



MÉXICO, MOVILIDAD Y MIGRACIÓN

Raúl Plascencia Villanueva

Leticia Calderón Chelius

Jorge Agustín Bustamante Fernández

Manuel Ángel Castillo García

Jorge Schiavon Uriegas

Tonatiuh Guillén López

Jorge Guillermo Durand Arp-Nisen

Alejandro Solalinde Guerra

Flor María Rigoni Paganoni

Thomas Lothar Weiss

Rodolfo Franco Franco

Nancy Pérez García

Fermina Rodríguez Velasco

Pablo Ceriani Cernadas

Pedro Pantoja Arreola

Fernando Batista Jiménez

Coordinador: Raúl Plascencia Villanueva



COMISIÓN NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS
M É X I C O

COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

MÉXICO, MOVILIDAD Y MIGRACIÓN

Raúl Plascencia Villanueva • Leticia Calderón Chelius • **Jorge Agustín Bustamante -
Fernández** • Manuel Ángel Castillo García • **Jorge Schiavon Uriegas** • Tonatiuh
Guillén López • **Jorge Guillermo Durand Arp-Nisen** • Alejandro Solalinde Guerra
• **Flor María Rigoni Paganoni** • Thomas Lothar Weiss •
Rodolfo Franco Franco • Nancy Pérez García • **Fermina Rodríguez Velasco** •
Pablo Ceriani Cernadas • **Pedro Pantoja Arreola** • Fernando Batista Jiménez -

Coordinador: **Raúl Plascencia Villanueva**



COMISIÓN NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS
M É X I C O

2013

Las opiniones expresadas en el presente libro son responsabilidad de cada uno de los autores.

FE DE ERRATAS

En las páginas 6 y 177 se anotó la autoría del artículo "La gestión migratoria en México, avances y retos", tal como fue asentado en la autorización para su publicación, otorgada a la CNDH; sin embargo, debido a eventos posteriores a la presente publicación, ajenos a la CNDH, debe figurar también Rodolfo Franco Franco por su respectiva coautoría.

Primera edición: octubre, 2013

ISBN: 978-607-729-033-9

D. R. © **Comisión Nacional de los Derechos Humanos**

Periférico Sur 3469, Col. San Jerónimo Lídice,
Delegación Magdalena Contreras, C. P. 10200,
México, D. F.

Diseño de portada

Flavio López

Impreso en México

Contenido



Presentación	7
Migración y derechos humanos en México	
<i>Raúl Plascencia Villanueva</i>	17
El futuro que llegó tarde: reflexiones en torno a una ley de migración para México	
<i>Leticia Calderón Chelius</i>	35
Vulnerabilidad y circularidad migratoria	
<i>Jorge Agustín Bustamante Fernández</i>	53
Tendencias recientes de la migración centroamericana	
<i>Manuel Ángel Castillo García</i>	87
Migración Centroamérica-México-Estados Unidos: percepciones, intereses, mitos, realidades y acciones posibles	
<i>Jorge Schiavon Uriegas</i>	99
México: migración internacional y nación	
<i>Tonatiuh Guillén López</i>	115
Evolución y perspectivas del fenómeno migratorio en México. Políticas públicas en un panorama incierto	
<i>Jorge Guillermo Durand Arp-Nisen</i>	125

La migración desde la perspectiva de personas defensoras de los derechos humanos de las y los migrantes	
<i>Alejandro Solalinde Guerra</i>	149
El cambio de rol de la mujer centroamericana en el contexto de la globalización	
<i>Flor María Rigoni Paganoni</i>	161
La gestión migratoria en México, avances y retos	
<i>Thomas Lothar Weiss y Rodolfo Franco Franco</i>	177
La Ley de Migración: los extranjeros en México	
<i>Nancy Pérez García</i>	195
Los derechos humanos de la niñez en el contexto de la migración en la frontera entre México y Guatemala	
<i>Fermina Rodríguez Velasco y Pablo Ceriani Cernadas</i>	207
Los retos para atender a migrantes en tránsito (la dolorosa y forzada migración Centroamericana)	
<i>Pedro Pantoja Arreola</i>	233
La dignidad de la persona migrante	
<i>Fernando Batista Jiménez</i>	239

Presentación



Hacer referencia a la migración implica analizarla como fenómeno demográfico complejo que deriva no sólo de la necesidad de franquear adversidades, sino de buscar mejores condiciones económicas, sociales y culturales; forma parte de un proceso histórico inherente a la humanidad.

El entendimiento de la movilidad humana rebasa los límites de las explicaciones “monocausales”; de ahí que resulte indispensable recurrir a diversas disciplinas (Demografía, Economía, Sociología, Antropología, Psicología y Derecho) para comprender y explicar de manera objetiva dicho fenómeno.

La migración no deviene de una tendencia particular y determinable, sino de la interacción de un gran número de fenómenos sociales. Por lo mismo, no involucra a un grupo delimitado de personas; por el contrario, concierne a sectores variables que en muchas ocasiones colocan a la persona migrante en una situación de mayor vulnerabilidad. Tal puede ser el caso de niñas, niños, adolescentes, indígenas o mujeres, quienes se enfrentan a innumerables riesgos en su camino.

Con la intención de poner al alcance del público en general, así como de los especialistas en temas de migración, un material de consulta que contribuya a dar un panorama más completo de los problemas que se derivan de la movilidad humana en nuestro país, en la Comisión Nacional de los Derechos Humanos nos dimos a la tarea de reunir los trabajos de diversas personalidades, quienes con su experiencia aportan una mirada diferente sobre los retos en la materia.

La compilación que hoy se concreta lleva por nombre México: movilidad y migración; reúne 14 trabajos de investigación, los cuales centran su atención en los aspectos jurídicos, los grupos en situación de mayor vulnerabilidad, las políticas públicas en torno a la gestión migratoria, la evolución, los retos y las perspectivas.

Los artículos de las voces expertas que se han reunido en esta publicación buscan nombrar la migración desde miradas diversas y todas ellas conocedoras.

En “El futuro que llegó tarde: reflexiones en torno a una ley de migración para México”, Leticia Calderón Chelius afirma que durante el sexenio 2006-2012, en el caso de la migración hubo cambios muy importantes a nivel legal, pero, al mismo tiempo, “no se movió prácticamente nada”. Analiza la Ley de Migración, que considera una ley de extranjería. Señala los avances que implica y subraya los pendientes que esta ley queda a deber, entre ellos el proceso de su diseño, la incapacidad del Estado mexicano para incorporar las voces de quienes trabajan los procesos sociales migratorios interesadas en el mejor resultado de la propia ley y el respeto a los derechos de los más vulnerables. Por otra parte, considera que el ideario presentado en la exposición de motivos de la propia Ley de Migración, de generar marcos de regulación bajo nuevos principios y poner a México en sintonía con el debate internacional, se opacan en el desarrollo de la propia ley.

En “Vulnerabilidad y circularidad migratoria”, Jorge Agustín Bustamante Fernández explica la dialéctica de la vulnerabilidad del migrante a partir de la contradicción entre dos ejercicios de soberanía que se juegan en el terreno de la globalización: por una parte, los que subyacen a la creación de los Estados nacionales y la distinción que suponen entre nacionales y no nacionales, y, por la otra, la decisión de estos mismos Estados de colocar en el nivel más alto de sus leyes a los derechos humanos, que parten de no hacer diferenciación alguna entre las personas para la garantía de estos derechos. Frente a los escenarios de vulnerabilidad, la circularidad migratoria debe leerse desde escenarios binacionales y regionales, pues hay factores, tanto en las comunidades de expulsión como en las de acogida, respecto de las causas estructurales y culturales de la migración. De ahí que propone que una reforma en materia migratoria no puede generarse desde la visión unilateral del fenómeno.

En “Tendencias recientes de la migración centroamericana”, Manuel Ángel Castillo García muestra que, durante el periodo transcurrido en lo que va del presente siglo, los países centroamericanos han modificado sus patrones migratorios en el ámbito internacional. Por una parte, han persistido las tendencias emigratorias hacia el norte, especialmente hacia Estados Unidos, y, por la otra, la dinámica intrarregional ha conformado nuevos nichos de ocupación y destino de movilidad,

tanto temporal como permanente, como consecuencia de los vacíos laborales propiciados por los desplazamientos de residentes de regiones de emigración. No hay, entonces, un retorno masivo de migrantes, sin embargo, propone, ello no minimiza la importancia que debe ocupar el fenómeno del retorno en una agenda de política pública de los países de origen.

Por su parte, Jorge Schiavon Uriegas señala en "Migración Centroamérica-México-Estados Unidos: percepciones, intereses, mitos, realidades y acciones posibles" que es necesario generar políticas públicas de protección consular ante el endurecimiento de las políticas migratorias en Estados Unidos y México; se refiere al aumento de las percepciones negativas sobre los migrantes en situación irregular en México y Estados Unidos (con una buena impresión en general de las personas migrantes), al agravamiento en las condiciones de tránsito a través de México y al consecuente aumento en la vulnerabilidad de las personas migrantes. Propone crear redes de apoyo y confianza entre funcionarios diplomáticos centroamericanos y las organizaciones de la sociedad civil, funcionarios públicos, abogados y académicos mexicanos y centroamericanos, así como el reconocimiento de la necesidad, aunada a la voluntad explícita por parte de los funcionarios diplomáticos y consulares centroamericanos, de incrementar sus conocimientos, herramientas y estrategias para fortalecer sus capacidades en la defensa de los derechos humanos de las personas migrantes.

En "México: migración internacional y nación", Tonatiuh Guillén López, Presidente de El Colegio de la Frontera Norte, llama la atención sobre los avances y los retos que tiene el Estado mexicano frente a lo que acertadamente considera la nación transterritorial. Debido a la migración internacional, México se encuentra en una coyuntura que ha convertido a la nación en una entidad de contenido asentada más en las personas y en su movilidad que en el espacio. La nación, dice Guillén López, se está moviendo. A partir de este concepto "ampliado" de nación y la persistencia de los lazos culturales y de intercambios con México, hay mucho por pensar y mucho por hacer.

Por su parte, Jorge Guillermo Durand Arp-Nisen, investigador de la Universidad de Guadalajara y del Centro de Investigación y Docencia Económica, en su artículo "Evolución y perspectivas del fenómeno migratorio en México. Políticas públicas en

un panorama incierto” traza un muy completo desarrollo histórico del movimiento migratorio en México y expone la tesis de que la variable principal que actualmente incide y va a incidir en el largo plazo en la reducción del flujo migratorio irregular es la política migratoria de corte represivo y persecutorio. Sin embargo, anuncia que si bien la frontera ha sido prácticamente sellada, es de esperarse que una vez cerrada la puerta ésta se tenga que abrir, para cubrir de manera ordenada y legal la demanda de mano de obra que requiere la economía de Estados Unidos.

En “La migración desde la perspectiva de personas defensoras de los derechos humanos de las y los migrantes”, el padre Alejandro Solalinde Guerra, Coordinador del Albergue de apoyo a migrantes Hermanos en el Camino, comparte la mirada de defensores y defensoras de los derechos humanos de las personas migrantes, gente que lleva un proceso de años caminando con migrantes, acompañándolos, viviendo con ellos, compartiendo sus sufrimientos y carencias, pero también sus esperanzas. Afirma que el amor de las y los defensores, quienes comprenden que el migrante es parte de nuestro cuerpo social, es más grande que su miedo. Dice que la lectura de la realidad de los defensores se construye “desde abajo, desde la experiencia de la injusticia, desde la exclusión”.

En “El cambio de rol de la mujer centroamericana en el contexto de la globalización”, el padre Flor María Rigoni Paganoni considera que la migración, con sus diversos e históricos rostros, es el síntoma de algo más profundo, en donde nos movemos y reproducimos, que somos y heredamos, que vemos y permitimos. Sólo desde esa mirada abierta, que reconoce causas estructurales y señala la cultura de la mercantilización como eje de las problemáticas de la sociedad actual, sólo desde ahí podremos empezar a hacer y hacernos las preguntas correctas y entonces trabajar por las respuestas adecuadas respecto de las diversas problemáticas —que han evolucionado— relacionadas con la migración, tales como lo que subyace bajo el concepto *body card*, que transforma el cuerpo de la mujer, de la niña o del niño en una visa, carta de crédito, pasaporte y mordida. Ellos, dice Flor María, no tienen títulos académicos, ni cuentas bancarias, ni profesión definida, sólo tienen su cuerpo como inversión, que les es aceptado como moneda de cambio.

“La gestión migratoria en México, avances y retos” es un artículo elaborado por el Thomas Lothar Weiss, Jefe de Misión de la Organización Internacional para las

Migraciones (OIM), y Rodolfo Franco Franco, experto de Proyecto, también de la OIM, quienes consideran la práctica de la gestión migratoria a partir del ejercicio de derechos soberanos por parte de los Estados para admitir, expulsar y regular la residencia de los extranjeros en sus territorios, así como la responsabilidad de los propios Estados de observar debidamente todos los derechos de las personas migrantes consagrados en el derecho internacional y en las legislaciones nacionales. Los autores llaman a los críticos de la Ley de Migración a hacer un balance ponderado de la realidad migratoria mexicana y contextualizar esta legislación comparándola con otras prácticas y legislaciones en el mundo, y subrayan que la Ley de Migración por primera vez codifica y expande, en la legislación nacional mexicana, los derechos que asisten a todas las personas migrantes en este territorio, ofreciendo así certidumbre jurídica a todas las personas migrantes y a los grupos de abogacía que suelen asistirlos. De acuerdo con los autores, la Ley de Migración ofrece certidumbre jurídica, limita la acción estatal y expande los derechos de las personas migrantes para ofrecerles acceso a una gama más amplia de servicios públicos.

En “La Ley de Migración: los extranjeros en México”, Nancy Pérez García, Directora de Sin Fronteras, I. A. P., señala, a partir de casos atendidos por la organización, algunos pendientes que la legislación y la política migratoria tienen con las personas migrantes en el país, como regular montos por multas y derechos a partir de definir parámetros claros, accesibles y transparentes de acuerdo con las condiciones de cada grupo de migrantes; establecer requisitos para el otorgamiento de visas y condiciones de estancia más accesibles para el grueso de la población migrante que se encuentra en territorio nacional; publicar procedimientos claros y transparentes para acceder a la custodia como una alternativa a la detención y que las personas físicas tengan posibilidad de solicitarla, en particular familiares, así como desarrollar mayor claridad y transparencia en el procedimiento de “autorización” o designación del representante legal.

Por su parte, en “Los derechos humanos de la niñez en el contexto de la migración en la frontera entre México y Guatemala”, Fermina Rodríguez Velasco y Pablo Ceriani Cernadas, del Centro de Derechos Humanos Fray Matías de Córdova, A. C., y del Centro de Derechos Humanos de la Universidad Nacional de Lanús,

respectivamente, nos comparten los resultados obtenidos a partir de una investigación realizada entre agosto de 2010 y diciembre de 2011, dirigida a examinar la situación de los derechos humanos de niños, niñas y adolescentes (NNA) migrantes en la frontera de México y Guatemala. La investigación se concentró en el impacto en los derechos de NNA migrantes de los principales mecanismos de control migratorio aplicados por México: la detención (aseguramiento, alojamiento o presentación) y la repatriación (devolución o retorno) hacia sus países de origen. Los investigadores encontraron que la política de detención y repatriación es la respuesta que se da, por excelencia, y casi con exclusividad, frente al complejo, diverso y multidimensional fenómeno de la migración de NNA, lo que repercute en violaciones a sus derechos y garantías básicas, como la inexistencia de mecanismos que aseguren garantías elementales del debido proceso, restricciones al derecho de asilo, deficiencias de la protección consular, falta de mecanismos eficaces de atención integral a víctimas del delito y ausencia de iniciativas que permitan la reunificación familiar en Estados Unidos.

En "Los retos para atender a migrantes en tránsito (la dolorosa y forzada migración Centroamericana)", el padre Pedro Pantoja Arreola, Asesor General de Belén, Posada del Migrante, narra que el proyecto de compromiso migratorio en Saltillo no nació como un proyecto planificado y sustentado metodológicamente, nació con violencia, porque estaban matando a los migrantes y porque era necesario frenar los asesinatos, las mutilaciones y las agresiones contra las mujeres. Los retos que propone Pantoja suponen descifrar el escenario en donde persecución, salvajismo, crueldad social, secuestro y muerte acompañan al migrante; reconocer a las víctimas migrantes y atenderlas; ir más allá de considerar la frontera como un muro que cruzar y reconocerla como conflicto que se juega entre existir y morir, hospitalidad y hostilidad, libertad y cárcel (estación migratoria), sustento y hambre, empoderamiento y aniquilación, humanismo y crueldad social. Además, señala como reto llenar los vacíos estructurales de la legislación migratoria.

El Quinto Visitador General de la CNDH, Fernando Batista Jiménez, en "La dignidad de la persona migrante", subraya que toda persona, por el mero hecho de serlo, posee un valor intrínseco que la hace digna, y, por tanto, debe gozar de los

derechos fundamentales que derivan de su común dignidad humana.

Para ello, recuerda que en tanto la función primordial del Estado se traduce en la salvaguarda de los derechos humanos en todas las circunstancias, tiene la obligación de garantizar a cualquier persona que se encuentre en su territorio el pleno goce y efectivo ejercicio de sus derechos, por lo que no es viable supeditarlos a un trámite administrativo migratorio. La dignidad humana no se subordina a una determinada nacionalidad o calidad migratoria. Los derechos humanos deben ser salvaguardados al margen de una nacionalidad determinada o condición migratoria, toda vez que la protección de los mismos se deriva de los atributos de la persona humana.

De igual forma, podemos advertir diversos planteamientos respecto de las nuevas tendencias en la migración, así como los retos que suponen para los Estados situaciones tan complejas como el retorno de las personas a sus lugares de origen.

En los textos que aquí se presentan es posible advertir propuestas serias que contribuirán a mejorar la gestión migratoria y solucionar algunos de los problemas que atraviesan las personas migrantes, ejemplo de ello es la creación de redes de apoyo y confianza entre funcionarios diplomáticos centroamericanos y las organizaciones de la sociedad civil, funcionarios públicos, abogados y académicos mexicanos y centroamericanos para fortalecer sus capacidades en la defensa de los derechos humanos de las personas migrantes.

La utilidad de la compilación se incrementa en razón de la experiencia de las personas que colaboraron en ella, de las experiencias aquí narradas, así como del reconocimiento de los pendientes en la legislación y en la política migratoria (como regular montos por multas y derechos a partir de parámetros claros, accesibles y transparentes de acuerdo con las condiciones de cada grupo de migrantes); establecer requisitos para el otorgamiento de visas y condiciones de estancia más accesibles para el grueso de la población migrante que se encuentra en territorio nacional; publicar procedimientos claros y transparentes para acceder a la custodia como una alternativa a la detención y que las personas físicas tengan posibilidad de solicitarla, en particular los familiares, así como desarrollar mayor claridad y transparencia en el procedimiento de "autorización" o designación de

un representante legal.

Sin lugar a dudas, los documentos aquí compilados buscan explicar la situación que prevalece en torno a la migración, en particular la responsabilidad del Estado mexicano de observar debidamente todos los derechos de las personas, consagrados en los marcos jurídicos nacional e internacional.

En suma, el texto que hoy se presenta constituye una herramienta necesaria para adentrarse en el estudio del complejo fenómeno migratorio, la cual no hubiera sido posible sin el esfuerzo de quienes participaron con sus profundas reflexiones y análisis; es por ello que me gustaría agradecer a los distinguidos catedráticos, especialistas en el tema y defensores de los derechos humanos, como Alejandro Solalinde, Fernando Batista Jiménez, Flor María Rigoni, Jorge Agustín Bustamante, Jorge Schiavon, Jorge Durand, Leticia Calderón Chelius, Manuel Ángel Castillo, Nancy Pérez García, Pedro Pantoja Arreola, Rodolfo Franco Franco, Thomas Lothar Weiss y Tonatiuh Guillén López, así como a Fermina Rodríguez Velasco y Pablo Ceriani Cernadas.

Dr. Raúl Plascencia Villanueva,
Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos

MIGRACIÓN Y DERECHOS HUMANOS EN MÉXICO



*Dr. Raúl Plascencia Villanueva**

Introducción

El estudio de la migración demanda un análisis multisectorial e interdisciplinario que tome como punto de partida la libertad de tránsito de las personas, la potestad soberana de los Estados de establecer criterios para la entrada de personas en su territorio y el respeto irrestricto que debe prevalecer en materia de derechos humanos.

La dimensión del fenómeno en el mundo involucra a cerca de 214 millones de personas; se calcula que los migrantes constituirían el quinto país más poblado del mundo (después de China, India, Estados Unidos e Indonesia).¹

El tema de la migración es de particular relevancia para México, por tratarse de un país de origen, destino y retorno de migrantes;² asimismo, presenta importantes flujos de migración interna.³

* Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

¹ Según cifras de la Organización de las Naciones Unidas, el número total de migrantes internacionales en el año 2000 era de aproximadamente 150 millones de personas.

² Para los tres primeros trimestres de 2011, la proporción de migrantes mexicanos repatriados que vivían en Estados Unidos representaba 34 % del total, ver más al respecto en <http://www.colef.net/emif/resultados/boletines/Boletin%20NTE%202011.pdf>.

³ De acuerdo con el Consejo Nacional de Población (Conapo), el Censo 2010 registró que 3.3 millones de personas de cinco o más años de edad en junio de 2005 vivían en una entidad diferente a la de su residencia en junio de 2010. Las entidades que de acuerdo con su saldo neto migratorio recibieron mayor número de inmigrantes son Baja California Sur y Quintana Roo, mientras que en el Distrito Federal se reporta el mayor porcentaje de pérdida de población, ver más al respecto en <http://www.conapo.gob.mx/publicaciones/sdm/sdm2011/C1.pdf>.

El Instituto Nacional de Migración (INM) reporta que el número de extranjeros alojados en estaciones migratorias durante el primer semestre de 2012, aumentó 34 % respecto del primer semestre de 2011.⁴

Otro aspecto sumamente relevante es el crecimiento en el número de mujeres, niños, niñas y adolescentes que viajan no acompañados o separados de su familia.

De ahí, la importancia del marco jurídico con el que se pretende revertir la situación de extrema vulnerabilidad en que se encuentra este sector de la población, el cual se encuentra a merced de las organizaciones delictivas, así como de la indolencia y el abuso por parte de algunas autoridades del Estado mexicano.

I. Marco jurídico nacional

En México, la regulación sobre el tema migratorio, aun ante la reciente Ley de Migración, de mayo de 2011, integra normas que todavía requieren algunas adecuaciones; de ahí la relevancia de la reforma constitucional del 10 de junio de 2011, la cual simboliza un cambio esencial en la forma de abordar los derechos humanos en México. Se trata de la reforma más trascendente en la materia desde 1917, que reconoce, de manera formal y plena, la vigencia y aplicación de los tratados internacionales firmados por México en materia de derechos humanos.

