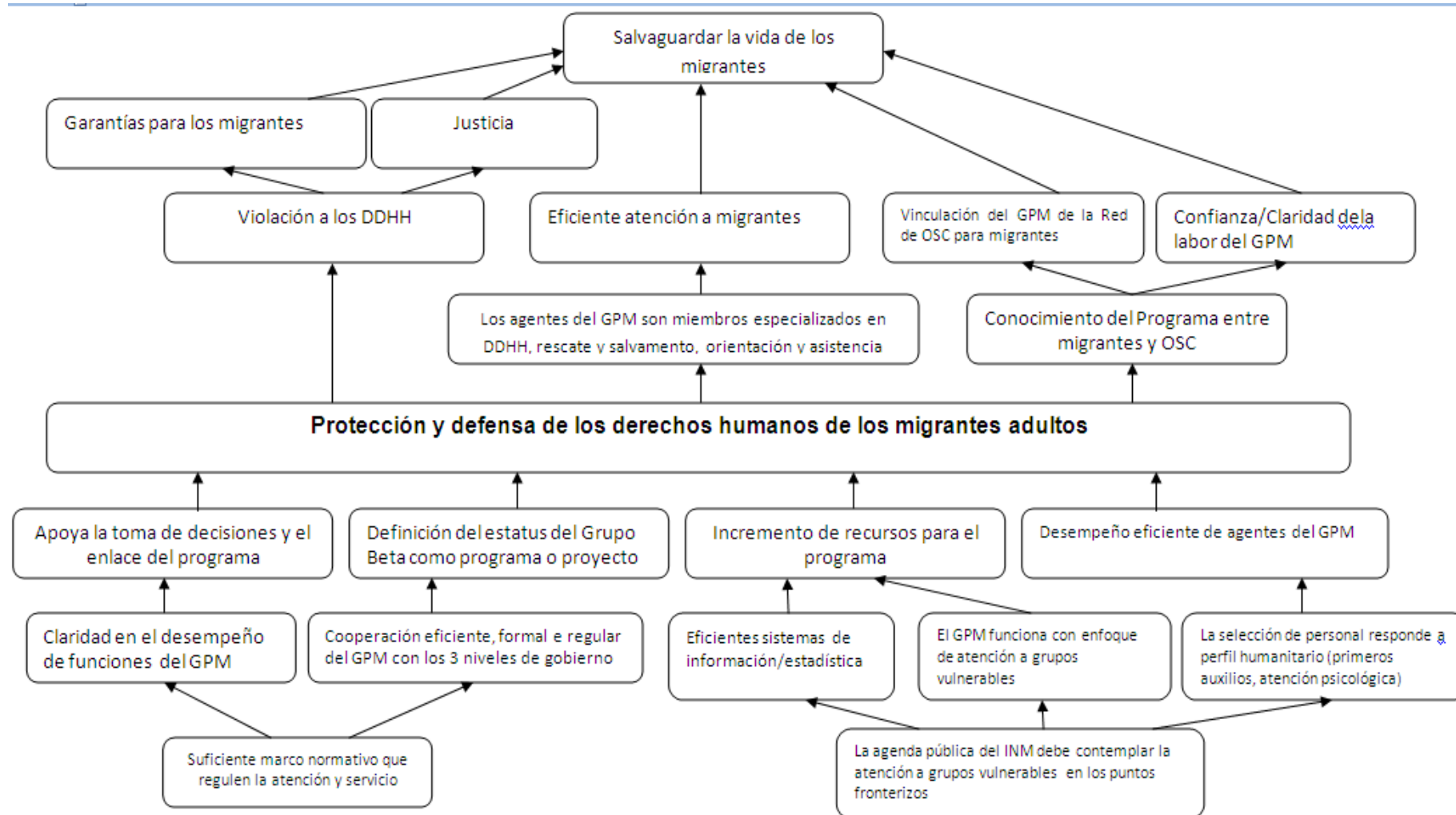
10. FODA (Fortalezas, Debilidades, Oportunidades y Amenazas)

- 10.1. En su experiencia ¿qué obstáculos financieros, administrativos o de otro orden enfrenta el Grupo Beta en el desempeño de su misión?
- 10.2. ¿Qué riesgos enfrenta el personal del Grupo Beta al prestar sus servicios?
- 10.3. ¿Cuál es el mayor reto al que se ha enfrentado el Grupo Beta?
- 10.4. ¿Tienen documentado casos de corrupción en que hayan incurrido miembros del Grupo Beta? ¿Podría describirlos?
- 10.5. ¿Qué modificaciones ha observado en la estrategia de operación del Grupo Beta a través del tiempo?