Con la reforma, todas las normas relativas a los derechos humanos se deben interpretar a la luz de la propia Constitución y de los tratados internacionales, los cuales requieren adoptar una interpretación *pro persona*.

Respecto de los derechos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el artículo 1o. establece que todo individuo gozará de las garantías que otorga la Constitución, situación que no excluye, por supuesto, a las personas extranjeras.

Es en el artículo 11 donde se contempla la libertad de tránsito sin hacer distinción entre los nacionales y los extranjeros; destaca el nuevo párrafo segundo, en

⁴ Véase http://www.inm.gob.mx/index.php/page/Migrantes_Mexicanos.

el cual se prevé que en caso de persecución por motivos de orden político, toda persona tiene derecho a solicitar asilo,⁵ y por causas de carácter humanitario se recibirá refugio.

Un importante adelanto legislativo en materia de refugio es la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria,⁶ que reconoce los principios de no devolución, no sanción por ingreso irregular, interés superior del niño, así como la persecución por motivos de género, y establece el marco para otorgar protección complementaria para las personas que no pueden ser reconocidas como refugiados, pero que se encuentran en peligro de vida o en riesgo de ser sometidos a tortura u otra forma de trato inhumano o degradante.

La ley sobre refugio responde a la vocación de nuestro país como nación solidaria, así como a los compromisos adquiridos en la materia a través de instrumentos del Derecho Internacional de los Refugiados, del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario.

Con la reforma constitucional también se modificó el artículo 33, a efectos de regular la facultad del Presidente de la República para hacer abandonar el territorio nacional a las personas extranjeras. Ahora se prevé el deber de respetar la “previa audiencia” y que la expulsión solamente procede en los términos que señale la ley, siempre que se siga el procedimiento previsto.

Si bien es cierto que cada Estado tiene el derecho de definir sus políticas y leyes migratorias, diversos instrumentos internacionales en materia de derechos humanos, entre éstos el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, reconocen la garantía de legalidad y audiencia en beneficio de quienes pudiesen verse afectados por una expulsión, y establecen la obligación de someter su caso ante una autoridad competente con facultades para pronunciarse sobre la legalidad de la decisión.

⁵ Es necesario señalar que aún se encuentra pendiente la ley reglamentaria en la materia para definir procedencias y excepciones, de modo que se garantice la seguridad jurídica de aquellas personas que buscan protección en nuestro país. Al reglamentar el derecho al asilo se debe recordar que el Estado debe recibir, por lo menos de manera temporal, a la persona que lo solicite, respetando el principio de la “no devolución” y asegurando el acceso a procedimientos justos y efectivos para la evaluación de su solicitud.

⁶ Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 27 de enero de 2011.

Se materializa así la tradición humanitaria de nuestro país, garantizándose una protección más adecuada para que las personas migrantes extranjeras no sean expulsadas arbitrariamente del país y sean escuchadas, tal y como se establece en la Convención Americana de Derechos Humanos, a través de la figura de previa audiencia.⁷

Al igual que en el caso del asilo, es necesario el debido desarrollo de la legislación secundaria de tan trascendente reforma para poderla hacer efectiva.

En este mismo tenor, con la adición de la fracción X al artículo 89 constitucional se ha incorporado como principio de la política exterior del Estado mexicano el respeto, la protección y la promoción de los derechos humanos.

Por otra parte, la reforma constitucional incorporó la obligación a los servidores públicos que no acepten las Recomendaciones de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos o de las Comisiones o Procuradurías Estatales de Derechos Humanos, a fundar y motivar su negativa, así como a hacerla pública.

Actualmente, y gracias a esta incorporación constitucional, en caso de que alguna autoridad rechace una Recomendación, puede ser citada por el Senado o por la Comisión Permanente a petición del Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, o bien, por la legislatura local (en el caso de *Ombudsman* estatales).

De tal manera que, a partir de ahora, aquellos servidores públicos renuentes a aceptar o cumplir las Recomendaciones podrán ser llamados ante los Congresos de los estados o ante el Senado de la República para manifestar, cara a la sociedad, las razones que justifiquen su negativa, lo cual, sin duda, constituye un eficaz sistema de control político de la Constitución que garantiza su regularidad y que permite una mejor protección de los derechos humanos de las personas.

El marco jurídico secundario vigente antes de la actual Ley de Migración fue la Ley General de Población, que establecía normas relativas al tránsito de las

⁷ El artículo 22 de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares establece garantías del debido proceso que deben ser observadas por los Estados de manera previa a la expulsión de su territorio: prohibición de expulsiones masivas sin que se analice de manera individual cada caso; el derecho a ser informados por escrito, y en un idioma que entiendan, del motivo de su expulsión y las causas que la generan, así como el derecho a la revisión judicial.

personas en territorio nacional y asignaba a la Secretaría de Gobernación, a través del Instituto Nacional de Migración, las funciones para establecer el número de extranjeros que ingresaban al país, así como las restricciones de su entrada en casos en que no existiera reciprocidad internacional, que resultara dañino para los intereses económicos del país, que se hubieran infringido las leyes nacionales o en casos de interés nacional.

Dicha tendencia tuvo un giro positivo el 21 de julio de 2008, fecha en que se reformaron los artículos 118, 125 y 127 de la Ley General de Población, y se derogaron los artículos 119 al 124, para evitar criminalizar la migración indocumentada, quedando expresamente señalado que en ningún caso una situación migratoria irregular preconfigurará por sí misma la comisión de un delito.

Otros de los cambios positivos que pueden advertirse en la Ley de Migración son: 1) reconocer el derecho al acceso a la educación y a la salud, así como el derecho a la identidad; 2) eliminar la figura de dependiente económico, lo que se traducirá en mayor protección a mujeres, niños, niñas y adolescentes; 3) establecer la necesidad de brindar apoyos a víctimas o testigos del delito a través de la posibilidad de solicitar la visa humanitaria y de recibir atención médica, psicológica y legal.⁸

La publicación de la Ley de Migración⁹ trajo consigo diversas modificaciones que buscan responder a las realidades migratorias del país y hacer compatible la seguridad del Estado y el respeto de los derechos de los migrantes.

Otra de las aportaciones de dicha ley es el establecimiento de un principio en el que debe sustentarse toda política migratoria del país; se trata del respeto irrestricto a los derechos humanos de los migrantes, nacionales y extranjeros, sin importar su origen, nacionalidad, género, etnia, edad y situación migratoria, con especial atención a grupos en situación de vulnerabilidad, como menores de edad, mujeres, indígenas y personas de la tercera edad, así como a víctimas del delito.

Por otra parte, la Ley de Migración pondera el interés superior del niño como criterio prioritario para la protección de niños, niñas y adolescentes migrantes;

⁸ Además, el Estado mexicano salda una deuda histórica con la sociedad civil, ya que la Ley de Migración reconoce el trabajo de casas y albergues para migrantes y establece que no se les podrá sancionar por su trabajo humanitario.

⁹ En el *Diario Oficial de la Federación* del 25 de mayo de 2011.

establece con claridad que en ningún caso la situación migratoria irregular pre-configurará por sí misma la comisión de un delito.

II. Marco jurídico internacional

En el ámbito internacional es clara la tendencia por establecer instrumentos jurídicos que influyan en las legislaciones locales. Estos criterios representan el cúmulo de esfuerzos mundiales por solventar una situación creciente, que ocurre en todos los continentes y que genera un nexo complicado entre países interdependientes.

Los ordenamientos internacionales también sirven para generar un equilibrio entre las estrategias operativas que adopta un país con afluencia migrante y las exigencias necesarias de protección a los derechos humanos, de modo que las primeras no trasgredan la línea de las segundas. Esta doble funcionalidad de los tratados permite, por un lado, promover una adecuación de la normativa local de un país respecto de las necesidades de su población migrante, así como restringir aquellas medidas que utiliza para regular el ingreso de personas que transitan en condición indocumentada en su territorio.

Un ejemplo claro de lo anterior lo constituye la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, la cual fue adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 18 de diciembre de 1990 (resolución 45/158); México ratificó este instrumento desde el 8 de marzo de 1999, y entró en vigor en el plano internacional el 1 de julio de 2003; su objetivo es establecer normas para armonizar las responsabilidades de los Estados mediante la aceptación de los principios fundamentales relativos a los derechos humanos de los trabajadores migratorios y de sus familiares, considerando la situación de vulnerabilidad en la que se encuentran, particularmente en el caso de quienes viajan o están en un Estado en condición indocumentada.

Partiendo del principio de no discriminación, la Convención subraya derechos sociales como el derecho a condiciones de trabajo justas y favorables, a la salud y a la educación para los hijos. Abarca, además, derechos específicos referidos a la situación de los migrantes, como son: medidas para facilitar las remesas a sus

familiares (artículos 32 y 47); protección contra la destrucción o confiscación de documentos de identidad por parte de los representantes de las autoridades o por los patrones (artículo 21); protección contra la expulsión colectiva (artículos 22 y 56); acceso a asistencia de su consulado en caso de detención (artículo 16); obligación para los empleadores de cumplir con obligaciones jurídicas y contractuales, y de ofrecer igualdad de trato y de otras condiciones laborales a trabajadores indocumentados (artículo 25), así como pago de los salarios y otras prestaciones, incluso en caso de expulsión (artículo 22).

La Convención regula los derechos de los trabajadores migratorios con independencia de su situación en el Estado de empleo. Establece que los trabajadores migratorios y sus familiares tendrán iguales derechos que los nacionales del Estado de que se trate ante los tribunales y cortes de justicia, y que si carecieran de medios se les nombrará defensa de oficio e intérprete gratuitos. La defensa de oficio es, por cierto, un pendiente de nuestra nueva Ley de Migración.

Otro de los instrumentos de mayor relevancia en el ámbito internacional es la Declaración Universal de los Derechos del Hombre, que en su artículo 13 establece que toda persona tiene derecho a circular libremente y a elegir su residencia en el territorio de un Estado, y que toda persona tiene derecho a salir de cualquier país, incluso el propio, así como a regresar a su país.

El mismo principio se contempla en el artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, agregando que estas prerrogativas no pueden ser restringidas, salvo cuando se encuentren previstas en la ley, sean necesarias para proteger la salud, la moral o el orden público, así como las libertades y derechos de terceros, siempre y cuando éstos sean compatibles con los demás derechos establecidos en el Pacto.

Al respecto, en 1999 el Comité de Derechos Humanos de la ONU emitió la Observación General Número 27, en la que se analizan diversos aspectos relacionados con el artículo 12 del Pacto referido, así como con las limitantes que deben tener los Estados en sus políticas migratorias internas.

El Comité precisó que las medidas restrictivas siempre deben respetar los derechos humanos y, en este caso, el derecho de circulación, además de tomar en consideración otros aspectos, como que las restricciones nunca deben comprometer la

esencia del derecho; utilizar criterios precisos y evitar la discrecionalidad; ajustarse al principio de proporcionalidad; ser adecuadas para desempeñar su función protectora; ser el instrumento menos perturbador que les permita conseguir el resultado deseado, y guardar una proporción con el interés que se pretende proteger.

Otro punto relevante es que esta Observación General estableció, en su artículo 17, prácticas tan reprobables como comunes, que pueden ser consideradas violatorias del artículo 12 del Pacto, por ser causa de especial preocupación las múltiples trabas jurídicas y burocráticas que afectan innecesariamente el pleno ejercicio de los derechos de las personas a la libre circulación, a salir de un país, incluso del propio, y a adoptar una residencia. Así, condicionar el acceso a un país con tasas excesivas a los gastos administrativos, que se exhiban los itinerarios exactos de viaje, depositar una fianza de repatriación o restringir a miembros de una familia que viajen juntos pueden ser consideradas violaciones a este artículo.

Por otra parte, en 2002 México solicitó a la Corte Interamericana de Derechos Humanos una opinión consultiva sobre la privación del goce y ejercicio de algunos derechos laborales, sobre la obligación que tienen los Estados que forman parte de la Convención Americana de Derechos Humanos de garantizar los principios de igualdad jurídica, no discriminación, protección igualitaria, así como de la observancia de obligaciones impuestas por el derecho internacional de los derechos humanos.

Sobre el particular, el Gobierno mexicano aludía a las condiciones inequitativas que sufrían los migrantes al laborar en territorio extranjero. Al respecto, la Corte Interamericana resolvió que la calidad migratoria de una persona no puede ser motivo para privarla del goce y ejercicio de ciertos derechos, entre ellos los de carácter laboral, y que los empleadores privados deben respetar condiciones igualitarias, así se trate de nacionales o extranjeros, regulares o irregulares.

Como punto relevante, la misma opinión determinaba que los Estados no pueden subordinar o condicionar la observancia del principio de igualdad ante la ley y la no discriminación a la consecución de los objetivos de sus políticas públicas, cualesquiera que sean, incluidas las de carácter migratorio.

III. Visión institucional

Los marcos jurídicos nacional e internacional en materia de migración no serán capaces de revertir por sí solos la difícil situación a la que se enfrentan las personas que deciden migrar, quienes son objeto de distintas violaciones a sus derechos humanos, perpetradas por particulares, el crimen organizado y las autoridades, situación que intentamos frenar con el trabajo decidido que realiza el personal de esta Comisión Nacional en materia de difusión, promoción y defensa de los derechos humanos.

El Programa de Atención a Migrantes de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos está orientado a la defensa y promoción de los derechos humanos, tanto de las personas migrantes que se internan sin documentos en México como de los mexicanos que emigran a otros países. Contamos con 15 oficinas regionales, 10 de las cuales están ubicadas en las principales zonas de tránsito de migrantes; las ciudades en donde se encuentran son: Ciudad Juárez, Chihuahua; Coatzacoalcos, Veracruz; Ixtepec, Oaxaca; Nogales, Sonora; Reynosa, Tamaulipas; San Cristóbal de Las Casas y Tapachula, Chiapas; San Luis Potosí, San Luis Potosí; La Paz, Baja California Sur; Tijuana, Baja California; Villahermosa, Tabasco; Acapulco, Guerrero; Mérida, Yucatán; Aguascalientes, Aguascalientes; Torreón, Coahuila.

Para la defensa y promoción de los derechos de las personas migrantes, la Comisión Nacional no se limita a esperar que el migrante se acerque a las instalaciones para recibir su queja, sino que se le busca en la ruta por la que transita, para informarle sobre sus derechos, entre los que se encuentra el de denunciar si han resultado víctimas del delito, y se vela por su protección.

Las visitas periódicas a las 35 estaciones migratorias y a las 23 estancias provisionales del Instituto Nacional de Migración constituyen uno de los elementos más eficaces para el monitoreo y protección de los derechos humanos de las personas migrantes, así como para fomentar el diálogo, recabar sus quejas y recopilar los testimonios correspondientes, además de gestionar soluciones inmediatas a casos específicos.

Durante 2012 se realizaron 1,320 visitas a estaciones migratorias, en las que se atendió un total de 36,148 personas.

En esas visitas se realizaron 6,986 gestiones en favor de los asegurados ante las autoridades de las estaciones migratorias. En su mayoría, las gestiones han tenido como finalidad que se proporcione a las personas migrantes atención médica, información sobre su situación jurídica migratoria, alimentación, enseres básicos de limpieza y aseo personal, colchonetas limpias, acceso a comunicaciones telefónicas, ampliación de declaración ante el Instituto Nacional de Migración, inventario de bienes y supervisión de trámites de repatriación.

Además, se realizaron 441 visitas a lugares dependientes de una autoridad diferente a la migratoria, en donde se presenta una alta concentración de migrantes, como aeropuertos, terminales de autobuses y ferroviarias, cruces fronterizos y puntos de revisión, entre otros, para supervisar el trato a migrantes y conocer sus puntos de vista, recabar sus testimonios y, en su caso, dar inicio a los expedientes de queja respectivos. En estas visitas se atendió un total de 5,803 personas.

También se efectuaron 560 visitas a casas o albergues para migrantes, en las que se atendió un total de 19,709 personas.

La cobertura se complementó con 304 visitas a lugares de tránsito de migrantes, como plazas públicas o vías ferroviarias, en donde se atendió a 18,543 personas.

De tal manera, en 2012, atendimos a un total de 80,203 personas migrantes.

Las entidades que reportan el mayor número de quejas ante la Comisión Nacional por presuntas violaciones a los derechos humanos de las personas migrantes son Chiapas, Distrito Federal, Veracruz, Tabasco, Sonora, Oaxaca, Tamaulipas y Baja California, en tanto que la nacionalidad de las personas más afectadas en sus derechos en su tránsito por México son hondureños, guatemaltecos, salvadoreños, cubanos e hindús, en ese orden.

Destacan más de 600 quejas en las que el agraviado es niño, niña o adolescente. Al respecto, estamos trabajando de la mano con UNICEF, ACNUR, OIM, COMAR y la propia institución gubernamental responsable de su protección, el DIF nacional, para promover políticas públicas que atiendan el fenómeno de la niñez migrante no acompañada o separada de su familia, así como de la niñez refugiada.

Las autoridades más señaladas como transgresoras de los derechos humanos de la población migrante son el Instituto Nacional de Migración, la Secretaría de Seguridad Pública, la Secretaría de Relaciones Exteriores, la Procuraduría General de la República y la Secretaría de la Defensa Nacional.

Los principales derechos vulnerados que han sido documentados por la Comisión Nacional son: 1) *el derecho a la seguridad jurídica*, que incluye faltar a la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficacia en el desempeño de funciones públicas; omitir la exacta aplicación de la ley; omitir resolver respecto de la situación jurídica migratoria, y omitir proteger o dar seguridad a personas; 2) *el derecho al trato digno*, que se refiere a acciones y omisiones que transgreden los derechos de los migrantes y de sus familiares; omitir brindar atención médica y psicológica de urgencia; omitir brindar protección y auxilio a personas que lo necesiten, e infringir los derechos de maternidad, y 3) *el derecho a la igualdad*, que hace referencia a omitir prestar asistencia médica especial, en caso de maternidad e infancia; omitir prestar atención médica; omitir respetar los derechos de las personas con algún tipo de discapacidad, y expulsar ilegalmente a un migrante del país.

De enero de 2005 al 31 de mayo de 2013 la Comisión Nacional recibió 4,899 quejas por presuntas violaciones a los derechos humanos de personas migrantes. Destaca que mientras en 2009 se iniciaron 342 expedientes, en 2012 se iniciaron 1,612, lo que implica un incremento de 178 %, esto es un incremento en el trabajo que realiza la Comisión Nacional en favor de la población migrante.

Asimismo, el mayor reto que enfrenta la Comisión Nacional es educar en materia de derechos humanos a los servidores públicos que tienen contacto con la población migrante, pues sólo mediante acciones de esta naturaleza, esto es, que aborden el tema de fondo, se podrá generar un cambio positivo en favor de este grupo en especial situación de vulnerabilidad.

En la Comisión Nacional realizamos campañas de difusión sobre derechos humanos de las personas migrantes, cursos de capacitación dirigidos a funcionarios públicos, estudios sobre el fenómeno migratorio, así como acciones de fortalecimiento institucional. En este sentido, de enero 2010 a diciembre de 2012 hemos capacitado a 9,186 personas relacionadas con la atención a las personas

migrantes, de las cuales 6,858 son servidores públicos (4,602 de seguridad pública municipal, estatal y federal, y 2,256 del INM).

Por su parte, las personas migrantes en México se enfrentan no sólo a los abusos de algunos servidores públicos de los tres ámbitos de gobierno, sino también a los actos violentos de la delincuencia y el crimen organizado.

La situación de vulnerabilidad se debe, entre otras cuestiones, a que durante su trayecto por el territorio mexicano viajan en medios de transporte de alto riesgo; utilizan caminos de extravío y, en general, lugares solitarios; pernoctan en sitios abiertos; desconocen las zonas por las que transitan; evitan el contacto con las autoridades; desconocen sus derechos (o prefieren no ejercerlos, si ello implica volverse visibles); se encuentran lejos de sus entornos de protección; no saben a quién acudir en caso de necesidad, y desconocen las leyes del país.

Uno de los problemas más graves que enfrentan los migrantes es el secuestro, delito que atenta contra de su libertad, vulnerando derechos esenciales como la legalidad, la seguridad jurídica, la integridad, la seguridad personal y, en algunos casos, el derecho a la vida. Se trata de un ilícito que no sólo afecta a las víctimas, sino también a sus familias y comunidades.

En un periodo de seis meses, de abril a septiembre de 2010, personal de la CNDH recabó 178 testimonios relativos a eventos de secuestro de migrantes, de los cuales 153 corresponden a declaraciones ofrecidas por migrantes que fueron víctimas directas de este delito, mientras que 25 se refieren a narraciones ofrecidas por personas que atestiguaron los hechos delictivos.

El Informe Especial sobre Secuestro de Migrantes en México, publicado en 2011 por este Organismo Nacional, documenta 214 casos de secuestro de migrantes, con un total de 11,333 víctimas, cifra que, incluso, podría resultar superior, pues la naturaleza del delito y la situación de vulnerabilidad en la que se encuentra la población migrante impiden conocer la totalidad de los eventos de secuestro.

En ese informe advertimos que las autoridades de los tres ámbitos de gobierno realizan medidas aisladas que, consecuentemente, tienen un alcance limitado y no producen el suficiente impacto para combatir las causas estructurales de este ilícito. Aunado a esto, se observó una falta de mecanismos de seguimiento o evaluación de las acciones preventivas, a fin de apreciar su efectividad y pertinencia.

Asimismo, se observó que el Estado mexicano no cuenta con criterios claros y homologados entre las distintas instancias encargadas de la procuración de justicia, para la sistematización, seguimiento, intercambio de información, generación de registros y estadísticas delictivas, respecto del secuestro de migrantes.

En la Comisión Nacional de los Derechos Humanos no cejaremos en nuestra labor de velar cotidianamente por el respeto pleno a los derechos humanos del migrante.

De igual forma, para esta Comisión Nacional no pasan desapercibidos los graves efectos que tienen sobre los migrantes las acciones adoptadas por algunos de los estados de la Unión Americana, como la militarización de las fronteras, la construcción de bardas metálicas en algunas zonas fronterizas, el fortalecimiento de tecnologías para detectar personas migrantes en situación irregular, el incremento de medidas para la deportación, incluso la utilización de deportaciones masivas y la formulación de leyes xenófobas y racistas, circunstancias que colocan en grave riesgo a las y los migrantes.¹⁰

De ahí que sea necesario fortalecer los mecanismos de cooperación internacional, partiendo del principio de responsabilidad compartida, a fin de fomentar la migración legal, segura y ordenada, y reducir la migración irregular.

Propuestas

Ante estos escenarios, quiero compartir con ustedes algunas propuestas que hemos trabajado desde la Comisión Nacional. Nuestro punto de partida es el principio de integralidad de los derechos humanos, es decir, la necesidad de respetar y garantizar tanto los derechos económicos, sociales y culturales, como los civiles y políticos, dentro del llamado marco “convergente e integral”, en el entendido de que

¹⁰ Desde los años noventas se han establecido medidas cada vez más drásticas, como la Operación Bloqueo (Hold The Line), la Operación Guardián (Gatekeeper) o la Operación Río Grande, ejemplos de militarizaciones fronterizas que ponen en riesgo los derechos de los migrantes, así como la expedición de leyes discriminatorias, como la Ley SB1070 de Arizona. Véase más al respecto en Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Bases para un marco legal migratorio con enfoque de derechos humanos*. México, 2009, p. 17.

el marco jurídico y la política migratoria en México deben desarrollarse tomando en consideración las exigencias y necesidades de los denominados “flujos mixtos”, de manera que pueda atenderse la diversidad de situaciones que se presentan.

Debemos velar para que el marco jurídico y la política migratoria en México continúen desarrollándose en consideración de las exigencias y necesidades del fenómeno migratorio, que cada vez más adquiere un mayor nivel de complejidad.

La población migrante, sus familiares, sus comunidades y los gobiernos deben tener la plena convicción de que son sujetos y titulares de derechos humanos, y que las leyes y las instituciones del Estado mexicano tienen la obligación de respetarlos y hacer valer su plena vigencia.

El mayor reto es educar en materia de derechos humanos a los servidores públicos que tienen contacto con la población migrante, pues sólo mediante acciones de esta naturaleza, esto es, que aborden el tema de fondo, se podrá generar un cambio positivo en favor de este grupo en especial situación de vulnerabilidad.

En materia migratoria, México debe construir la capacidad de llevar a cabo, monitorear y evaluar políticas públicas en coordinación con los interlocutores sociales y la sociedad civil, para una adecuada gestión de las migraciones.

La política de Estado en materia migratoria debe considerar que la migración se relaciona con el desarrollo sustentable, el comercio, el medio ambiente, el manejo de conflictos, la erradicación de la pobreza, los mercados laborales, la tecnología, las redes sociales y los derechos humanos, de modo que dejemos atrás la visión que reduce a la migración a un tema de seguridad nacional.

La Ley de Migración, en su momento, deberá ser reformada, para abordar las problemáticas derivadas de los migrantes mexicanos: migración interna, auxilio y asistencia de los connacionales en el extranjero, repatriación y retorno asistido, apoyo a comunidades de origen y apoyo a proyectos productivos financiados con remesas. Por otra parte, si bien en la ley se establecen el acceso a la justicia y al debido proceso de los migrantes extranjeros, no se contempla el derecho a ser asistido por un defensor proporcionado por el Estado.

Es necesario fortalecer mecanismos de cooperación internacional partiendo del principio de responsabilidad compartida, a fin de fomentar la migración legal, segura y ordenada, y poder reducir la migración irregular.

El gobierno de México debe supervisar los programas de jornaleros agrícolas, tanto al interior del país, respetando los derechos laborales de los migrantes internos e internacionales, como dando seguimiento a los programas de trabajadores temporales en Canadá y a los sistemas de reclutamiento y respeto a los derechos de los mexicanos que van a Estados Unidos de América bajo los esquemas de visas H2.

En relación con la migración interna, se propone establecer políticas de desarrollo local en cuanto al derecho a no migrar, a través de programas que aseguren los derechos básicos de salud, educación, vivienda y trabajo. En ese sentido, se propone trabajar en programas sustentables, lo cual involucra las dimensiones económica, social y ambiental.

Desde la CNDH también proponemos generar mecanismos eficientes de acopio, actualización y sistematización de información confiable acerca de los diversos flujos migratorios y de su perfil sociodemográfico, para construir las estadísticas desagregadas por sexo, edad, origen y destino, entre otros.

En materia de escenarios emergentes en la migración, realizar análisis y estudios, y de ellos derivar políticas que enfrenten los problemas de la población migrante, desaparecidos, desplazamiento interno forzado, migrantes retornados y construcción de escenarios de paz.

En relación con las personas migrantes víctimas de delito, el gobierno de México debe llevar a cabo programas de prevención y atención específica para evitar el secuestro y otros delitos conexos; implementar los mecanismos necesarios para fortalecer la seguridad pública en las zonas aledañas a las vías del tren que son utilizadas por los migrantes en su tránsito por el territorio nacional; garantizar que el migrante conozca su derecho a denunciar, en caso de haber sido víctima o testigo del delito, y establecer un procedimiento eficiente y expedito de regularización migratoria a los migrantes víctimas del delito, en coordinación con las instituciones correspondientes, entre otros.

Éstos son algunos de los retos en los que deberemos trabajar de la mano sociedad civil, academia, instituciones y, por supuesto, el sistema *Ombudsman* de nuestro país.

Reflexiones finales

La migración es un fenómeno inevitable que deviene de los procesos históricos de la humanidad. La búsqueda de oportunidades que permitan mejorar la calidad de vida es un objetivo constante de cualquier persona.

México es un país de origen, tránsito, destino y retorno de migrantes. Es, además, un país con alto índice de migración interna. Estos cinco escenarios, interrelacionados entre sí, derivan, a su vez, en distintas problemáticas que una política de Estado integral debe abordar.

El fenómeno migratorio ha evidenciado las debilidades de los sistemas jurídico-políticos, las carencias culturales y los prejuicios, las desigualdades estructurales y los retrocesos en el ámbito de la justicia y los derechos humanos.

La CNDH estará pendiente del proceso de construcción del Programa Especial de Migración, al que se comprometió el gobierno federal en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.

Las instituciones nacionales encargadas de velar por el respeto y la protección de los derechos humanos tenemos la obligación de redoblar esfuerzos en nuestras tareas cotidianas, con la finalidad de mejorar la situación de las personas que han decidido buscar una mejor oportunidad de vida fuera de sus lugares de origen; pero el respeto irrestricto a sus derechos humanos es una tarea que nos corresponde a todos.

El futuro que llegó tarde: reflexiones en torno a una ley de migración para México

*Leticia Calderón Chelius**

Si en México la primera década del siglo XXI en materia migratoria se evaluará por la promulgación de leyes y acuerdos, así como por el debate legislativo, podría pensarse que se dio un avance espectacular. Desafortunadamente, los datos duros, las circunstancias y los nuevos procesos vinculados a la movilidad humana nacional e internacional relacionados directamente con nuestro país muestran un panorama desolador y trágico. Como los cangrejos, lejos de caminar hacia adelante y sobrepasar obstáculos, se caminó en reversa.

México es un país de larga experiencia migratoria, arraigada principalmente en ciertas regiones del país. En las últimas dos décadas la migración se extendió a prácticamente todo el país y permeó a todas las clases sociales. En 2005 se tuvo el registro más alto de salida de connacionales; millones de mexicanos buscaron en otro país una forma de escape a sus insatisfacciones, sobre todo económicas y de movilidad social. Irónicamente, siete años después (2012), se presenta un escenario diametralmente opuesto, debido a que dio inicio un proceso de estancamiento del flujo migratorio,¹ que registró un menor número de mexicanos emigrando y, al mismo tiempo, el mayor número de nacionales de retorno,² sea

* Profesora-investigadora del Instituto Mora. El presente trabajo fue escrito antes de que el Reglamento de la Ley de Migración fuera aprobado y publicado.

¹ Véase "Los migrantes de retorno y su reinserción a la comunidad", de Gustavo López Castro. Disponible en <http://www.migrantologos.mx/index.php/blog/1327-los-migrantes-de-retomo-y-su-reinsercion-a-la-comunidad>.

² Para el año 2010 el número de connacionales que migró al extranjero registró una caída de casi 27 % en la última década (Pew Hispanic Center, 2011).

por decisión propia, deportación o por “salida voluntaria”, producto de la estricta política antiinmigratoria en Estados Unidos de América, fuertemente asociada a la seguridad como concepto superior.³

A este panorama de “retorno” migratorio, reflejado en casi medio millón de mexicanos por año a partir de 2009, se sumó la visibilización del proceso de trans migración ya conocido en México, pero nunca con tal crudeza, brutalidad y crueldad extrema. El punto de quiebre de este proceso se dio en agosto de 2010, cuando se descubrió una fosa clandestina con 72 cadáveres de migrantes extranjeros que iban, como tantos otros, camino hacia Estados Unidos.⁴ El crimen se volvió un escándalo internacional contra el gobierno mexicano, porque, además de la violencia utilizada contra las víctimas, la situación evidenció lo que desde tiempo atrás la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) había documentado.⁵

Como respuesta a una de las quejas más recurrentes, que involucraban a miembros del propio Instituto Nacional de Migración (INM) en actos delictivos contra los migrantes, en octubre de 2011 se anunció el despido y consignación de 121 agentes pertenecientes a dicha institución.

Los agentes despedidos se encontraban en activo desde hacía años, y en los casos más graves habían sido acusados de detener camiones de migrantes clandestinos, escoger a los que consideraban más adecuados para después venderlos al crimen organizado.

Este tipo de actos, probablemente aislados y no necesariamente recurrentes entre la mayoría de los miembros del Instituto Nacional de Migración (INM), mostraron la veracidad de los testimonios recabados por la CNDH, lo mismo que las denuncias nunca antes atendidas, las cuales señalaban que algunos servidores públicos eran parte de la propia estructura de extorsión, chantaje y asesinato en

³ De acuerdo con el Instituto para las Mujeres en la Migración, A. C. (Imumi), en 2010 Estados Unidos repatrió 354,982 mexicanos, que representan 75 % de todos los repatriados de Estados Unidos. Para 2011, medio millón de niños estadounidenses con por lo menos padre o madre mexicanos se encuentran en México. La separación de familias es el acto más brutal de esta política, ya que 46,000 migrantes son padres o madres de un niño que es ciudadano estadounidense que quedó a la deriva luego de la repatriación de sus familiares.

⁴ Véase <http://72migrantes.com>

⁵ Véase http://www.cndh.org.mx/Informes_Especiales

perjuicio de los transmigrantes. La mayoría de estos casos no se resolvieron y muchos expedientes quedaron abiertos, sin que se hiciera justicia.

Desafortunadamente, el sexenio presidido por Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012) es considerado el más violento desde la Revolución mexicana de principios del siglo XX. Se trata de un sexenio trágico en varios frentes, que rebasan a la propia migración. Lo más grave fue que el triunfalismo desde la presidencia opacó la capacidad de crítica para remontar los daños. La élite gubernamental no reconoció el impacto colateral de una guerra que ignoró dos principios fundamentales: por un lado, el control y la vigilancia de las fuerzas armadas y policiales para minimizar el abuso de autoridad y la corrupción, y por el otro el compromiso de reducir al máximo la impunidad⁶ para lograr la eficiencia de las agencias investigadoras.

Los crímenes cometidos por los carteles y sus grupos delincuenciales o por las propias fuerzas del orden rayan en cifras de más de 95 % de casos sin resolver de manera concluyente.⁷ Esto generó un escenario crítico que la sociedad mexicana atestiguó con profundo dolor en muchos de los casos, y con miedo y zozobra en una amplia mayoría. Asesinatos, persecuciones, desapariciones forzosas, casos de desplazamiento interno forzado, exilio y migración por miedo⁸ fueron, como nunca antes en más de un siglo, las notas recurrentes sobre México, incluido el México de la migración.

¿Por qué cambiar el marco legal para la migración en México?

Ante este escenario, lo de menos son las leyes y lo de más son las leyes: esta paradoja muestra que si por un lado las leyes no han servido como contención al

⁶ "La impunidad significa que los delitos cometidos no son sancionados por una u otra causa. En buena medida, es generada y amparada por la corrupción de los distintos agentes involucrados en el sistema judicial: policías, ministerios públicos o fiscales, jueces y responsables de las cárceles". Miguel Carbonell, "Corrupción judicial e impunidad: el caso de México", en www.juridicas.unam.mx

⁷ La tasa de impunidad e ineficiencia de las agencias investigadoras es de 95 %, de acuerdo con Miguel Carbonell, aunque otros expertos y organismos la incrementan hasta 98 %, dependiendo de los tipos de delitos. Véase <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2770/4.pdf>

⁸ Tan solo en los casos de los 72 migrantes encontrados muertos, a dos años de la tragedia no se habían entregado certificados de defunción a los deudos, la mayoría gente humilde y sin condiciones para desplazarse a México desde Centroamérica a exigir dichos documentos.

avance de la criminalidad, al mismo tiempo es imposible renunciar a ellas como un principio de civilidad deseable y de estructura de orden democrático.

En el caso de la migración hubo cambios muy importantes a nivel legal, pero, al mismo tiempo, no se movió prácticamente nada. Veamos: primero hay que entender que en México nunca antes hubo una ley de migración como tal; lo que reguló el marco migratorio durante décadas se ubicaba dentro de la Ley General de Población;⁹ por tanto, la regulación migratoria se hacía en dos frentes y a un nivel secundario: hacia los emigrados al extranjero (programas, proyectos, protección consular) y hacia los extranjeros en el país (sobreabreglamentación discrecional y paternalista). En ese sentido, la actitud del gobierno mexicano hacia la migración fue de un bajo perfil hacia su diáspora y en un tono francamente policiaco hacia sus inmigrantes.

De acuerdo con lo anterior, podemos decir que el primero y tal vez el más importante de todos los cambios que se registraron en materia migratoria durante el sexenio de Felipe Calderón (2006-2012) es la despenalización de la migración en México, en 2008. Una disposición que no iba tanto hacia sus comunidades en el exterior o hacia los extranjeros radicados en el país de manera documentada y permanente, sino, sobre todo, hacia la migración indocumentada en México que desde la década de los ochentas mostró un aumento creciente y sostenido.

Antes de la reforma de 2008, transitar por México hacia Estados Unidos de manera indocumentada no se consideraba como una falta administrativa, sino que se castigaba con todo el peso de la ley con pena carcelaria y económica:¹⁰ Esto es, la migración indocumentada en México se catalogaba como un crimen.

En el debate para derogar dichas disposiciones penales, los legisladores acusaban de que penalizaban "con severidad los actos más frecuentemente efectuados en el contexto de la migración indocumentada, lo cual es inadmisibles por

⁹ Una ley de inmigración del siglo XX se decretó en 1908; siguió la ley de 1926, en la cual el tono restrictivo cambió un tanto para dar lugar a una postura más integral respecto del fenómeno migratorio; pero para 1936 se estableció que el capítulo de los extranjeros entraba en la que sería una nueva Ley General de Población, que mantenía la necesidad de poblar al país como parte de la política de Estado de esa época, pero el énfasis se ubicaba en la fecundidad y mortalidad de la población nativa, y no tanto en cuestiones migratorias (tanto de inmigración como de emigración).

¹⁰ Se imponía pena de hasta dos años de prisión y multa de \$300 a \$5,000 pesos al extranjero que se internara ilegalmente en el país.

distanciarse de las exigencias sociales y el respeto a los derechos humanos de los migrantes; asimismo, se considera que criminalizan la pobreza y la búsqueda de oportunidades...¹¹ Aún más, “siendo México un país de alta emigración que enfrenta la severidad de leyes migratorias restrictivas, especialmente en Estados Unidos, donde esta tendencia ha sido creciente”.¹²

Sin embargo, no se trató de un debate terso; la discusión para derogar los artículos que calificaban severamente la internación no documentada al país se prolongó varios años (inició mucho antes del propio sexenio calderonista) y, aún aprobado el dictamen que derogaba los artículos referentes a los castigos por internación indocumentada al país, el dictamen se mantuvo más de un año congelado. Finalmente, y no sin acaloradas discusiones, la modificación se aprobó por unanimidad el 29 de abril de 2008.¹³

De tal modo, no fue sino hasta entonces, en pleno siglo XXI, que en México la migración indocumentada dejó de ser considerada por el propio Estado mexicano como un acto criminal, y pasó a ser una falta administrativa.¹⁴

Las nuevas leyes migratorias

Las modificaciones señaladas a la Ley General de Población son en realidad algunos de los cambios más relevantes, en términos legales, respecto de la migración

¹¹ Señalado en el dictamen de las Comisiones Unidas de Población y Desarrollo y de Estudios Legislativos, Cámara de Senadores, México, 2008.

¹² La propia reforma incluía entre sus argumentos para ser aprobada el señalamiento de que la Reforma que se aprobó en la Cámara de Diputados el 4 de septiembre de 2007, de mantenerse como está —por los Senadores—, preservará que “el estatus migratorio legal de nuestro país legitime y otorgue elementos adicionales a los actores más conservadores en Estados Unidos para continuar con su campaña de odio contra nuestros connacionales y ayudará a los sectores más racistas del norte en su empeño por considerar a nuestros migrantes terroristas, contribuyendo a que las redes transnacionales de tráfico de personas sigan disfrutando de un negocio ampliamente lucrativo, por lo que resulta necesaria la no criminalización y la despenalización de la migración y de los migrantes”.

¹³ Se modificaron los artículos 118 y 125, y se derogaron los artículos 19, 120, 121, 123, 124 y 127 de la Ley General de Población.

¹⁴ La reforma estableció que las sanciones a una internación indocumentada ahora se consideran una falta administrativa y exigen una multa de 20 a 100 días de salario mínimo.

en México, ya que si bien en 2011 se publicó propiamente una ley migratoria que, por lo menos, en su exposición de motivos expresa la necesidad de dejar de lado la visión recelosa, controladora y paternalista de parte del Estado mexicano respecto de los extranjeros,¹⁵ la realidad es que, al no promulgarse su reglamento, elaborado de manera abierta y de la mano de la sociedad civil organizada en este tema, la Ley de Migración preserva un vacío legal que da lugar a una opacidad y discrecionalidad en algunos casos, aún peor que la lógica reguladora que predominó por décadas.

No obstante, la importancia de la Ley de Migración —en realidad la primera ley de migración en sí misma—, es que representó la construcción de un marco legal para que este proceso social —la migración— se viera de manera independiente de los términos que dieron origen a la Ley General de Población. Este proceso, vale decir, no se dio del todo en el sexenio de Felipe Calderón, pues en realidad inició casi una década antes, pero su administración sí recogió la tarea y la concretó en lo formal.

Entonces, la Ley de Migración es un marco general sobre la migración en México, que pretende abarcar el gran proceso que la movilidad implica, aunque finalmente queda corta y de facto sin entrar en vigor por ausencia del reglamento. A esta ley hay que verla, además, en el marco de un debate más amplio que se entrelaza con el marco general de la migración, pero que visibiliza problemas muy serios que se volvieron en sí mismos leyes que coinciden con ser experiencias de movilidad humana. Entre otras, podemos ver la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria (del 27 de enero 2011), que es un avance sustancial a la ley precedente en el ramo del refugio internacional, ya que introduce nociones del derecho internacional vigentes y armoniza las leyes mexicanas con dichos preceptos.¹⁶

Otra ley relacionada con el proceso migratorio es la Ley contra la Trata de Personas, la cual debe verse como una consecuencia del incremento brutal de ese crimen —privación de la libertad de una persona con fines de esclavitud—, debido al contexto de extrema violencia que se ha vivido en México en los últimos años y

¹⁵ Véase http://www.inm.gob.mx/index.php/page/Ley_Migracion

¹⁶ Véase <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LRPC.pdf>

al cambio en la circularidad de los flujos migratorios por el cierre de fronteras en Estados Unidos. Su incremento ha tenido que ver con la diversificación del propio crimen organizado, pero además con la incapacidad —o desdén— del Estado mexicano para controlar, por omisión, complicidad o incompetencia, las redes que se benefician del incremento del tránsito de migrantes por territorio mexicano, los cuales, dada su condición de pobreza, son extremadamente vulnerables.

El marco de Ley contra la Trata debe verse, a su vez, como parte del contexto de la aprobación general de la reforma constitucional en materia de derechos humanos, del 10 de junio 2011, que para muchos es la reforma más importante en el México de los últimos tiempos en la materia.¹⁷

Nuevo marco legal en torno a la migración en México

- Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria (27 de enero de 2011).
- Ley de Migración (25 de mayo de 2011).
- Reforma constitucional en materia de derechos humanos (9 de noviembre de 2011).
- Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Trata de Personas y para la Asistencia de las Víctimas de esos Delitos (13 de junio de 2012).

Como hemos señalado, la Ley de Migración en realidad es el primer esfuerzo concreto por generar un marco legal para la migración en México (tema antes regulado en la Ley General de Población). Sin embargo, en su redacción final la ley acabó siendo un marco para regular la inmigración (o extranjería) en el país, y dejó prácticamente fuera el tema de la emigración, que por décadas era el punto más visible del proceso migratorio en México, el cual quedó opacado en esta ley.

¹⁷ Con esta reforma se elevan a rango constitucional los derechos humanos protegidos por los tratados internacionales ratificados por México. Se establece la obligación de todas las autoridades de prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos. Se crea un catálogo de derechos que no podrán suspenderse en ningún caso, como los derechos a la vida, a la integridad, los de la niñez y el principio de legalidad y no retroactividad. Se ciudadaniza la selección de titulares de Organismos de protección de los derechos humanos y se fortalece la autonomía de las Comisiones. Se establece la facultad de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para ejercitar acciones de inconstitucionalidad contra leyes locales y federales que vulneren los derechos humanos contenidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte.

Por tanto, podemos decir que la Ley de Migración en realidad es una nueva ley de inmigración, y, como novedades a la vista, podemos señalar que en su declaración de principios y a lo largo de todo el texto los derechos humanos son discurso base de toda la ley (elemento inexistente en redacciones anteriores al hablar de inmigración). También se incorporan como parte del léxico de la declaración de principio las nociones de refugio, integración familiar e integración social.

En la exposición de motivos lo que destaca es que la ley:

- Tiene la finalidad de crear un marco de garantías para proteger los derechos de los migrantes en el país, facilitar y ordenar los flujos migratorios desde y hacia México, privilegiando la protección y el respeto a los derechos humanos.
- Plantea un respeto irrestricto de los derechos de los mexicanos y extranjeros, sea cual fuere su origen, nacionalidad, género, etnia, edad y situación migratoria.
- Faculta al Instituto Nacional de Migración para instrumentar y ejecutar la política migratoria y para combatir la corrupción al interior del Instituto.
- Se da sustento al sistema de profesionalización y certificación de su personal, a través de un Centro de Evaluación y Control de Confianza.
- 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 (cuyo precedente se dio en 2008).
- Otra novedad que resulta de lo más relevante de esta propuesta legal es que esta legislación sustituye más de 30 puntos y categorías que consideraba la Ley General de Población a sólo tres categorías:
 - “Visitante”, calidad migratoria que se otorgará a los extranjeros que permanecerán estancias cortas en México por turismo o negocios; visitantes con permiso para recibir remuneración, por estancias menores a 180 días, o como visitantes o trabajadores de las regiones fronterizas.
 - “Residente temporal”, categoría que se dará a extranjeros que deseen permanecer en el país por estancias menores a cuatro años, como estudiantes, quienes podrán permanecer en el país por el tiempo que duren sus estudios.
 - “Residente permanente”, que se otorgará a los extranjeros que deseen residir indefinidamente en México, por razones de asilo político, reco-

nocimiento de la condición de refugiado, protección complementaria y reunificación familiar.

¿Qué críticas ha recibido la nueva ley de migración?