Anexo 5. Árbol de Problemas



Anexo 6. Árbol de Objetivos



Anexo 7. Matriz de Marco Lógico

DATOS DEL PROGRAMA

Programa presupuestario		Ramo	4	Gobernación	Unidad responsable	K00-Instituto Nacional de Migración	Enfoques transversales	Sin Información
-------------------------	--	------	---	-------------	--------------------	-------------------------------------	------------------------	-----------------

ALINEACIÓN

Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012		Programa Derivado del PND 2007-2012			Objetivo estratégico de la Dependencia o Entidad		
Eje de Política Pública	Democracia Efectiva y Política Exterior Responsable	Programa	Programa Sectorial de Gobernación 2007-2012			Dependencia o Entidad	Instituto Nacional de Migración
Objetivo	Construir una nueva cultura de la migración.	Objetivo	Fortalecer la regulación de los fenómenos socio-demográficos que afectan a la población.			Objetivo	Mejorar la eficiencia de los servicios de salvamento, orientación <u>dirigido</u> a los migrantes.

DESCRIPCIÓN

OBJETIVOS (Resumen narrativo)	INDICADORES			METAS ACUMULADAS	MEDIOS DE VERIFICACION	SUPUESTOS
	Indicador	Método de cálculo	Frecuencia de medición			
Fin						
Salvaguardar la vida de los migrantes	Crear un producto (visual o testimonial) que documente los testimonios de migrantes rescatados o atendidos.	Número de migrantes atendidos/ Número total de migrantes deportados.	Anual Unidad de medida: migrantes atendidos	Ninguna	Reporte de evaluación	Los migrantes sólo reciben atención de emergencia
Propósito						
Protección y defensa de los derechos humanos de los migrantes adultos	Atención a migrantes en operativos que abarcan patrullajes, rescates, y atención en oficinas.	Número de acciones	Mensual Unidad de medida: acciones	Ninguna	Informe parcial y final	Guiar los esfuerzos y recursos hacia la ejecución de objetivos organizacionales.

...Continuación, **Anexo 7.** Matriz de Marco Lógico

COMPONENTES						
C1: El GPM funciona con enfoque de atención a grupos vulnerables.	Satisfacción de los usuarios de los servicios migratorios	Encuesta de salida	Muestra Mensual	Ninguna	Encuesta de salida	GPM presenta denuncias por violaciones a los DDHH
C2: Capacitar continuamente a los recursos materiales y humanos	sistemas de información y estadística	Número de agentes capacitados/Número total de agentes de Grupo Beta	Anual	Ninguna	Planes operativos por operación.	Se disminuye el sub registros de las acciones de atención a migrantes.
C3: Desempeño eficiente de agentes del GPM.	Criterio costo-beneficio	Presupuesto ejercido/ presupuesto de egresos del Grupo Beta* 100	Anual	Ninguna	Planes operativos por operación.	Uso eficiente de los recursos
ACTIVIDADES						
A1.1: Creación de oficina o reconocimiento de organismo desconcentrado que atienda específicamente a migrantes. A1.2: Incremento de presupuesto	Elaborar el plan de desarrollo/ plan operativo anual	Presupuesto ejercido en el año presente/ presupuesto de egresos ejercido el año anterior	Anual	Ninguna	Documento	Identificar las dificultades en los procesos de canalización a instituciones públicas y de las OSC.
A2.1: La selección de personal responde a un perfil humanitario (primeros auxilios, atención psicológica).	Selección de personal	Exámenes de control de confianza que incluyan además los regulares (acondicionamiento físico y tácticas).	Semestral	Ninguna	Exámenes/ Convocatorias	Se establece un proceso de aprendizaje para evitar repetir errores y reproducir buenas experiencias.
A2.2: Talleres de capacitación	Porcentaje de avance de cursos acreditados	Número de agentes que acreditaron los cursos / Total de servidores públicos	Anual	Ninguna	Registros administrativos Dirección de Capacitación Migratoria	Demanda del total de agentes Beta para el combate al crimen organizado.
A3.1: Coordinación eficiente, formal e regular del GPM con los 3 niveles de gobierno. A3.2: Cooperación con OC	Canalización	Número de migrantes canalizados	Anual	Ninguna	Registro	Se renuevan convenios de cooperación entre gobiernos estatales.