La principal crítica radica en que como ley es un listado de buenos principios que no conllevan acciones concretas en tanto no haya un reglamento adecuado a sus propios principios aprobados y en funciones. Además, la ley despertó reacciones negativas por parte de los grupos de la sociedad civil que han trabajado durante años con los migrantes en México, principalmente por los siguientes puntos:

1. Contrario al espíritu de su exposición de motivos, en su propuesta de artículos ofrece crear una policía fronteriza que depende del Ministerio Público, lo que mantiene un nivel de control policiaco de los flujos migratorios.
2. La nueva ley criminaliza la migración (a pesar de decir que no), ya que faculta a los miembros del Instituto Nacional de Migración (INM) a detener a personas en estaciones migratorias, como sanción, cuando en realidad es una falta administrativa (como podría ser no tener papeles). Esto contradice el avance de las reformas realizadas en 2008, detalladas líneas arriba.
3. Aunque se habla de crear un sistema de profesionalización y certificación del personal de migración a través de un Centro de Evaluación y Control de Confianza, no se establecen los elementos para generar un espacio confiable que permita, efectivamente, generar una profesionalización de sus cuadros.
4. Según la opinión de muchos grupos defensores de los derechos humanos,¹⁸ ofrecer nuevos tipos de visados sin incluir visa de tránsito excluye el verdadero problema de la migración. Los artículos 34 y 47 de dicha ley invalidaron totalmente la discusión y el análisis sobre el posible permiso de

¹⁸ Frente al trabajo jurídico de elaboración de la Ley de Migración se formó, a finales de 2010, un frente de organizaciones, grupos e individuos, llamado Grupo de Trabajo de la Ley de Migración, que dio seguimiento y analizó con una postura crítica la propuesta gubernamental.

tránsito, eliminando toda posibilidad de cualquier tipo de estatus migratorio para la población transmigrante. Esta situación preserva la invisibilidad de los migrantes de paso, que son los más vulnerables frente al crimen organizado y las propias autoridades.

5. Uno de los aspectos que se considera más crítico de la nueva ley es que no desaparecen los operativos ni las verificaciones domiciliarias sin orden judicial, lo que permite que se mantenga la discrecionalidad de las autoridades para intimidar y abusar de los migrantes. Además, permite el desarrollo de operativos de control migratorio en lugares distintos a los destinados al tránsito internacional para comprobar la situación migratoria de los extranjeros.
6. Se mantiene el control discrecional para permitir la entrada a los defensores de los migrantes en los Centros de Detención,¹⁹ a fin de dar cauce legal a su detención y eventual libertad, además de que la nueva ley no menciona límites precisos para que la detención no constituya una medida desproporcionada —plazos que exceden los legalmente permitidos por la Carta Magna—, por lo que no se contemplan programas de alternativas a la detención que configurarían una opción más equilibrada con la finalidad de dar cumplimiento al interés legítimo del Estado (Sin Fronteras, 2010).²⁰
7. Pese a la mención de las palabras “derechos humanos” como parte del léxico de la nueva ley, se ha insistido que no hay una visión de género efectivamente transversal ni la inclusión de normas básicas respecto de la niñez, aspecto de especial interés para los distintos grupos que trabajan el tema en México y que ven con preocupación el incremento del flujo de niños y niñas no acompañados en el proceso migratorio contemporáneo.
8. Un punto que destaca entre las críticas es la incapacidad del Estado para generar verdaderos mecanismos de diálogo, intercambio y recepción de

¹⁹ Aspecto discutido en el marco de las reuniones del El Grupo de Trabajo sobre Política Migratoria antes referido.

²⁰ Véase *Informe sobre la situación de los derechos humanos de las personas migrantes y solicitantes de asilo detenidas en las estaciones migratorias de México 2007-2009*, dado a conocer en 2010.

las propuestas de parte de los grupos de la sociedad civil organizada hacia la ley y posteriormente el reglamento, sobre todo cuando muchas de dichas organizaciones hacen gran parte del trabajo que las mismas autoridades acaban delegando.²¹

9. En la elaboración de la ley (no tanto en su exposición de motivos), el planteamiento de seguridad nacional es el eje central, por encima de los derechos humanos, que se anuncian como el gran aporte de esta propuesta legal.
10. En toda la ley no hay una sola referencia a mecanismos de transparencia y rendición de cuentas.
11. A pesar de que la ley se presenta como “una propuesta de avanzada y ejemplar incluso a nivel mundial” (declaración hecha por Felipe Calderón al promulgarla), no se hace siquiera mención de los derechos políticos como un elemento irrenunciable de la condición humana, punto incluido en la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, aprobada en 1990, de la que México no solo fue firmante, sino impulsor y líder.²²

A manera de conclusiones: “Sin reglamento no hay ley”

La violencia extrema que caracterizó el sexenio de Felipe Calderón Hinojosa tuvo en los migrantes a víctimas doblemente violentadas, tanto por su condición de extranjeros como por su pobreza, que los hace extremadamente vulnerables e invisibles ante el sistema y ante la propia sociedad mexicana. Fueron estos hechos, por encima de tantos otros temas, los que marcaron el tono del debate migratorio en México en el sexenio 2006-2012.

²¹ En el comunicado de la Relatoría sobre Derechos Humanos de los Migrantes, realizada en México en agosto de 2011, uno de los puntos de las recomendaciones generadas fue “Iniciar de manera inmediata una consulta amplia y transparente con la sociedad civil y todas las áreas del Estado Federal y Estatal vinculadas con los asuntos migratorios, para la elaboración del Reglamento de la Ley de Migración”.

²² Véase <http://www2.ohchr.org/spanish/law/cmw.htm>

Si bien hubo avances en el debate sobre un nuevo marco legal para la migración, tanto con la Ley de Migración como con las otras leyes que son parte del mismo debate nacional (refugio y trata), la realidad es que el ideario presentado en la exposición de motivos de la propia Ley de Migración, en relación con generar marcos de regulación bajo nuevos principios y poner a México en sintonía con el debate internacional, se opacaron muy pronto. La evidencia contundente del largo historial de impunidad contra los propios migrantes pesó más que todo el debate sobre el marco legal.

Por lo anterior, en este tema se podría decir que se dio una especie de paradoja, porque, como pocas veces, hubo una intensidad en el debate sobre la ley, pero, al mismo tiempo, dicho debate se quedó corto, casi enano, frente a la magnitud de las necesidades apremiantes para enfrentar la dinámica de la movilidad migratoria desde México, hacia México y de regreso al país, rasgos específicos del sexenio calderonista en esta materia.

Dos elementos sobresalen de todo este proceso y quedan para el avance del marco legislativo que no concluyó del todo al finalizar el periodo presidencial, debido a que no se contó con un reglamento aprobado, promulgado y mucho menos consensuado por los distintos actores que trabajan en torno al proceso migratorio. Dichos elementos son:

Primero, de la incapacidad del Estado mexicano para incorporar la voz de quienes trabajan los procesos sociales, en este caso el migratorio, como actores relevantes, voces concedoras, interesadas en el mejor resultado de la propia ley y fieles defensoras de los derechos de los más vulnerables. Una queja recurrente fue que esas voces no fueron incluidas, no porque no fueran escuchadas —hubo muchos foros—, sino porque sus propuestas efectivamente se retomaran dada su experiencia en el trabajo cotidiano con los propios migrantes, en los centros de detención, de albergue, de refugio. Esas voces, ni aun con la llamada de atención en las *Observaciones preliminares de la Relatoría sobre los Derechos Humanos de los migrantes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*, emitidas en agosto de 2011, se reflejaron en la ley o en los avances del reglamento.

Queda como asignatura pendiente que las autoridades mexicanas dejen el papel receloso, extremadamente cuidadoso, hacia los que se ven más como antagonicos que como aliados naturales por la tarea solidaria que emprenden, como suelen ser los grupos de la sociedad civil organizada.

Segundo, la evidencia de lo irrefutable. En México las leyes son un marco obligado, un punto de partida, una referencia, pero no son la condición *sine qua non* para ejercer justicia. Las propias leyes ponen candados, dan pautas para la discrecionalidad y preservan cotos de poder y privilegios. Se busca entonces que sean los reglamentos los que contengan la actuación de las autoridades y limiten la voracidad de malos servidores públicos. Que sean un marco a partir del cual se logre una defensoría que arranque al Estado el control y el destino de la situación de quienes ni saben de leyes ni conocen sus derechos.

Esto fue exactamente uno de los aprendizajes luego del álgido, profundo y entusiasta debate en torno a una ley de migración para México. La ley es insuficiente, un conjunto de buenos deseos que, sin un reglamento estrictamente acotado del que se identifique dónde están las trampas, las inconsistencias y los dobles mensajes, acaba siendo inútil.

Pero el reglamento no se promulgó ni en tiempo ni en forma (la fecha máxima para su promulgación era noviembre de 2011), y las versiones que circularon de manera informal durante los siguientes meses recibieron críticas desde diferentes frentes, por contradecir lo primero que pretendía defenderse con la ley, irrestricta en un principio que se quedó hueco antes de su promulgación: la consideración de los derechos humanos de los migrantes internacionales en México por encima de la seguridad y el control policiaco a los flujos migratorios.

Para México, el tema migratorio es un tema transversal, pues cruza muchos procesos sociales en los más diversos contextos, no hay quien no tenga algún punto de encuentro con la migración. Por tanto, este tema sigue en la agenda, sigue pendiente y sigue esperando el marco jurídico que dé acceso a la justicia, aun cuando en México esa palabra suene a retórica.

Fuentes

- AMNISTÍA INTERNACIONAL, *Víctimas invisibles, migrantes en movimiento en México*. [Reino Unido], 2010.
- BARJA, Joselin, Carolina Carreño y Jesús de la Peña, "Pese a todo, México siempre te abre los brazos. Estudio sobre integración sociocultural de extranjeros". México, Sin Fronteras, 2011.
- BUSTAMANTE, Jorge, "Migración, vulnerabilidad y derechos humanos", en María Eugenia Anguiano y Ana María López Salas, eds., *Migraciones y fronteras, nuevos contornos para la movilidad internacional*. Madrid, Icaria, 2010.
- CALDERÓN CHELIUS, Leticia y Andrea González Cornejo, "Rastros del duelo, exilio, asilo político y desplazamiento forzado interno en la frontera norte de México", en Dolores Paris Pombo, coord., *Migrantes, desplazados, braceros y deportados: experiencia migratoria y prácticas políticas*. México, El Colegio de la Frontera Norte.
- CARBONELL, Miguel, "Corrupción judicial e impunidad: el caso de México", en www.juridicas.unam.mx
- CASILLAS, Rodolfo, coord., *La trata de personas en México, situaciones presentes y potenciales de las mujeres, niñas, niños y adolescentes*. México, Cámara de Diputados, 2009.
- CENTRO DE ESTUDIOS MIGRATORIOS, *Estadísticas migratorias del Instituto Nacional de Migración*. México, Instituto Nacional de Migración / Segob, México, 2011.
- COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Observaciones preliminares de la Relatoría sobre los Derechos de los Migrantes de la CIDH a México*. Washington, OEA, 2011.
- COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, *Bienvenidos al infierno del secuestro*. México, CNDH, 2009.
- _____, *Informe Especial sobre Secuestro de Migrantes en México*. México, CNDH, 2011.
- CONSEJO NACIONAL PARA PREVENIR LA DISCRIMINACIÓN, *Encuesta Nacional sobre Discriminación en México. Resultados sobre Personas Migrantes*. México, Conapred, 2010.

- GRUPO DE TRABAJO SOBRE LEGISLACIÓN Y POLÍTICA MIGRATORIA, "Aportes al debate: marcos normativo y política migratoria", 2011 (mimeo).
- _____, (2011), "Compilación de documentos elaborados por el Grupo de Trabajo sobre Política Migratoria como insumos para el Reglamento de la Ley de Migración (septiembre-octubre 2011), 2011 (mimeo).
- INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN, Ley de Migración. México, Secretaria de Gobernación, 2011.
- GUEVARA BERMÚDEZ, José Antonio, *Marco institucional y normativo en materia de migración internacional en México, análisis y propuestas*. México, Instituto de Estudios y Divulgación sobre Migración, 2011.
- LEITE, Paula y Silvia Giorguli, coords., *Reflexiones en torno a la emigración mexicana como objeto de políticas públicas*. México, Conapo, 2010.
- _____, *Las políticas públicas ante los retos de la migración mexicana a Estados Unidos*. México, Conapo, 2009.
- MARTÍNEZ, Oscar, *Los migrantes que no importan, En el camino con los centroamericanos indocumentados en México*. [Español], Icaria, 2010.
- MEZA GONZÁLEZ, Liliana y Miriam Cuéllar Álvarez, comps., *La vulnerabilidad de los grupos migrantes en México*. México, Universidad Iberoamericana, 2009.
- NACIONES UNIDAS, Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, 1990, en <http://www2.ohchr.org/spanish/law/cmw.htm>
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES, *Informe sobre las Migraciones en el Mundo 2011. Comunicar Eficazmente sobre la Migración*. Ginebra, 2011.
- PALMA MORA, Mónica, *De tierras extrañas, un estudio sobre la inmigración en México, 1950-1990*. México, Instituto Nacional de Migración / Colección Migración, 2006.
- PEW HISPANIC CENTER, *El boom mexicano-estadounidense*, 2011.
- _____, *The Mexican-American Boom: Births Overtake Immigration*, 2011.
- _____, *Pew Hispanic Report, The Mexican Born Population in U.S.*, 2009.
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO, *Informe sobre Desarrollo Humano México 2006-2007*. México, PNUD, 2007.
- RODRÍGUEZ CHÁVEZ, Ernesto, coord., *Extranjeros en México, continuidades y aproximaciones*. México, Instituto Nacional de Migración, 2010 (Col. Migración).

- SCHERER GARCÍA, Julio, *Secuestrados*. México, Grijalbo, 2009.
- SECRETARÍA DE DESARROLLO RURAL Y EQUIDAD PARA LAS COMUNIDADES, *Ley de Interculturalidad, atención a migrantes y movilidad humana en el Distrito Federal, reflexiones*. México, Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades / Gobierno del Distrito Federal, 2011.
- SIN FRONTERAS, *Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos de las Personas Migrantes y Solicitantes de Asilo Detenidas en las Estaciones Migratorias de México, 2007-2009*. México, 2010.
- _____, *Perspectiva jurídica y social de la detención de migrantes en Iztapalapa, D. F., y Tenosique, Tabasco*. México, 2011.
- SOMOHANO, Katya y Pablo Yankelevich, coords., *El refugio en México, entre la historia y los desafíos contemporáneos*. México, Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, 2011.
- ZÚÑIGA HERRERA, Elena, Jesús Arroyo, Agustín Escobar y Gustavo Verduzco, coords., *Migración México-Estados Unidos, implicaciones y retos para ambos países*. México, Conapo / Universidad de Guadalajara / CIESAS / Casa Juan Pablo / Colmex, 2006.

Hemerografía

- "Anualmente ingresan a México 150 mil migrantes indocumentados", *El Informador*, 11 de octubre de 2011.
- CNN MÉXICO, "Por inseguridad, aumenta la migración en la frontera norte de Tamaulipas", 10 de noviembre de 2010.
- DEL BOSQUE, Melissa, "El lugar más peligroso de México", *Nexos*, mayo, 2012, disponible en <http://www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo&Article=2102684>
- "EQUIPO ARGENTINO DE ANTROPOLOGÍA FORENSE, "Observaciones sobre el proceso de identificación de restos y recomendaciones sobre enterramiento de restos no identificados". Argentina (mimeo), disponible en www.eaaf.org
- Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria, Nueva Ley publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 27 de enero de 2011. México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión / Secretaría de Servicios Parlamentarios / Centro de Documentación, Información y Análisis.

Organización Interamericana de Derechos Humanos, *Observaciones preliminares de la Relatoría sobre los Derechos Humanos de los Migrantes de la CIDH a México*. México, 2011.

RUIZ PARRA, Emilio, "Solalinde", *Gatopardo*, septiembre de 2011.

Páginas electrónicas

<http://www.hermanosenelcamino.org/index.html> -

<http://72migrantes.com/> -

<http://www.movimientomigrantemesoamericano.org/> -

<http://red-latina-sin-fronteras.lacoctelera.net/post/2010/11/16/mexico-tribunal-internacional-conciencia-los-pueblos-en>

Vulnerabilidad y circularidad migratoria



Jorge Agustín Bustamante Fernández*

Introducción

Este trabajo consta de tres partes:

—La primera parte cubre un marco teórico sobre el concepto vulnerabilidad.¹

—La segunda parte enfoca dos aspectos de la *circularidad migratoria*;² por un lado un aspecto teórico que se aparta de lo meramente descriptivo,³ y por el otro lado un aspecto empírico consistente en la presentación de una serie de gráficas sobre la circularidad migratoria de México y Centroamérica hacia Estados Unidos, incluyendo, en el caso de México, tanto inmigración a Estados Unidos como el retorno hacia México, con datos derivados de los hallazgos de investigación de la serie EMIF de encuestas anuales que realiza el Colegio de la Frontera Norte (Colef) en las principales ciudades de la frontera norte de México.⁴

* El Colegio de la Frontera Norte. El presente trabajo fue escrito antes de que el Reglamento de la Ley de Migración fuera aprobado y publicado.

¹ Véase el análisis que hice en un trabajo reciente presentado en un evento en Barcelona: Jorge A. Bustamante, "Mexico-United States Migration Circularity" (en prensa).

² *Idem*.

³ En el trabajo citado anteriormente se distingue el tratamiento descriptivo que se ha manejado en la literatura respecto del concepto de circularidad migratoria del tratamiento teórico que se le ha dado en éste y en este trabajo, en que se entiende ese concepto como un proceso social que va de lo subjetivo, a lo objetivo y que cubre tanto la migración interna como la internacional.

⁴ El Colef ha venido haciendo encuestas anuales, la mayoría de las cuales han sido publicadas. Estas encuestas se realizaron en los principales estados de la frontera norte de México, donde se han administrado cuestionarios que han sido base para entrevistas personales con migrantes seleccionados sistemáticamente al azar, mediante un muestreo probabilístico en una selección en varias etapas. En todos se compilaron estrictamente condiciones de selección sistemática al azar, mediante un procedimiento descrito en J. A. Bustamante, Daniel Delaunay y Jorge Santibáñez,

—La tercera parte consiste en un análisis de aspectos recientes de la política de inmigración de Estados Unidos, incluyendo al *Dream Act*.

La vulnerabilidad de los migrantes⁵

La vulnerabilidad se entiende aquí como una condición de carencia de poder que le es impuesta al migrante⁶ desde que entra en una relación social con los nacionales del país donde se encuentre, a partir de la definición, que la mayor parte de las Constituciones del mundo hacen, de quién es un “nacional” y quién no lo es. Los extranjeros / inmigrantes caen en esta última categoría. Cuando los que son nacionales entran en una relación social con quienes no lo son, establecen una *asimetría de poder* derivada de la diferencia que hace la Constitución de un país al otorgar privilegios a los nacionales, de los cuales excluye *expresamente* a los extranjeros / inmigrantes.

Esa asimetría de poder va a caracterizar a todas las relaciones sociales entre ambos. En este contexto legal, la vulnerabilidad de los migrantes surge desde que una persona se convierte en migrante en virtud de su propia conducta de desplazamiento desde su hogar hacia el exterior, desplazamiento que lo hace migrante. Todos somos menos vulnerables “en casa” que cuando salimos de ella.

“Salir de casa” nos hace “ganar vulnerabilidad” como sujetos de derechos humanos. Hay, pues, una relación directa entre el alejamiento “de casa”, igual a la distancia que el migrante ha interpuesto entre “su casa” y hasta donde haya llegado su *migración interna* —por la razón que se explica más adelante.

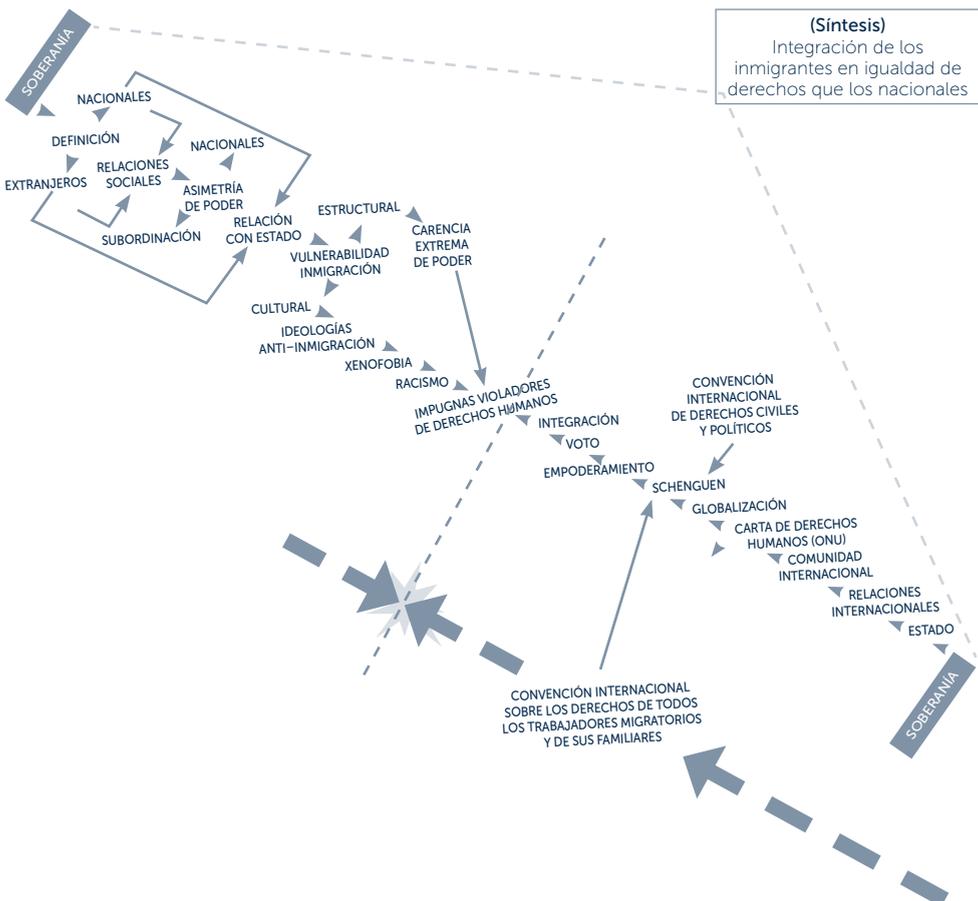
La *vulnerabilidad* está enraizada en tres conceptos: a) la conducta de “salir de casa” para migrar; b) el papel que le asigna la Constitución —la del país donde se

coords., *Taller de medición de la migración internacional*, p. 264. Este mismo procedimiento de muestreo ha seguido en la extensión al de la migración de centroamericanos a través de México. Estas encuestas se han venido haciendo en las ciudades fronterizas de Guatemala con México.

⁵ En este trabajo se usará “migrante” en su acepción más general.

⁶ Se usará “migrante” en su sentido genérico; “inmigrante” para los que entran a un país que no es el suyo; “emigrante” para los que salen de su lugar de origen; “extranjero” indistintamente de “inmigrante”, y “transmigrante” para los que cruzan un país que no es el suyo para llegar al final de su inmigración.

encuentre al convertirse en migrante—, que puede ser de nacional o de extranjero, y c) la diferencia de poder que implica el ser lo uno o lo otro. Esa diferencia adquiere carácter empírico cuando el migrante entra en una relación social⁷ con un nacional, en la que el migrante es colocado en una posición de inferioridad respecto del nacional, y esta posición es validada por las consecuencias de hecho y de Derecho, derivadas de la diferencia que la Constitución establece entre



⁷ Se usa la definición clásica de Max Weber, véase: M. Weber, *Economía y sociedad. Capítulo I, Conceptos Sociológicos Fundamentales. Relación social*, pp. 21-45.

nacionales y extranjeros. Entre las consecuencias más relevantes para la discusión de este texto están: a) la relación entre el migrante y el Estado del país donde se halle, y b) la relación entre el migrante y la sociedad de su inmigración (*sociedad de acogida o con uno de sus miembros*).

En otro trabajo del autor se muestra un diagrama llamado “dialéctica de la vulnerabilidad”,⁸ mediante el cual se explica con detalle un marco teórico para entender la *vulnerabilidad* de los migrantes desde una perspectiva histórica.

En síntesis, se recurre a una metodología dialéctica según la siguió George Hegel —no confundir con la “dialéctica materialista” seguida por su rebelde alumno Karl Marx—, para explicar la *vulnerabilidad* a partir del análisis de la contradicción entre dos ejercicios de *soberanía* de la que parten dos procesos sociales de vulnerabilidad históricamente diferenciados, que acaban “chocando” entre sí. Esos ejercicios de soberanía son, por una parte, los que estuvieron detrás de la redacción y promulgación de cada Constitución —entendida como ley suprema y base jurídica de las instituciones públicas de un país— y, por otra, la decisión de colocar en el nivel más alto de sus leyes a los derechos humanos definidos por la Declaración Universal de los Derechos del Hombre al constituirse la Organización de las Naciones Unidas (ONU). La Constitución de cada país es el acto de soberanía *par excellence* en el que se establecen las bases jurídicas de los principales elementos de lo que se entiende por Estado-nación, como lo son, entre otros, la identificación geográfica del “territorio nacional”, su forma de gobierno y quiénes serán considerados por el Estado correspondiente como “nacionales” o como “extranjeros”. El establecimiento de lo que son y lo que los diferencia es concomitante del ejercicio del “derecho soberano” de decidir quién puede entrar y quién no a su territorio. Mediante el acto de soberanía que implica la adopción de una Constitución, se crea la dicotomía de *nacionales* y *extranjeros*. Esta dicotomía implica una desigualdad o *asimetría de poder* entre ambos, que implica también una contradicción con otro acto de soberanía —en otro momento—, consistente en la decisión de colocar en la más alta jerarquía jurídica del país a los “derechos

⁸ J. A. Bustamante, “La migración de México a Estados Unidos: de la coyuntura al fondo”, en Blanca Torres, y Gustavo Vega, *Los grandes problemas de México, Relaciones Internacionales*, p. 228.

humanos". Las dos decisiones —la Constitución, por una parte, y la de insertar a los derechos humanos en el nivel más alto de la jerarquía legal de un país, por la otra—, fueron en su momento iguales en su naturaleza de actos legítimos de soberanía, pero resultan contradictorios en la medida en que los "derechos humanos no aceptan como criterio de desigualdad, entre otros, las diferencias de nacionalidad, que es precisamente lo que establece la Constitución al definir quién es un nacional y quién no lo es y para qué efectos".

El diagrama distingue dos procesos sociales a partir de dos actos de soberanía de los que parten respectivamente esos procesos sociales hasta chocar entre sí, en virtud de su relación dialéctica. Siguiendo a George Hegel en este planteamiento, la contradicción entre los actos de soberanía que dan lugar a cada proceso, respectivamente, culmina eventualmente en una *síntesis*. Según Hegel, esta *síntesis* estará compuesta por elementos tomados de la *tesis* y de la *antítesis* que la precedieron. El lugar de la tesis estaría marcado por el acto de soberanía que creó a la Constitución, y el lado dialécticamente contrario, el de la *antítesis*, estaría marcado por la decisión soberana de colocar a los derechos humanos en la más alta jerarquía de las leyes de un país. El propósito del diagrama es explicar la vulnerabilidad de los migrantes como sujetos de derechos humanos en el contexto dialéctico de una contradicción entre dos procesos sociales de signo contrario, cuya respectiva evolución culmina en una *síntesis* constituida por elementos de ambos procesos, en la que la vulnerabilidad ya no es ni lo uno ni lo otro, sino algo nuevo y diferente. Éste es el caso de la *síntesis* que aquí se conceptualiza como *una integración con los nacionales*, en la que habrán desaparecido las desigualdades entre nacionales y extranjeros ante el Estado y ante sus leyes.

Esa relación dialéctica entre una definición constitucional y los *derechos humanos* se entiende como implícita en una misma historia con una *linearidad* que va de un acto de soberanía a otro de signo contrario, en un proceso evolutivo en el que la condición de vulnerabilidad llega a un grado máximo en el que virtualmente "estalla" ante fuerzas de sentido contrario. Esas fuerzas se originaron en otro acto de soberanía de sentido contrario al que dio lugar a una evolución de la vulnerabilidad, hasta llegar a un punto del "estallamiento", resultante del "choque" entre las fuerzas que venían impulsando a una evolución de la vulnerabilidad de

los migrantes hasta un punto máximo de impunidad igual a un punto máximo de vulnerabilidad, hasta que esa impunidad se encontró con otras fuerzas de sentido opuesto e hicieron “estallar” a esa vulnerabilidad, entendida como una condición de carencia de poder impuesta a los migrantes, que la ha transformado en otra condición que ya no es de la misma carencia de poder, pues el “choque” con fuerzas contrarias la ha transformado en otra condición, una con un mínimo de poder que ya no es el de aquella carencia. Este “choque” o “estallamiento” marca el inicio de otro proceso evolutivo con otra dirección, contraria a la anterior, hacia un empoderamiento de los migrantes que culmina en una “síntesis”. Es decir, con una condición de vulnerabilidad cercana a cero.

En este marco teórico ha sido la dinámica de la globalización⁹ la que ha movido no sólo al fenómeno de las migraciones internacionales, sino también a la vulnerabilidad de los migrantes de un extremo a otro del modelo del diagrama. Ese trayecto implicó pasar de un punto neutro de vulnerabilidad, cercano al cero, que estuvo caracterizado por la condición de “no haber salido de casa”, que es igual al de no haber iniciado aún la conducta de desplazamiento que lo hizo “migrante”. También tuvo que pasar por el punto de máxima vulnerabilidad, caracterizado por las condiciones de impunidad con las que se llegó al “choque”, a partir del cual la dinámica de la vulnerabilidad cambió hacia una crecientemente *menor* vulnerabilidad.

Siguiendo este marco teórico, muchas cosas cambian entre los dos extremos del diagrama, movidas por el proceso de *globalización* como aquí es entendido. Hay una historia detrás del aumento creciente de la vulnerabilidad hasta llegar al máximo, que implica una máxima impunidad, y hay otra historia que se inicia después del choque teórico de fuerzas, hacia una crecientemente menor vulnerabilidad. Ambas historias están teóricamente implícitas dentro de un mismo proceso

⁹ Esta definición de Anthony Giddens de “globalización” es la más adecuada para los efectos de este trabajo; es decir, la globalización puede ser definida como “el proceso de intensificación de las relaciones sociales a través del mundo. En este proceso se conectan localidades distantes entre sí, en tal forma que los eventos locales son conformados por eventos ocurridos a muchas millas de distancia y viceversa. Esto implica un proceso dialéctico en tanto que tales eventos locales pueden tener una dinámica en dirección contraria respecto de las relaciones distantes que las confirman. Esas transformaciones locales son parte de ese proceso de globalización tanto como las extensiones laterales de las conexiones sociales de tiempo y espacio”. Anthony Giddens, *The Consequences of Modernity*, p. 64.

histórico de *globalización*, que no sólo encierra la historia de sus migraciones, sino también la vulnerabilidad de los migrantes como sujetos de derechos humanos, cuyo entendimiento es el objetivo central de este trabajo.

Para llegar a ese objetivo aún falta explicar los términos del diagrama que indican diferentes etapas de los procesos sugeridos por cada lado. Del lado que empieza con la Constitución, como el acto de soberanía del que se deriva la evolución que sugiere un lado del diagrama, a partir de que entren en una relación social los nacionales con los extranjeros / inmigrantes. De esa relación social primigenia se derivan las asimetrías de poder entre unos y otros, de creciente complejidad, en relación directa con su crecimiento social; esa asimetría de poder va a dar lugar a dos tipos de vulnerabilidad, como lo indica el diagrama, una de las cuales se conceptualiza como *vulnerabilidad estructural* y la otra como *vulnerabilidad cultural*. Esta dicotomía está pensada en la posibilidad de medir cuantitativa y cualitativamente sus respectivas evoluciones, principalmente bajo el principio epistemológico de que habrá teóricamente implícito un efecto de retroalimentación de la vulnerabilidad cultural sobre la estructural, del cual depende su evolución hacia un crecimiento en la complejidad de las relaciones dialécticas de la vulnerabilidad, que teóricamente terminan en el punto de “choque” que indica el diagrama.

Esa retroalimentación se da a partir de que surjan creencias que conformen una ideología antiinmigratoria —alimentada por la producción endógena de racismos y xenofobias— que, a su vez, sirvan ideológicamente de justificación de lo que se entiende por vulnerabilidad estructural; esto es, de las condiciones objetivas / empíricas de vulnerabilidad, por ejemplo las que dieron lugar a las *redadas domiciliarias* de inmigrantes que han sido documentadas por varias fuentes,¹⁰ así como el descubrimiento de cadáveres de migrantes centroamericanos en México.¹¹ La

¹⁰ Véase J. A. Bustamante, *Misión oficial de la ONU a México*, en <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G09/125/76/PDF/G0912576.pdf?OpenElement>, y *Misión oficial de la ONU a Guatemala*, en <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G09/124/99/PDF/G0912499.pdf?OpenElement>; del mismo autor, “La migración de México a Estados Unidos: de la coyuntura al fondo”, en *op. cit.*, pp. 205-239, “Extreme Vulnerability of Migrants: The Cases of the United States and Mexico”, *Georgetown Immigration Law Journal*, pp. 565-583.

¹¹ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Informe Especial sobre Secuestro de Migrantes en México*.

conjunción de ambas *vulnerabilidades* es lo que, teóricamente, da lugar a un crecimiento máximo de la vulnerabilidad hasta llegar a las condiciones de impunidad que llegan a “chocar” dialécticamente con las fuerzas contrarias de empoderamiento de los migrantes como sujetos de derechos humanos.

Cabe recordar aquí la *linearidad* que supone un modelo histórico como el del diagrama. Este modelo supone que esa *linearidad* esta movida por la evolución de un proceso de *globalización* como aquí es entendido. Esa globalización surge teóricamente de otro acto de soberanía de signo contrario al que dio lugar a la Constitución de la que se derivó la *asimetría de poder* entre nacionales y extranjeros. En este otro acto de soberanía está implícita la contradicción en la que se justifica teóricamente el enfoque dialéctico de la vulnerabilidad de los migrantes. Esa contradicción aparece debido a que el acto de soberanía que coloca a los derechos humanos en el nivel más alto de la jerarquía de leyes de un país no admite el criterio de desigualdad de las diferencias de nacionalidad en el que se basan las asimetrías de poder entre nacionales y extranjeros / inmigrantes, establecido generalmente por las Constituciones de la mayor parte de los países involucrados en la *internacionalidad* inherente a las migraciones entre países. Ésa es la misma internacionalidad inherente a los procesos de globalización que mueve a los procesos evolutivos de la *linearidad* histórica a la que alude el modelo del diagrama en sus dos dimensiones.

Al producirse el acto de soberanía en contradicción dialéctica con su anterior, se va gestando otro proceso evolutivo que, en abstracto, se fue generando a cada paso de su anterior. Por ejemplo, la asimetría de poder entre nacionales y extranjeros “produce” su versión dialéctica contraria en las relaciones internacionales que dan lugar a la globalización en la que ya va implícita la noción de los derechos humanos como fuente de un empoderamiento creciente de los migrantes en los países de acogida de su inmigración. Esto deja de ser sólo una abstracción cuando se observa que aun en los países donde hay una alta vulnerabilidad de los inmigrantes, como en Estados Unidos, se da un empoderamiento virtual de los inmigrantes al participar (*de facto*) los padres, en igualdad de condiciones de voto que los nacionales, en los órganos decisorios de los distritos escolares en los que los inmigrantes, aun los irregulares o “no autorizados”, han sido *de facto* “integrados”

a los nacionales en las decisiones sobre la educación de sus hijos, independientemente de la nacionalidad de los padres. Esto no quiere decir que en ese caso habrá de manera automática una evolución *de facto* hacia un avance en el empoderamiento de los inmigrantes, pues la *linearidad* del modelo histórico no implica una evolución *simétrica* de ambas dimensiones, pues las fuerzas que la impulsan son de conducta humana, que al transformarse en social admite variaciones.

Circularidad migratoria

Este concepto aparece en la literatura, por lo general, en una connotación descriptiva.¹² En este trabajo aparece con una connotación más bien teórica, a partir de la noción de que la “circularidad migratoria” es un proceso social que empieza en una dimensión subjetiva de lo que culmina en una relación social del migrante con un empleador de la sociedad de destino de su migración. La necesidad del marco teórico de la circularidad migratoria se deriva de las limitaciones que representan las mediciones convencionales de las migraciones internacionales, que se basan en registros censales o en encuestas que definen la migración internacional a partir del dato de que un individuo o grupo de individuos han cruzado una frontera internacional hacia un país diferente de donde tienen su residencia habitual. Esta noción no explica el proceso de la migración internacional, que incluye la dimensión subjetiva de la motivación y la objetiva de la conducta de desplazamiento que se deriva de la motivación que da sentido a esa conducta y que precede al cruce de una frontera internacional.

Este planteamiento parte de la premisa de que los migrantes internacionales no despliegan una conducta sin razón o rumbo a la nada. La conducta observable y medible de esos migrantes se debe concebir como una acción racional, es decir, como un medio que persigue un fin. Si la migración internacional no es un

¹² Véase, por ejemplo, Piyasiri Wickramasekara, “Circular Migration: A Triple Win or Dead End”, *Global Union Research Network*, International Labour Office, en <http://www.gurn.info/en/discussion-papers/no-15-mar11-circular-migration-a-triple-win-or-a-dead-end>, y “Temporary and Circular Migration: empirical evidence, current policy practice and future options in EU Member States”, en *European Migration Network*, septiembre, 2011. Disponible en <http://www.emn.ie/cat_search_search_detail.jsp?clog=1&item_name=356&item_name=>

acto mecánico de desplazarse de un país a otro, sino un proceso que incluye esa conducta migratoria a partir de un fin o propósito racional que le da sentido, la explicación científica de esa conducta no puede estar completa si no cubre la parte del proceso de la migración que precede al cruce de la frontera internacional, ya sea que el migrante logre o no logre cruzar la frontera. El fenómeno de la migración internacional no empieza en el cruce de la frontera, sino en el proceso de decisión de desplazarse desde la residencia habitual en México, con el propósito de obtener trabajo en Estados Unidos, hasta el lugar del destino final de su migración.

Cuando la migración internacional, que se pretende explicar científicamente es laboral, no sólo se está aludiendo al motivo central que le da sentido a la conducta del desplazamiento migratorio, sino al tipo de relación social que implica toda acción de carácter laboral. Aquí es donde uno puede auxiliarse de la teoría de las relaciones sociales desarrollada por Max Weber¹³ para entender la migración de los mexicanos que se desplazan hacia Estados Unidos en busca de empleo. Como se explica en un trabajo de reciente publicación,¹⁴ de acuerdo con la teoría de las relaciones sociales de Weber, no puede existir una relación social sin que medie un acuerdo culturalmente implícito entre los actores de tal relación sobre el sentido con el que orientan respectivamente sus conductas hacia el otro actor. Este "sentido" es una construcción social que ha sido incorporada al bagaje cultural de los actores de la relación en cuestión. Esto es lo que Weber quiso connotar con su concepto metodológico de *Gemeinter Sinn*¹⁵ como condición necesaria de toda

¹³ M. Weber, *Grundriss der Sozialökonomie*, III Abteilung, *Wirtschaft und Gesellschaft* Verlag von J. C. M. ohr.

¹⁴ El esquema teórico desarrollado por Max Weber, en el que se basa el planteamiento conceptual de la circularidad migratoria, se puede ver con mayor detalle en J. A. Bustamante, "Ernesto Galarza's Legacy to the History of Labor Migration", en *Ninth Annual Ernesto Galarza Commemorative Lecture 1994*.

¹⁵ *Gemeinter Sinn*, un concepto crucial en la teoría de las relaciones sociales de Weber, ha sido traducido de manera confusa al español en la versión *Economía y sociedad*, de José Medina Echavarría, como "sentido mentado". La traducción al inglés que hizo Talcott Parsons es aún peor, pues hace una distorsión epistemológica al traducirlo como *subjective meaning*, trasladando a la psique del individuo lo que Weber definió como naturaleza social y comunitaria. La interpretación de *Gemeinter Sinn* que he citado en otros trabajos es "el sentido cultural o significado compartido intersubjetivamente que los actores de una relación social le conceden comúnmente a una conducta o un símbolo en la interacción que construye una relación social". La implicación epistemológica de

relación social. En la base epistemológica de este concepto se halla una dimensión intersubjetiva o cultural en la que el significado de una conducta o gesto por un actor hacia otro es compartido por ambos. Esto quiere decir que la migración internacional de carácter laboral bajo estudio implica: a) en su representación más elemental, la existencia de dos actores cuya identidad respectiva se deriva del sentido laboral de la relación entre ellos; éstos son el migrante mexicano que ofrece su fuerza de trabajo y el patrón estadounidense que le paga por ella, y b) en su representación estructural, derivada de los patrones de recurrencia y de multiplicación masiva de esta relación, implica la existencia de un mercado de fuerza de trabajo de carácter internacional, puesto que el migrante que ofrece su fuerza de trabajo procede de un país diferente de donde se cristaliza la relación a partir de que es contratado con un sentido laboral por un patrón en Estados Unidos.

Antes de continuar con los factores que implica la migración internacional bajo estudio, es necesario abrir un paréntesis para precisar la noción de “mercado” con la que se identifica la estructura central de la relación social que caracteriza a esta migración. Cuando Max Weber fue a la cuenca del río Elba, a finales del siglo XIX, para estudiar de manera directa la economía agrícola de la región, se encontró con que los salarios que recibían los trabajadores migratorios polacos que ahí laboraban no podían explicarse como resultado del “libre juego de la oferta y la demanda” como la teoría clásica supone, es decir, se fija el precio de las mercancías. Los salarios de los trabajadores migratorios polacos eran demasiado bajos y el margen de la decisión para aceptarlos o rechazarlos frente al margen de decisión de los hacendados (*Junkers*) para proponerlos, demasiado contrastante.¹⁶

esta interpretación del concepto weberiano es que el dato que permite su observación está en el significado compartido que hace lo cultural y no en la actitud que reside en la psique del individuo.

¹⁶ En su estudio sobre Max Weber, Mommsen se refiere a los detallados estudios que hizo Weber sobre la agricultura en la región del río Elba, en los que analizó —en más de 12 publicaciones aparecidas entre 1892 y 1894 (que aún no se han traducido del alemán)— las condiciones de los obreros agrícolas, incluidos los trabajadores migrantes polacos. Muchas de las ideas de Weber, especialmente pertinentes para los sociólogos laborales, aparecen en esta serie de obras, encargadas por la Verein für Sozialpolitik en 1980, y que Weber dirigió junto a Thiel, Conrad y Sering. Mis conocimientos de este aspecto de la teoría social y económica, en la que Weber elabora muy cabalmente su concepción sociológica de un mercado laboral, provinieron de la lectura del libro de Dirk Kasler, *Max Weber, an Introduction to His Life and Work*, y de las obras posteriores de Mommsen (1989).

Weber propuso entonces la noción de “mercado imperfecto”, en la que el precio por la fuerza de trabajo no es fijado por la interacción de fuerzas con tendencias al equilibrio de una oferta y una demanda, sino por una asimetría de poder entre los actores de la relación laboral. Este elemento de “asimetría de poder” en la relación laboral de los migrantes respecto de sus patrones le da un sentido sociológico a la noción de la estructura de un “mercado imperfecto”, en el que se desarrollan las relaciones sociales de carácter laboral entre los migrantes mexicanos y los patrones estadounidenses que los contratan. Lo anterior quiere decir que esas relaciones sociales ocurren en el contexto estructural de un “mercado imperfecto”, que también implica: c) una asimetría de poder entre sus actores centrales.

Con los elementos a), b) y c) se cuenta ya con el bagaje teórico suficiente para proponer una definición del fenómeno bajo estudio: la migración internacional de carácter laboral de mexicanos hacia Estados Unidos es una relación social que ocurre en el contexto *de facto* de un mercado (“imperfecto”) internacional de mano de obra, en el que hay una interacción entre una oferta (migrantes de un país), tan real, y de una demanda de la fuerza de trabajo de los migrantes, que opera desde Estados Unidos. Esta interacción implica: a) la existencia de una noción cultural de mercado compartida en los términos básicos por quienes representan la oferta y quienes representan la demanda; b) una asimetría de poder entre ambos, y c) un desplazamiento colectivo de personas que salen de su residencia habitual por rutas recurrentes y con motivaciones semejantes de encontrar trabajo en Estados Unidos, por lo que orientan su conducta migratoria hacia quienes tienen interés en corresponder al sentido de esa orientación ofreciéndoles trabajo en dicho país. Esto quiere decir que no es preciso que la figura del patrón tenga nombre y apellido cuando el migrante sale en su busca. Sólo tiene que haber internacionalizado la existencia de esa figura para que la orientación de sentido de su conducta migratoria pueda cristalizar en una relación social con quien comparte culturalmente esa orientación de sentido en Estados Unidos.

Las fuerzas de la oferta y de la demanda son independientes entre sí y varían según factores endógenos, los cuales también son variables, como lo son los mercados internos de trabajo que ocurren en el origen espacial respectivo de cada

fuerza. La variabilidad respectiva de cada fuerza produce, en su interacción, una dinámica que mueve a la migración en procesos de circularidad. En otras palabras, la oferta de la fuerza de trabajo del migrante no siempre es correspondida con una contratación. La demanda no sólo es variable, sino que opera con mayores márgenes de opción por la asimetría de poder que caracteriza a la interacción entre ambas. Las variaciones de la demanda producen tanto un efecto de atracción como de rechazo cuando, a pesar de la existencia general de una demanda de fuerza de trabajo del migrante mexicano en Estados Unidos, esa demanda no cristaliza en una contratación a nivel personal. Entonces se genera a este nivel un rechazo. En este caso ésta es una fuerza que mueve a la "circularidad" en sentido diverso al de su origen.

También hay "fuerzas" que operan desde el lugar de origen de la migración que estimulan el retorno y le dan una dinámica a la "circularidad", aunque no haya "rechazo" de parte de la demanda. El estudio de esas "fuerzas" que estimulan el retorno rebasa los marcos teóricos convencionales para el estudio de las migraciones internacionales. Sin esas "fuerzas", que parecerían operar como fuerzas de gravedad que atraen a los migrantes laborales hacia su "centro" de origen, no existiría la "circularidad migratoria" en la proporción que ha caracterizado históricamente el retorno de la migración mexicana desde Estados Unidos. A pesar de los millones de mexicanos que han migrado a ese país a lo largo de más de 100 años, no se conoce una comunidad en México que haya desaparecido por efectos de esa emigración. Esas virtuales fuerzas de gravedad que impulsan el retorno de los migrantes pueden ser tan fuertes como para lograr que una persona sometida a los estímulos de la migración hacia Estados Unidos los resista y nunca emigre.

Una de las "fuerzas de gravedad" que no sólo hace regresar a los migrantes, sino que con frecuencia retiene a muchos aspirantes, es el "costo de la emigración". El "costo de la emigración" aparece en las investigaciones de El Colegio de la Frontera Norte¹⁷ como el factor más importante en la disminución del volumen del flujo

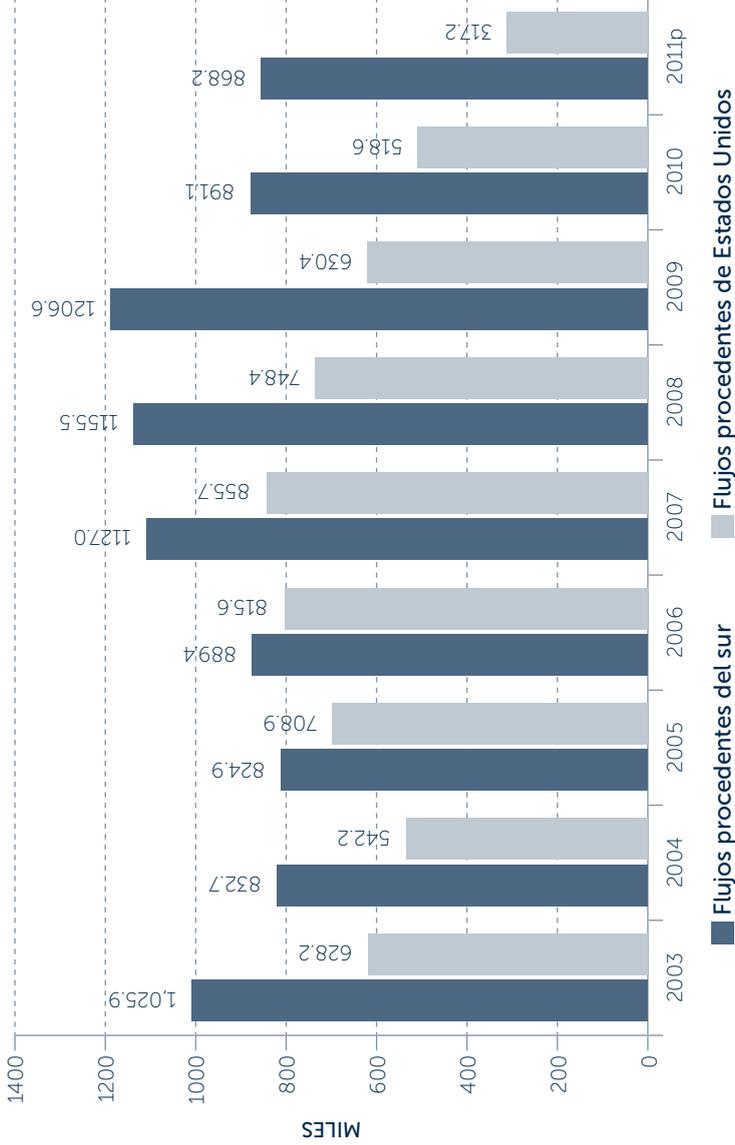
¹⁷ Se entiende por "costos de emigración" la suma de dinero que la persona que emigra tiene que pagar desde que sale de su residencia habitual hasta que recibe su primer pago salarial en Estados Unidos. Aquí se incluyen los varios intentos de cruce fronterizo que los migrantes indocumentados

migratorio hacia Estados Unidos. El contraste entre las tendencias del volumen del flujo y de las de dicho costo se debe al incremento en el número de agentes de la Patrulla Fronteriza en más del doble en los últimos tres años. Sin embargo, éste no es el único factor y quizá ni siquiera el principal en lo que pudiera concebirse como la “canasta” de los costos. Este factor opera con tal fuerza que retiene a todos aquellos que, a pesar de desear intensamente emigrar a Estados Unidos en busca de trabajo, carecen del dinero que se requiere para cubrir el “costo de la emigración”. En otras palabras, éste opera en sentido contrario a la idea muy generalizada de que hay una correlación directa entre niveles de pobreza en México y emigración a Estados Unidos.

La interacción entre la oferta y la demanda del mercado de trabajo, en cuyo contexto ocurre la migración entre México y Estados Unidos, está implícita en los datos sobre “circularidad migratoria” a los que se refieren las gráficas que se presentan enseguida. Esta circularidad tiene otra implicación teórica: la de que ese fenómeno migratorio es de carácter bilateral —nacionales de un país que entran a otro que no es el suyo, con propósitos laborales concertados con un patrón de nacionalidad diferente a la del migrante. La implicación más importante de esta bilateralidad es que una decisión unilateral —como la de una “reforma migratoria” prometida por el Presidente Obama—, no resolverá los problemas, reales o percibidos, asociados al fenómeno migratorio. Una vía unilateral no es la que conducirá a resolver un problema bilateral en sus causas y en sus consecuencias. Por eso es que la ONU ha recomendado la negociación bilateral o multilateral como la vía más racional para resolver los conflictos internacionales. Ningún político de Estados Unidos siquiera ha mencionado la vía de la negociación bilateral con México como la más adecuada para buscar una solución a los problemas de la inmigración desde México. Más adelante se abundará sobre este punto.

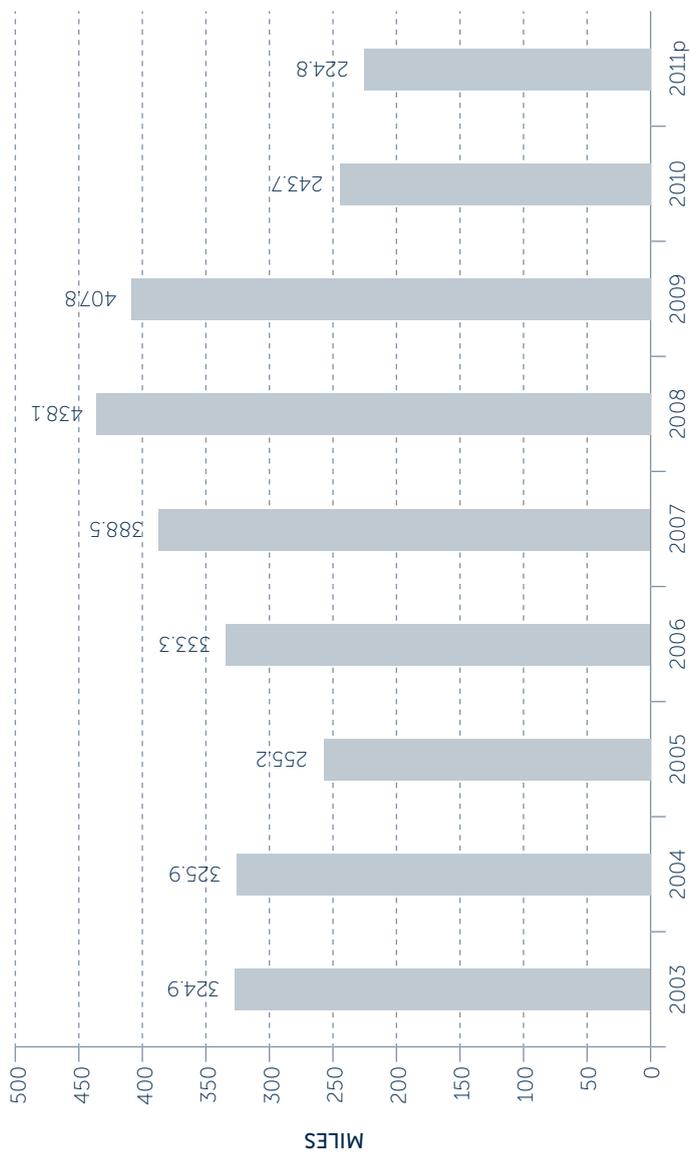
tienen que hacer frecuentemente antes de obtener un empleo, además de los de transporte, techo, comida, “pollero” y extorsión policial en los que incurre normalmente en la jornada migratoria.

Gráfica 1
Flujos migratorios norte-sur y sur-norte
 Población de 15 años o más, nacida en México (en miles)



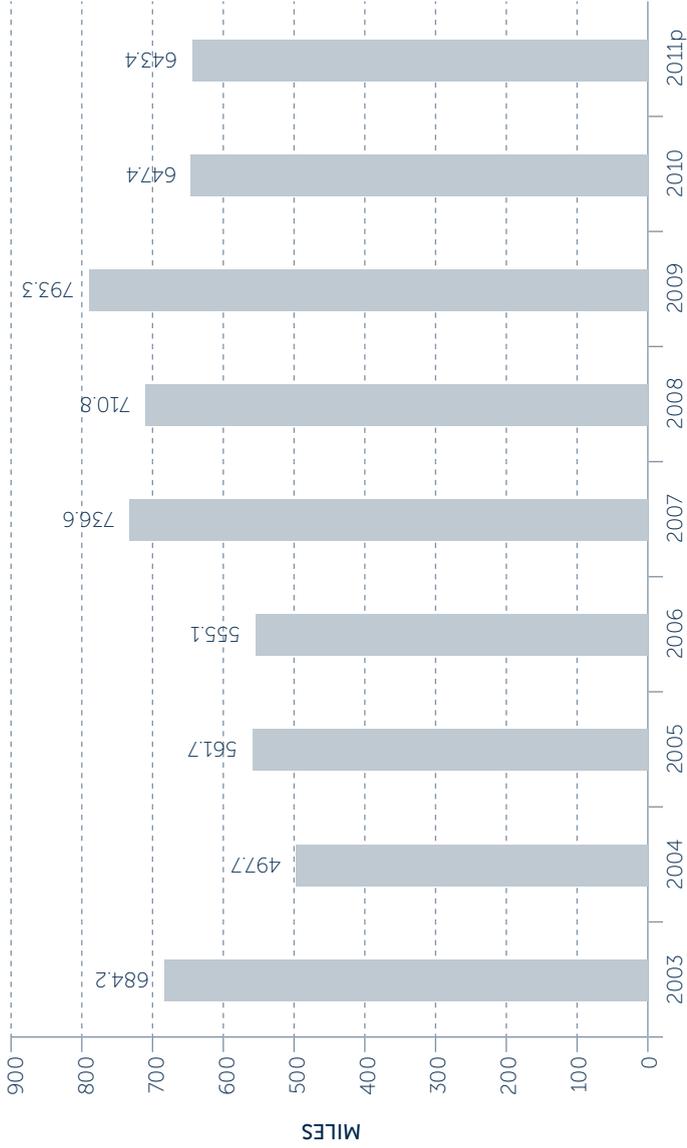
FUENTE: Elaborado por la Coordinación de Estadística, Investigación y Vinculación de las Encuestas sobre Migración en las Fronteras Norte y Sur de México de El Colegio de la Frontera Norte, a partir de los datos de la Encuesta sobre Migración en la Frontera Norte. El Colef-Conapo-INM-SRE-STYPS, 2003-2011.

Gráfica 2
Flujo procedente de Estados Unidos
 Población 15 años o más, nacida y residente en México (en miles)



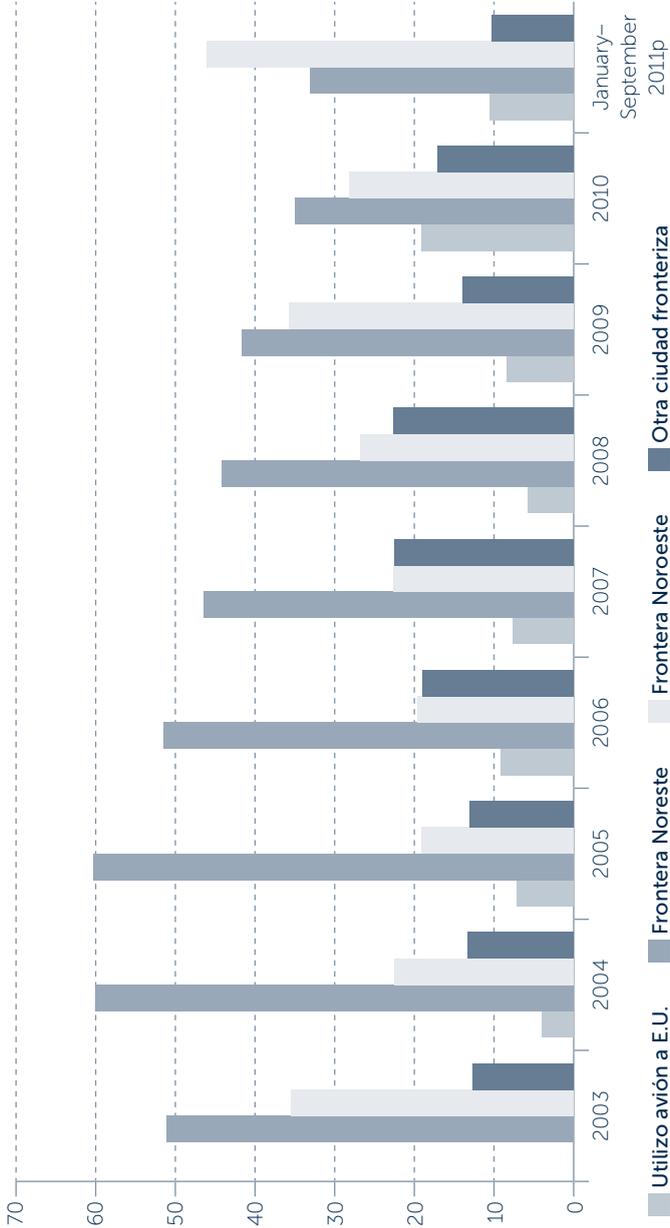
FUENTE: Elaborado por la Coordinación de Estadística, Investigación y Vinculación de las Encuestas sobre Migración en las Fronteras Norte y Sur de México de El Colegio de la Frontera Norte, a partir de los datos de la Encuesta sobre Migración en la Frontera Norte. El Colef-Conapo-INM-SRE-STYPS, 2003-2011.

Gráfica 3
Flujo procedente de Estados Unidos
 Población de 15 años o más, nacida en México y residente en Estados Unidos (en miles)



FUENTE: Elaborado por la Coordinación de Estadística, Investigación y Vinculación de las Encuestas sobre Migración en las Fronteras Norte y Sur de México de El Colegio de la Frontera Norte, a partir de los datos de la Encuesta sobre Migración en la Frontera Norte. El Colef-Conapo-INIM-SRE-STyPS, 2003-2011.

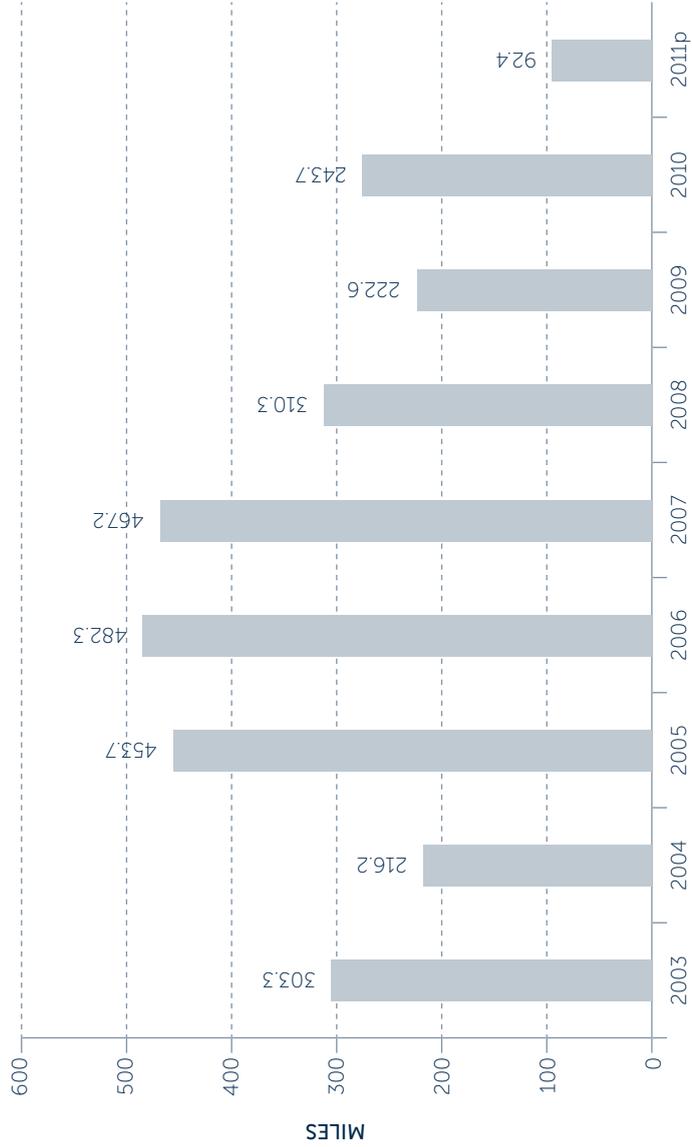
Gráfica 4
Flujo procedente de Estados Unidos
Proporción por ciudad de cruce a Estados Unidos en el último viaje*
 Población de 15 años o más, nacida en México



*La frontera noroeste comprende las ciudades de Tijuana, Mexicali, Agua Prieta y El Sasabe; la frontera noreste abarca las ciudades de Matamoros, Reynosa, Nuevo Laredo y Ciudad Juárez.

FUENTE: Elaborado por la Coordinación de Estadística, Investigación y Vinculación de las Encuestas sobre Migración en las Fronteras Norte y Sur de México de El Colegio de la Frontera Norte, a partir de los datos de la Encuesta sobre Migración en la Frontera Norte. El Colef-Conapo-INM-SRE-STyPS, 2003-2011.

Gráfica 5
Circularidad migratoria neta entre México y Estados Unidos, 2003-2011 (en miles)



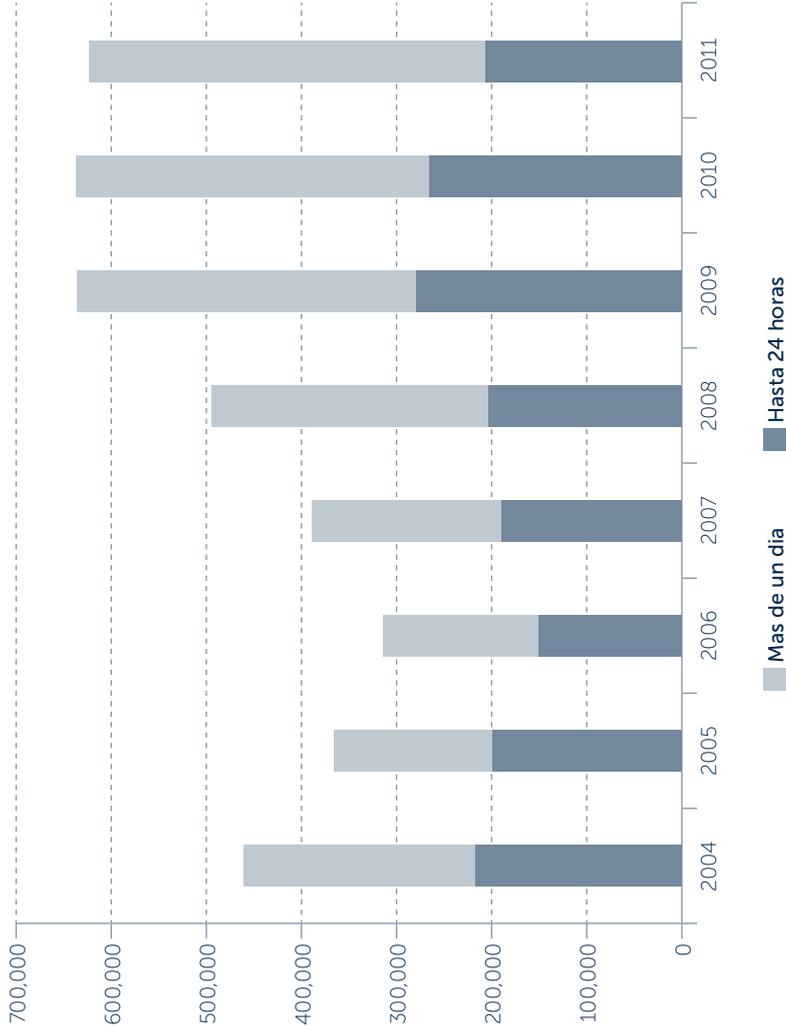
NOTA: Las columnas se refieren a la: **Migración Neta = entradas a EU desde México, menos retornos a México desde EU.**
FUENTE: Elaborado por la Coordinación de Estadística, Investigación y Vinculación de las Encuestas sobre Migración en las Fronteras Norte y Sur de México de El Colegio de la Frontera Norte, a partir de los datos de la Encuesta sobre Migración en la Frontera Norte: El Colef-Conapo-INM-SRE-STyPS, 2003-2011.

Gráfica 6
Entradas desde Estados Unidos a México, con o sin documentación migratoria



FUENTE: Elaborado por la Coordinación de Estadística, Investigación y Vinculación de las Encuestas sobre Migración en las Fronteras Norte y Sur de México de El Colegio de la Frontera Norte, a partir de los datos de la Encuesta sobre Migración en la Frontera Norte. El Colef-Conapo-INM-SRE-STyPS, 2003-2011.

Gráfica 7
Transmigración de guatemaltecos* a través de México, rumbo a Estados Unidos



*Los datos de estrategia se originarán en las encuestas administradas en el lado guatemalteco de la frontera norte: Tecún Umán, El Carmen y La Mesilla. Más de 90 % de los migrantes entrevistados incluidos en la categoría "más de un día", indicaron a Estados Unidos como destino final.

Explicación de los principales hallazgos de las gráficas

Gráfica 1

El virtual patrón de ascenso de los retornos (de Estados Unidos a México) cambia hacia otro virtual patrón de nivelación (entre “entradas” y “retornos”) en los dos últimos años. Este hallazgo no refuerza la noción de que la crisis económica de Estados Unidos ha hecho crecer los retornos hasta igualarse con las “entradas” (de México a Estados Unidos).

Gráficas 2 y 3

El virtual patrón de ascenso de los “retornos” tiende a nivelarse —con un ligero descenso—, de 2010 a 2011. Cuando se comparan las gráficas 2 y 3, el volumen de los retornos es mayor para los que residen (sobre bases permanentes) en Estados Unidos. Quizá porque la crisis económica de Estados Unidos afectó más a los que viven allá que a los que tienen su residencia permanente en México. Ambos grupos de migrantes (distinguidos por sus patrones de residencia permanente) fueron entrevistados (en sus viajes de entrada a Estados Unidos o en sus viajes de retorno a México) a su paso por las principales ciudades fronterizas del norte de México.

Gráfica 4

La tendencia decreciente del número de migrantes que entraron a Estados Unidos desde México de 2005 a 2011, cruzando por las ciudades fronterizas del noroeste de México, es *contraria* a la tendencia creciente de los que cruzaron hacia Estados Unidos por las ciudades fronterizas del noreste de México. Estas tendencias de dirección contraria sugieren que es prematuro hablar del fin de la emigración de México a Estados Unidos; más bien sugiere que, una vez superada la crisis económica de Estados Unidos, los flujos migratorios se parecerán más a los de “antes de la crisis”.

Gráfica 5

Esta gráfica muestra que la “circularidad neta” es igual al número de entradas *menos* el número de retornos. Muestra una tendencia a un crecimiento cero de la circularidad neta.

Gráfica 6

Esta gráfica muestra la diferencia entre los que entraron a Estados Unidos, con y sin documentación migratoria durante los últimos nueve años. Nótese la tendencia creciente (de 2008 a 2010) de los que entraron legalmente, con un ligero descenso en 2011. Esto representa un cambio importante respecto del patrón anterior de números mayores de las entradas de indocumentados.

Gráfica 7

Esta gráfica muestra en gris a los centroamericanos que cruzaron hacia México desde ciudades fronterizas de Guatemala con la intención de llegar a Estados Unidos. En negro muestra a quienes cruzaron hacia México con la intención de no quedarse en este país por más de 24 horas, probablemente sólo ingresaron para ir de compras y luego regresar a Guatemala.

La transmigración de centroamericanos a través de México

El Colegio de la Frontera Norte ha iniciado una réplica de la metodología de encuestas seguida para la serie EMIF¹⁸ para las encuestas en la frontera guatemalteca con México. A estas encuestas se refiere la gráfica 7, misma que sólo da una idea cuantitativa del fenómeno migratorio de Centroamérica a Estados Unidos que pasa por territorio mexicano.

A este "paso" se le llama aquí "transmigración". La siguiente sección se refiere más a la dimensión cualitativa que a la cuantitativa. Una referencia a las violaciones de los derechos humanos de los centroamericanos en México no podría omitirse al escribir un trabajo sobre las migraciones internacionales que involucran a mexicanos en Estados Unidos. Si bien estas incluyen serias violaciones a los derechos humanos de los migrantes mexicanos en Estados Unidos, paldescen frente al número y gravedad de las violaciones a los derechos humanos de los centroamericanos en México. Si bien los inmigrantes centroamericanos en Estados Unidos siguen patrones de residencia y de ocupación semejantes a los de los mexicanos, el volumen de centroamericanos en Estados Unidos representa una proporción de

¹⁸ Véase la nota 4.

(<10 a 1) respecto de los inmigrantes mexicanos a ese país. También representan una tendencia mucho menor que la de los mexicanos para terminar su inmigración en trabajos agrícolas en aquel país.

Las referencias empíricas en las que se basa el siguiente texto provienen principalmente de dos fuentes: 1) los informes presentados por el autor de estas líneas a la Asamblea General del Consejo de Derechos Humanos de la ONU, en su carácter de Relator Especial para los Derechos Humanos de los Migrantes, que cubrió de 2005 a 2011. Esos informes corresponden a las visitas oficiales que hizo ese relator de la ONU a México y a Guatemala,¹⁹ y 2) la publicación reciente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos de México (CNDH) titulada *Informe Especial sobre los Secuestros de Migrantes en México*. Cabe anotar que la violación a los derechos humanos de los migrantes centroamericanos que se cometen en México tiene patrones distintivos. Hay dos grupos de violaciones que se mantienen ante una aparente indiferencia del gobierno de México para responder a esas violaciones con el nivel de urgencia y profundidad que se requiere. El primer grupo es la práctica persistente y amplia de secuestros de migrantes centroamericanos por miembros de fuerzas policiales de los niveles federal, estatal y municipal. Una vez secuestrados estos migrantes, sus victimarios les exigen, bajo amenazas de muerte, que se comuniquen por teléfono con sus parientes para pedirles el envío de una cantidad como condición para ser liberados. Estas prácticas criminales han sido denunciadas repetidamente por este autor.²⁰

Como se mencionó líneas arriba, recientemente (2011) la CNDH de México publicó un informe sobre los secuestros de centroamericanos en México.²¹ No obstante, el gobierno de México no ha sido capaz de evitar la persistencia de esas prácticas, y se ha limitado a declaraciones y promesas incumplidas, equivalentes a una ausencia de cumplimiento de las *responsabilidades de Estado*, que establecen

¹⁹ J. A. Bustamante, Misión Oficial de la ONU a Guatemala, *op. cit.*, en <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G09/124/99/PDF/G0912499.pdf?OpenElement>

²⁰ Los siguientes son títulos de artículos editoriales publicados por el autor en diarios de circulación nacional: "Campeón violador", *Reforma*, 22 de abril de 2008, p. 11; "Sobre la ineptitud", *Reforma*, 26 de agosto de 2008, p. 13; "Fuente Ovejuna", *Reforma*, 14 de octubre de 2008, p. 17.

²¹ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Informe Especial...*, *op. cit.*

tanto sus leyes internas como diversos acuerdos internacionales suscritos y ratificados por el Congreso mexicano sobre la *responsabilidad* que le corresponde al Estado por esa incapacidad para que se respeten los derechos humanos de los transmigrantes centroamericanos por México.

Desafortunadamente, tanto el entonces Presidente de la República Mexicana, Felipe Calderón Hinojosa, como su entonces Secretario de Gobernación, Francisco Blake Mora, cometieron el error conceptual de culpar al crimen organizado como el único responsable de las violaciones a los derechos humanos de los centroamericanos en México.²² Este error conceptual implicó excluir de la *responsabilidad de Estado* a los miembros de las policías y del Ejército Mexicano, quienes son técnicamente representantes del Estado respecto de su documentada participación, según datos de la CNDH de México en la violación a los derechos humanos de varios miles de migrantes centroamericanos. A mayor abundamiento, no obstante que el entonces Presidente Calderón es abogado y el secretario Blake lo fue, ignoraron *de facto* el hecho de que los miembros del crimen organizado, en tanto particulares, no son representantes del Estado, como sí lo son los agentes de corporaciones policiales y de funcionarios del Instituto Nacional de Migración (INM) que han participado en gran cantidad de violaciones a los derechos humanos de los centroamericanos en México, de acuerdo con los datos publicados por la CNDH. El hecho es que los secuestros de migrantes centroamericanos en México continúan hasta la fecha, y el gobierno de México no ha sido capaz de poner un alto a esas prácticas. No se producen datos estadísticos sobre las acciones judiciales del gobierno de México en contra de los representantes del Estado mexicano en la comisión de esas violaciones. Simplemente se ignoran.

En relación con los flujos de centroamericanos a través de México, el informe publicado por la CNDH de México en 2011 provee una información detallada sobre la geografía de esas transmigraciones de centroamericanos a través de México. Resumiendo algunos de los datos de la CNDH, se sabe que esos flujos de centroamericanos siguen geográficamente las rutas por los estados costeros del Golfo de

²² "Asegura Blake que estrategia de seguridad para el noreste es la correcta", en <<http://www.milenio.com/cdb/doc/noticias2011/75b72844da8089d57a31be8af115bac1>>, consultado el 2 de julio de 2012.

México, que empiezan en Centroamérica y terminan en Estados Unidos. La CNDH provee datos de violaciones a los derechos humanos de los centroamericanos en su paso por diferentes estados del interior de México. Desafortunadamente, sabemos de esa experiencia migratoria por el número de cadáveres, que se supone son de migrantes centroamericanos que se han descubierto en varios estados de la República Mexicana, según la prensa escrita mexicana.²³

Además de los datos recabados por la CNDH de México a partir de entrevistas personales con migrantes y sus familiares, ha reproducido la información provista por la Conferencia Episcopal de la Dimensión Pastoral sobre Movilidad Humana, así como por la Red de Migración y su Registro Nacional de agresiones a migrantes.

Dentro de lo que sería una geografía de los secuestros de migrantes centroamericanos en México, producida por la CNDH, sabemos que por la región sureste de México fueron secuestrados 5,416 migrantes (55 % del total registrado); en la región del norte de México fueron secuestrados 981 centroamericanos, y en la región central de México fueron secuestrados 124. En esos datos de la CNDH aparecen los estados de Veracruz y Tabasco con los números más altos de secuestros (2,944 y 2,378, respectivamente).

El contexto político de la inmigración en Estados Unidos

Las evidencias de la circularidad de la migración que antes fueron presentadas también son evidencia de la naturaleza bilateral del fenómeno migratorio de México a Estados Unidos. Es bilateral porque se trata de nacionales de un país que entran a otro que no es el suyo. Es binacional tanto en sus causas como en sus consecuencias. Es binacional porque ese movimiento poblacional corresponde *de facto* a un mercado internacional de fuerza de trabajo. Esto tiene como consecuencia que la propuesta del Presidente Obama respecto de que una reforma legislativa integral de la legislación sobre migración de su país corresponderá a una definición unilateral (todas las decisiones legislativas del Congreso de Estados Unidos son unilaterales por definición), mismas decisiones que no se pueden llevar a la práctica fuera

²³ J. A. Bustamante, "Procuraduría del Migrante", *Reforma*, 1 de septiembre de 2010.

del territorio de Estados Unidos, en tanto que el fenómeno migratorio de referencia es producido por factores que involucran a causas y consecuencias más allá del territorio estadounidense. Esto hará que la *reforma integral* prometida por el Presidente Obama no podrá llegar a ser una solución de los problemas (reales y percibidos) asociados a la migración laboral de México a Estados Unidos. Hay un elemento de *internacionalidad* implícito en este fenómeno, que ha escapado a la promesa de solución del Presidente Obama.

Este elemento de internacionalidad está detrás de la recomendación de la ONU en favor de negociaciones bilaterales y multilaterales para buscar la solución de los problemas asociados a esas migraciones internacionales.

El contexto político de la inmigración en Estados Unidos

Sobre este tema se podría escribir un libro. Aquí sólo se incluirán dos artículos editoriales de mi autoría, publicados por el diario *Reforma* en junio de 2012, con los que se concluye este trabajo. Estos artículos dan una idea de lo más coyuntural del contexto político en el que se debate el tema de la inmigración en Estados Unidos.

Triunfo de los *dreamers*²⁴ (16 de junio de 2012)

Ayer se supo lo que sin duda será la noticia más importante del año para 1.4 millones de ciudadanos mexicanos que se encuentran en Estados Unidos sin documentación migratoria, porque fueron llevados allá por sus padres cuando eran muy pequeños. En Estados Unidos se les conoce como *dreamers*, porque son los que verían afectada su condición migratoria si fuera aprobado el proyecto de ley llamado allá *Dream Act*, que los beneficiaría de una "acción diferida", les permitiría aprovechar todas las oportunidades que les son negadas en su condición migratoria actual, que incluye la amenaza permanente de ser expulsados de aquel país hacia el de su nacimiento, que es México, del cual son tan ajenos como cualquier gringo, incluyendo su idioma y su cultura.

²⁴ Texto escrito con la asistencia de Mariana Bustamante.

Resulta que ayer el Presidente Obama dio la orden de que no se les arrestara ni expulsara, que, en otras palabras, quiere decir que no se le aplique la ley a todo aquel menor de 30 años que haya sido llevado por sus padres sin documentación migratoria a Estados Unidos, y que se haya mantenido allá continuamente, por un periodo de cinco años antes del 15 de junio de 2012, sin cometer delitos y como alumno regular de sus escuelas o se haya inscrito en el Ejército de aquel país.

No obstante que esos llamados *dreamers* son legalmente ciudadanos mexicanos, acá nadie ha movido un dedo por defenderlos, como no sea en declaraciones tan efectivas como la Carabina de Ambrosio. En cambio, en Estados Unidos han constituido todo un movimiento social que ha luchado constantemente por obtener la legalización de su estancia en aquel país, en el que se han educado como cualquier estadounidense, a pesar de la amenaza de ser arrestados y expulsados como consecuencia de hacerse visibles. No tengo duda de calificar esta decisión de Barack Obama como genial. Me explico. Desde luego, debe entenderse dentro de la lógica de la política actual de Estados Unidos. El próximo 6 de noviembre habrá elecciones en las que se decidirá si Obama permanece como Presidente. En las pasadas elecciones por las que llegó a la Casa Blanca, los números electorales indican que recibió los votos que le dieron la victoria en una media docena de Estados dominados por el voto en favor del Partido Republicano, gracias a lo cual Obama ganó la Presidencia. Eso es lo que se conoce como el efecto del "Voto Latino", como se conoce a los electores de origen latinoamericano o de España y Portugal, de los cuales dos terceras partes son de origen mexicano. Ese grupo se ha mostrado muy desilusionado con la actuación de Obama, de quien esperaban beneficios prometidos por él, tanto en su campaña electoral como durante toda su administración, en la que, por el contrario, han visto superados los récords de arrestos y expulsiones de mexicanos de la administración de George W. Bush, que era considerado como el peor Presidente para los de origen mexicano.

Esto ha provocado una reacción muy crítica contra el Presidente Obama, que ha hecho pensar a muchos (incluyendo a sus más cercanos asesores) que podría hacerlo perder los votos en su favor que recibió en las elecciones que lo llevaron a la Presidencia de Estados Unidos. Es decir, perder su reelección ante Mitt Romney, candidato del Partido Republicano. Obama requería tomar una decisión que favoreciera a los latinos aprovechando legalmente sus prerrogativas como jefe del Poder Ejecutivo,

que no pudiera ser objetada por los legisladores miembros del Partido Republicano. Varios hechos muestran la oportunidad con la que Obama está respondiendo al Voto Latino, mismo que ya ha provocado un cierto desbarajuste de los políticos del Partido Republicano ante la sorpresa de la decisión de Obama.

Hace unos días que varias organizaciones de *dreamers* de gran visibilidad regional anunciaron que se ubicarían en las oficinas de campaña del Presidente Obama para protestar desde ahí por el incumplimiento de las promesas que les hizo para mejorar su condición migratoria. El día de ayer ya se registraron reacciones entusiastas de organizaciones de latinos en favor de la reelección del Presidente Obama, derivadas de la decisión a la que alude este texto. Esta decisión llega una semana antes de la celebración del Congreso anual de la Organización de Funcionarios de Elección Popular de Origen Latino (NALEO), que tiene programados como oradores principales tanto a Obama como a Romney en días sucesivos. Esta reunión le proveerá a Obama de un foro ideal para contrastar su política hacia los latinos en comparación con la de Romney, quien recientemente propuso como su política migratoria la autodeportación. Por otra parte, ayer se conmemoró el 30 aniversario de la histórica decisión llamada "Plyler v. Doe", que estableció en 1982 el derecho de los niños indocumentados a ser admitidos en todas las escuelas públicas del país.

Sin minimizar la importancia de la decisión a la que aludo, debo señalar la cautela con la que se debe tomar su ocurrencia, pues su definitividad tiene cierto carácter precario en su dimensión legal derivada de su provisionalidad, sobre todo si Obama pierde su reelección. Esto ya está siendo señalado por los del Partido Republicano y por algunos de sus apoyadores del Partido Demócrata, quienes están reiterando que seguirán luchando por la definitividad de una política migratoria que favorezca a los indocumentados.

Decisión de la Suprema Corte (26 de junio de 2012)

Ayer decidió la Suprema Corte de Estados Unidos confirmar, sólo en parte, el principio de exclusividad del gobierno federal en materia de expedición de leyes sobre la inmigración, por encima de la facultad de los estados para hacer lo mismo. Sin embargo, dejó a los estados el derecho de legislar sobre la aplicación de la ley (*law enforcement*)

como la detención de cualquier persona para "pedirle sus papeles", que muestren la legalidad de su estancia en Estados Unidos. El efecto práctico de esta decisión es que deja la puerta abierta a la discriminación con base en la apariencia de la persona. Obviamente, esta decisión del máximo tribunal de Estados Unidos es pésima noticia para los cerca de 7 millones de migrantes indocumentados mexicanos en aquel país. Si bien no todos ellos residen en el estado de Arizona, la decisión de la Suprema Corte es de alcance nacional, lo que quiere decir que las legislaturas de todos los estados de allá podrán expedir o ajustar sus leyes a la decisión de la Corte, que permite a la policía "pedir papeles" a cualquier persona escogida por la policía con base en el criterio de "sospecha razonable", de no estar legalmente en Estados Unidos. En la práctica, tal criterio para "escoger" a quién arrestar y a quién no, ha equivalido a la discriminación de facto con base en la apariencia de la persona, principalmente por el color de su piel. De acuerdo con esta decisión de la Corte Suprema, cualquier persona de piel morena podrá ser detenida a partir de la "sospecha razonable" de que se trata de un "mexicano sin documentos".

Si bien esa decisión de la Corte advierte que "estará observando" que no se abuse de esa autorización abierta, los hallazgos de investigaciones como las de Bess Chiu *et al.*, *Constitution on Ice: A Report on Immigration Home Raid Operations* (2009), New York, N. Y., Cardozo Immigration Justice Clinic, han confirmado prácticas extendidas de lo que allá se entiende por "*police profiling*" con referencia a arrestos policiales con base en el color de la piel de los mexicanos. Esos hallazgos de investigación ya han dado lugar a que se espere que el significado real de la decisión de la Suprema Corte sea una autorización virtual de las prácticas de "*police profiling*" en contra de los mexicanos en todo Estados Unidos, pues esa decisión abre la puerta para que todas las legislaturas estatales ajusten sus leyes en seguimiento de esa decisión.

La decisión de marras acaba siendo ambivalente, pues, por una parte, dio lugar a que la gobernadora de Arizona, Jan Brewer, declarara jubilosa que la decisión de la Corte representó una "victoria" para su gobierno, al mismo tiempo que el Presidente Obama (su oponente ante la Corte) se manifestara "satisfecho" con la decisión, sobre la base

de que otras partes de la Ley SB1070 fueron declaradas anticonstitucionales, como la de que se penalice el que los indocumentados busquen trabajo y otras de carácter más técnico que fueron objetadas ante la Corte por los representantes de Obama. Ellos también se declararon contentos con la decisión, pues la decisión también menciona que la Corte estará "abierta" para conocer de "nuevos litigios" referentes a casos de violación de las leyes que prohíben las prácticas de *"police profiling"*. Obviamente que uno de los dos contendientes que se mostraron contentos con la decisión de la Corte acabará perdiendo. Pero, por ahora, la decisión de la Corte les dio bases a ambos para "sacarle raja política" a la ambivalencia de la decisión. Cabe mencionar que los jueces del máximo tribunal son mayoritariamente del partido contrario al del Presidente Obama.

La misma contradicción aparece en las reacciones de los "latinos" *versus* los "republicanos" de Mitt Romney. Los primeros están enojados porque la decisión no fue en contra de toda la Ley SB1070. A los segundos les molesta que la decisión no hubiera concedido "carta blanca" a los estados para legislar sin restricciones sobre migración. Mi conclusión es que la batalla sobre la migración está lejos de haber terminado con esta decisión de la Suprema Corte. Ella misma reconoce los cabos que quedan sueltos para "futuros litigios" que dieran lugar a nuevas decisiones del propio máximo tribunal. La de ahora representa un retroceso en materia de protección de los derechos humanos de los migrantes, pues "abre" la puerta a los estados para practicar *"police profiling"*, que ha constituido el agravio mayor que los latinos le han reclamado al Presidente Obama.

Fuentes

"Asegura Blake que estrategia de seguridad para el noreste es la correcta", en <<http://www.milenio.com/cdb/doc/noticias2011/75b72844da8089d57a31be8af115bac1>>, consultado el 2 de julio de 2012.

ANNAND, Katie, "Still Waiting for the DREAM: The Injustice of Punishing Undocumented Immigrants Students", *Hastings Law Journal*, año 3, vol. 59, 2008.

_____, "Campeón violador", *Reforma*, 22 de abril de 2008, p. 11.

- _____. *Cruzar la línea. La migración de México a los Estados Unidos*. México, Fondo de Cultura Económica, 1997.
- _____. Daniel Delaunay y Jorge Santibáñez, coords., *Taller de medición de la migración internacional*. Tijuana, El Colef / ORSTOM, 1997, p. 264.
- BUSTAMANTE, Jorge A., "Ernesto Galarza's Legacy to the History of Labor Migration", *Ninth Annual Ernesto Galarza Commemorative Lecture 1994*. Stanford, Universidad de Stanford, Centro de Investigación sobre los Chicanos, 1996.
- _____. "Extreme Vulnerability of Migrants: The Cases of the United States and Mexico"; *Georgetown Immigration Law Journal*, vol. 24, núms. 3-4, pp. 565-583.
- _____. "Fuente Ovejuna", *Reforma*, 14 de octubre de 2008, p. 17.
- _____. "La migración de México a Estados Unidos: de la coyuntura al fondo", en Blanca Torres y Gustavo Vega, *Los grandes problemas de México. Relaciones Internacionales*, vol. XII. México, El Colegio de México, 2010.
- _____. "Mexico-United States Migration Circularity" (en prensa).
- _____. *Migración internacional y derechos humanos*. México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002.
- _____. "Misión oficial de la ONU a Guatemala", 24-28 marzo, 2008, en <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G09/124/99/PDF/G0912499.pdf?OpenElement>
- _____. "Misión oficial de la ONU a México", 9-15 marzo, 2008, en <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G09/125/76/PDF/G0912576.pdf?OpenElement>;
- _____. "Procuraduría del Migrante", *Reforma*, 1 de septiembre de 2010.
- _____. "Sobre la ineptitud", *Reforma*, 26 de agosto de 2008, p. 13.
- _____. "The México-U. S. Border: A Line of Paradox", en Robert L. Earle y John D. Wirth, eds., *Identities in North America; the Search for Community*. Stanford, Stanford University Press, 1995.
- _____. *et al.*, *Taller de Medición de la Migración Internacional*. Tijuana, El Colegio de la Frontera Norte / Institut Français de la Recherche Scientifique pour le Developpement en Cooperation, 1997.
- CARNEGIE ENDOWMENT FOR INTERNATIONAL PEACE / Brookings Institute, "Germany and European Union", en T. Alexander Aleinikoff and Douglas Klusmeyer, eds., *Citizenship Today: Global Perspectives and Practices*. Washington D. C., Carnegie Endowment for International Peace / Brookings Institute.

- COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, *Informe Especial sobre Secuestro de Migrantes en México*. México, CNDH, 2011.
- DELAET, DEBRA, L., *U. S. Immigration Policy in the Age of Rights*. Westport, C. T., Praeger Publishers, 2000.
- EUROPEAN MIGRATION NETWORK, "Temporary and Circular Migration: Empirical Evidence, Current Policy Practice and Future Options in EU Member States", en *European Migration Network*, octubre, 2011. Disponible en <http://www.emn.ie/cat_search_detail.jsp?clog=1&itemID=356&item_name=>
- KASLER, Dirk, *Max Weber, an Introduction to His Life and Work*. Chicago, University of Chicago Press, 1989.
- GARCÍA, Chris, ed., *Latinos and the Political System*. Indiana, University of Notre Dame Press, 1988.
- GIDDENS, Anthony, *The Consequences of Modernity*, 1990.
- HELLER, Thomas, "Change and Convergence: Is American Immigration Still Exceptional?", *Citizenship Rights for Alien*, ed., Atsushi Kondo. New York, Palgrave Publishers, 2001.
- HUMAN RIGHTS WATCH, "Mexico's National Human Rights Commission. A Critical Assessment, febrero 2008", en <<http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/mexico0208webwcover.pdf>>
- JOPPKE, Christian, "The Evolution of Alien Rights in the United States, 2001.
_____, *Immigration and Nation-State: The United States, Germany and Great Britain*, Nueva York, Oxford University Press, 1999.
- JULIE HIRSCHFELD, David, "House OKs Bill Aimed at Illegal Youth Immigrants", Associate Press, 8 de diciembre de 2010, en <http://www.msnbc.msn.com/id/40567180/ns/politics-capitol_hill/t/house-oks-bill-aimed-illegal-youth-immigrants/#.TuvkdLJFttl>
- KLUSMEYER, Douglas, "Introduction", en T. Alexander Aleinikoff y Douglas Klusmeyer, eds., *Citizenship Today: Global Perspectives and Practices*. Washington D. C., Carnegie Endowment for International Peace / Brookings Institute, 2001.
- KONDO, Atsushi, ed., *Citizenship in the Global World: Comparing Citizenship Rights for Aliens*. Nueva York, Palgrave Publishers, 2001.
- MASSEY, Douglas S., "The New Immigration and Ethnicity in the United States", *Population and Development Review*, año 3, vol. 21, septiembre, 1995, pp. 631-652.

- MOMMSEN, Wolfgang J., *The Political and Social Theory of Max Weber*. Chicago, University of Chicago Press, 1989.
- _____, *The Political and Social Thought of Max Weber*. Chicago, University of Chicago Press, 1989.
- NEWMAN, Barry, "Quirk in Law Creates Health-Care Minefield for Legal Immigrants", *Wall Street Journal*, agosto de 2001.
- SHARON, Jessica, "Passing the Dream Act: Opportunities for Undocumented Americans", *Santa Clara Law Review*, año 3, núm. 47, 2007, p. 601.
- The Library of Congress*, "Bill text, 112th Congress 2011-2012, H.R. 1842.IH", en <<http://thomas.loc.gov/cgi-bin/query/z?c112:H.R.1842>: >
- VANHEULE, Dirk et al., "Temporary and Circular Migration in Belgium", *European Migration Network*, en <<http://www.emnbelgium.be/publication/temporary-and-circular-migration-belgium-emn>>
- WEBER, Max, "Economía y sociedad", *Conceptos Sociológicos Fundamentales. Relación social*. 7a. reimp. México, Fondo de Cultura Económica, 1994.
- _____, *Grundriss der Sozialökonomie*, III Abteilung, *Wirtschaft und Gesellschaft* Verlag von J. C. Mohr (Paul Siebeck), Tubing, 1925.
- WICKRAMASEKARA, Piyasiri, "Circular Migration: A triple Win or Dead End", en *Global Union Research Network*, International Labour Office, 2011, en <<http://www.gurn.info/en/discussion-papers/no15-mar11-circular-migration-a-triple-win-or-a-dead-end> >

Tendencias recientes de la migración centroamericana



*Manuel Ángel Castillo García**

Las migraciones en la Centroamérica del siglo XX

La dinámica de la movilidad de la población de los países centroamericanos ha sufrido cambios importantes en los años transcurridos del presente siglo. Sin embargo, la comprensión de lo ocurrido en la época reciente tiene necesariamente que tomar en cuenta lo acontecido al menos durante el último cuarto del siglo XX. Durante ese periodo, las naciones centroamericanas vivieron procesos que alteraron el comportamiento de las variables económicas, políticas y sociales en su sentido amplio, incluyendo los patrones migratorios hasta entonces vigentes.

En la segunda mitad de esa centuria, los países de la vecina región iniciaron los procesos de urbanización con el crecimiento de algunas ciudades, especialmente las capitales nacionales. Entonces empezó a modificarse la composición urbana y rural de la población, en favor de un incremento progresivo de la proporción de población que vivía en ciudades. Tales cambios se originaron en una mayor participación de las actividades secundarias y terciarias de la economía en la producción nacional, a pesar de la persistencia del mayoritario peso relativo de la agricultura. Dicho proceso propició los primeros desplazamientos importantes de población del campo a la ciudad, con lo cual las migraciones internas comenzaron a adquirir notoriedad en el contexto de la dinámica poblacional.

Hasta pasada la primera mitad del siglo XX, no se percibió una dinámica importante en materia de migración internacional; a lo sumo, se registraban algunos

* Profesor-investigador del Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales (CEDUA) de El Colegio de México.

movimientos laborales transfronterizos, sobre todo de carácter estacional, que los cultivos de exportación requerían en forma de trabajos temporales. Tal era el caso de nicaragüenses en Costa Rica, salvadoreños en Honduras y Guatemala, así como también guatemaltecos en el sur de México.

Conflictos sociales y movimientos de población

La irrupción de movimientos sociales, producto de crisis sociopolíticas, primero en Nicaragua, luego en El Salvador y por último en Guatemala, motivó el desarrollo de significativos desplazamientos de población, tanto en el interior de los países, como fuera de sus fronteras. Estos últimos, en una primera instancia, se dirigieron a destinos dentro de la misma región, sobre todo a países vecinos: nicaragüenses a Costa Rica; salvadoreños a Honduras, Belice, Guatemala y Costa Rica, y guatemaltecos a Costa Rica, Belice y México.

La misma extensión de los efectos de la crisis al conjunto de la región propició que se iniciaran flujos a destinos cada vez más distantes. Con ello, las migraciones de carácter internacional pasaron a constituir nuevos componentes de la dinámica poblacional de la región. La figura del "refugio" adquirió significado dentro de la movilidad de la población centroamericana. En varios casos favoreció su acogida en naciones que se convirtieron en receptoras de individuos, familias e incluso grupos de comunidades víctimas de conflictos en sus lugares de origen, que en el continente fueron los papeles desempeñados por México, Estados Unidos y Canadá.

Los procesos de pacificación, de resolución de los conflictos y de retorno a la constitucionalidad de los países que vivieron dichas experiencias, pero cuyas consecuencias se difundieron a toda la región, hicieron pensar que, a partir de los años noventas, se podría reconstituir el patrón de asentamientos de sus poblaciones. Ello no fue así; si bien algunos grupos de población retornaron a sus lugares de origen, otros debieron hacerlo a lugares distintos, debido a que sus sitios de residencia habitual habían sido ocupados. Otros, tal vez los menos, prefirieron permanecer en los lugares de destino de su emigración, en donde habían generado vínculos de diversa índole; allí pudieron llevar a cabo procesos de integración más o menos exitosos.

Por otra parte, la firma de acuerdos de paz entre las partes en conflicto o la puesta en marcha de procesos de democratización no generaron necesariamente respuestas inmediatas a los efectos de las economías de guerra sostenidas durante periodos relativamente largos. La reactivación de los aparatos productivos y de las economías en general fue una tarea de difícil gestión. Ello implicó que se registraran carencias e insuficiencias en materia de empleo para amplios sectores de población, especialmente de los efectivos desmovilizados de los grupos combatientes: tanto de los miembros de los grupos opositores como de las fuerzas gubernamentales. La incapacidad para ofrecer fuentes de empleo a dicha población pronto generó presiones sociales que no encontraron otra alternativa que la emigración. Para entonces, se orientaban hacia destinos en donde los mercados laborales pudieran acoger y satisfacer las necesidades de los trabajadores, pero también de sus hogares, es decir, del resto de miembros que habían permanecido en sus comunidades de origen.

El incremento de medidas de control y de contención de los flujos adoptados por los países de tránsito propició el surgimiento de mecanismos para facilitar los desplazamientos que mayoritariamente ocurrían de manera irregular. Al igual que sus homólogos mexicanos lo hacían, sobre todo para ingresar a territorio estadounidense e incluso para trasladarse hasta los lugares específicos de destino, aparecieron los prestadores de servicios de conducción de migrantes indocumentados. Al inicio, varios de ellos eran miembros de las mismas comunidades que, a partir de la experiencia propia, aprendieron formas de superar las barreras físicas e institucionales, y además desarrollaban relaciones que les permitían prestar dichos servicios a sus coterráneos. Progresivamente, esa actividad fue requiriendo mayores recursos y conocimientos, pero sobre todo modalidades de protección y apoyo de autoridades para lograr el tránsito exitoso. Finalmente, los conductores individuales fueron paulatinamente desplazados del mercado de oferentes por bandas organizadas que no sólo escalaron en medios y recursos, sino también en poder y control de territorios, todo ello con la colusión y protección de agentes de autoridad.

Por otra parte, las comunidades y redes sociales formadas en los lugares de asentamiento de las poblaciones refugiadas, reconocidas o no como tales, se convirtieron en una referencia para los nuevos emigrantes. La información, las

percepciones y las expectativas que ofrecía contar con vínculos en destinos probables, se convirtieron en elementos efectivos para dinamizar una nueva fase de las emigraciones originadas en países centroamericanos. Para entonces, ya no se trataba exclusivamente de los habitantes de las tres naciones que habían vivido las situaciones de conflicto. A ellos también se sumaron migrantes procedentes de Honduras, cuyos ciudadanos no habían tenido un involucramiento directo en los enfrentamientos, pero que engrosaron de manera significativa los flujos migratorios. Su crecimiento tendencial fue de tal importancia que pronto llegaron a ocupar los primeros lugares en el número de detenciones realizadas por las autoridades migratorias de México.

Las migraciones al norte a inicios del siglo XXI

Aunque el nuevo patrón de las migraciones internacionales de los países centroamericanos se empezó a conformar en la segunda mitad del decenio de los noventas, sólo adquirió sus rasgos definitivos en los primeros años del nuevo siglo. Para entonces, se distinguía una corriente migratoria, con tendencia creciente, en dirección hacia el norte, principalmente hacia Estados Unidos, conformada por nacionales de Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua. Sin embargo, se registraba una segunda corriente con dirección al sur, constituida por ciudadanos de Nicaragua, que tenían como destino a la vecina Costa Rica, y que, según las observaciones y mediciones, superaba en número a la de sus conciudadanos en dirección al norte; ello se explicaba por las facilidades que brindaba la cercanía física, pero también las menores dificultades y barreras culturales.

Las migraciones centroamericanas hacia Estados Unidos comenzaron a mostrar signos de coincidencia con los patrones y comportamientos de sus homólogos mexicanos, aunque también diferencias significativas con procesos que tenían una larga experiencia y rasgos de tradición en muchos sentidos. Progresivamente, algunos observadores del fenómeno comenzamos a mencionar que se trataba de la conformación de un "sistema migratorio regional", que mostraba su efectividad para alimentar las demandas de algunos tipos de mano de obra requeridos por el mercado laboral estadounidense, hasta ese momento en condiciones de expansión.

Claro que una característica favorable para la manera en que dicho mercado utilizaba esta oferta era su condición mayoritaria de población indocumentada o no autorizada para estar y laborar en territorio estadounidense. Ello propició que no solamente su desempeño ocurriera en condiciones de enorme desventaja respecto de otras poblaciones, sino que también todo el proceso de tránsito ocurriera bajo situaciones de riesgo que fueron agudizándose progresivamente. Esta situación se acentuaba a medida que el gobierno de Estados Unidos, pero también el de México —en su condición de territorio de tránsito—, endurecían sus políticas de control migratorio y de reforzamiento de las fronteras. Mientras tanto, el principal beneficiario de este esquema de provisión de mano de obra oportuna, dócil y barata, el mercado laboral estadounidense, no tomaba ninguna medida apropiada para regular y regularizar la admisión y reclutamiento de estos trabajadores, por ejemplo bajo esquemas de visas, tanto de naturaleza temporal como permanente, según las necesidades de las actividades empleadoras.

Los derechos humanos de los migrantes

Desde mediados de los años noventas, diversos observadores —académicos, miembros de organizaciones civiles y medios de comunicación— empezaron a llamar la atención sobre las condiciones en que ocurrían los desplazamientos de los migrantes centroamericanos, sobre todo por territorio mexicano. Al inicio, se trataba de una serie de abusos cometidos por agentes de autoridad, quienes aprovechando su condición sometían a los migrantes a diferentes situaciones de coerción, extorsión, vejaciones, etcétera. Al mismo tiempo, delincuentes comunes —individuales y grupos— encontraron en los migrantes un objetivo de sus prácticas delictivas, sobre todo con el fin de despojarlos de las escasas pertenencias que portan consigo para realizar el trayecto. Todo ello no solamente tenía los resultados inmediatos de las agresiones cometidas por ambos grupos de agresores, sino que a la larga incidía negativamente en el logro de su propósito: el tránsito por el territorio mexicano para llegar y cruzar la frontera norte.

Sin embargo, al paso de los años y principalmente en el decenio reciente, los ataques a los migrantes fueron escalando en cantidad y calidad. El número de

denuncias y el tipo de agresiones fueron haciéndose cada vez más cruentos, lo cual se asoció también a un cambio en las formas de organización y operación de sus agresores. Los delincuentes individuales fueron desplazados por grupos organizados cuyas áreas de operación fueron haciéndose más extensas, en parte porque a la vez se modificaban las rutas para evadir controles, pero que fueron mostrando progresivamente mayores niveles de violencia sobre sus víctimas. Es claro que ello ocurrió porque también fue posible por la adopción de modalidades de protección y colusión con agentes de autoridad. Con ello lograron operar bajo el manto de la impunidad, que les aseguraba la posibilidad de reincidir sin temor a que se les aplicara sanción alguna.

A los vejámenes, que no sólo estaban constituidos por actos de violencia física (golpes y violaciones sexuales, principalmente), se sumaron también acciones de carácter psicológico y emocional. Luego se empezaron a conocer denuncias por detenciones arbitrarias y por secuestros con fines de extorsión de las familias. Pronto derivaron en desapariciones y ejecuciones, individuales y colectivas, como fue el caso de las masacres que, a partir de 2010, conmovieron a la opinión pública de los países de la región, pero también a la comunidad internacional en general. De todo ello fueron dando cuenta y seguimiento los ejercicios de observación realizados por los Relatores de Derechos Humanos de Naciones Unidas y de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

Sin embargo, la gravedad de los hechos no ha tenido una respuesta oficial que apunte a garantizar la erradicación de ese tipo de abusos, pero sobre todo de la operación de delincuentes, bandas organizadas y de agentes de autoridad involucrados en tales ilícitos. Se ha reiterado que el sistema de seguridad y los poderes judiciales han sido incapaces de establecer el Estado de Derecho, sobre todo en las zonas de tránsito de migrantes. Como consecuencia, han sido incapaces de garantizar la protección de los migrantes, su acceso a la justicia y la adopción de sanciones para los responsables; por ende, se ha fortalecido la condición de impunidad de los agresores. Ello ha propiciado la persistencia y recurrencia de los delitos en contra de sus personas y las situaciones de riesgo a lo largo de sus desplazamientos por territorio nacional.

La crisis económica de Estados Unidos y sus repercusiones en los flujos

La tendencia al alza casi sistemática observada en los flujos migratorios procedentes de Centroamérica en dirección a Estados Unidos empezó a mostrar signos de cambio a mediados de la década pasada. Diversos observadores y analistas externaron distintas hipótesis sobre los posibles motivos, entre los que se mencionó el incremento de los riesgos experimentados por los migrantes en su tránsito. También se refirieron el endurecimiento de la política de contención llevada a cabo por el gobierno de Estados Unidos, con especial énfasis en la frontera con México. A los efectos de los operativos realizados en algunos puntos estratégicos de la frontera durante los años noventas, se sumaron decisiones importantes; entre ellas cabe destacar el aumento de efectivos y equipo de la Patrulla Fronteriza, la extensión significativa de la barda o muro, en áreas hasta entonces relativamente aisladas, y el destacamento de efectivos de la Guardia Nacional a algunos sitios considerados clave para la política de contención.

A dicha situación pronto se agregaron los efectos de la crisis de la economía estadounidense, que se detonó en 2007. Dado que el eje principal de la perturbación financiera se centró en el sector inmobiliario, sus efectos más severos e inmediatos se sintieron en actividades como las de la construcción y ramas afines. No obstante, la crisis tuvo repercusiones importantes en otras áreas de la economía, debido a sus notables impactos en todo el sistema financiero. En breve, dicha conmoción se tradujo en efectos sobre el mercado laboral en forma de un incremento creciente de las cifras de desempleo. Sus consecuencias afectaron en mayor medida a ciertos sectores vulnerables, entre los que se cuenta la población inmigrante, especialmente en condición indocumentada.

Existen signos diversos, todavía no suficientemente decantados, sobre la naturaleza y profundidad de los alcances de la crisis económica sobre el comportamiento de los flujos migratorios. Se especuló sobre la posibilidad de un retorno masivo como consecuencia de la incapacidad de los migrantes de recuperar sus ocupaciones, en tanto no se superaran los efectos de la crisis; sin embargo, dicho retorno no ocurrió, al

menos de la manera como se vislumbraba en los países de origen. Algunos miembros de organizaciones de migrantes centroamericanos residentes en Estados Unidos alertaban a sus compatriotas sobre las dificultades que podían encontrar en los destinos previstos, en caso de persistir en su intención de emigrar bajo esas circunstancias. A dichas posturas se oponían los casos de personas que manifestaban no haber sufrido mayores consecuencias de los problemas de la economía o, al menos, como para considerar el retorno y abandono de todo lo logrado hasta entonces.

Mientras tanto, la dinámica de la migración mexicana empezó a mostrar signos de cambio, como consecuencia de un movimiento en dos direcciones. Por una parte, las estimaciones respecto de las emigraciones hacia Estados Unidos empezaron a registrar una tendencia sistemática a la disminución. Por la otra, comenzaron a incrementarse las cifras de retornos, tanto voluntarios como forzados. Estos últimos obedecieron, sobre todo, a las políticas de contención llevadas a cabo no sólo en la región fronteriza, sino también en algunas ciudades que son ámbito de concentración de población indocumentada. Además, el aumento de dichas acciones ha estado asociado a la aplicación de la legislación adoptada desde 1996 por el gobierno de Estados Unidos, que incluyó un mayor número de causales para la deportación, como es el caso de antecedentes de faltas menores, incluso ocurridas con mucha anterioridad a la detención. Todo ello ha incidido en un ambiente de inseguridad en las comunidades de migrantes latinos, dentro de los cuales los de origen centroamericano acusan rasgos de mayor vulnerabilidad.

Es más difícil afirmar con certeza lo que ocurrió en paralelo con la población centroamericana. Como ya se dijo, los nacionales de esos países vecinos se habían incorporado al movimiento que denominamos como un sistema migratorio regional, el cual se ha orientado a satisfacer la demanda de mano de obra, sobre todo con poca o ninguna calificación, requerida por el mercado estadounidense en ciertos nichos. Pero en ese caso, el anunciado retorno masivo tampoco se dio, al menos no en su expresión voluntaria. Lo que sí se registró fue un aumento significativo de las deportaciones que, al menos en términos relativos, constituyen un fenómeno que, sobre todo, atrae la atención de diversos sectores en las sociedades de origen de las personas repatriadas, a veces en condiciones sumamente indignas, por el trato infligido por las autoridades estadounidenses en el proceso.

Las nuevas expresiones de la migración

En ese lapso, las economías de los países centroamericanos siguieron enfrentando diversas dificultades para lograr la ansiada reactivación económica planteada en los años noventas, después de la pacificación de la región y especialmente en los países que vivieron los conflictos más intensos. Los niveles de pobreza y marginación, especialmente en las áreas rurales, seguían señalando las debilidades para atender la creciente demanda de satisfactores de todo orden de sus respectivas poblaciones. En ese contexto, la migración seguía siendo una alternativa para tratar de resolver la situación de amplios sectores.

Nuevos fenómenos surgieron en el interior de la región. Las emigraciones hacia el norte continuaron, aunque probablemente no con la misma intensidad y características del pasado. Desde finales de los años noventas, los países del llamado Triángulo Norte (Honduras, El Salvador y Guatemala) experimentaron los efectos de fenómenos naturales, que provocaron situaciones de desastre en algunas zonas de sus territorios nacionales, cuyos grupos de población sufrieron las consecuencias de esas situaciones, que se sumaron a otras menores, como las provocadas por sismos frecuentes en la región; dentro de ellas destacan los casos de los huracanes Mitch y Stan. Las debilidades para enfrentar tales circunstancias propiciaron que las migraciones se incrementaran. En algunos casos, se planteó que podían constituirse en argumentos sólidos para gestionar la admisión y/o permanencia legal de inmigrantes en Estados Unidos, bajo la protección de programas temporales, como el llamado TPS (*Temporary Protected Status*), mismos que, desde la época del conflicto, han beneficiado a nacionales de El Salvador, Honduras y Nicaragua.

Los mencionados efectos de la crisis financiera en Estados Unidos y la política de deportaciones han sustentado la hipótesis de que los flujos migratorios de centroamericanos hacia aquel país han disminuido a partir de la segunda mitad del decenio anterior. Las estimaciones de lo acontecido con sus homólogos mexicanos han llevado a varios analistas a plantear que, en la actualidad, las emigraciones desde México prácticamente se ven compensadas por los retornos, con lo cual se aproxima a una tasa neta de crecimiento cero. Sin embargo, la ausencia de parámetros confiables impide hacer una estimación semejante para la emigración de

centroamericanos. En todo caso, las observaciones de la dinámica actual apuntan en la dirección contraria: el fenómeno parece persistir con un alto nivel de intensidad y, aunque las deportaciones (directas) a los países centroamericanos se han incrementado, no parecen contrarrestarse y, por el contrario, la tendencia muestra que la movilidad hacia el norte se mantiene. Con ello se ha consolidado la condición de territorios de paso de dichos países, sobre todo de México, como zona estratégica para el tránsito de los migrantes en ruta a Estados Unidos.

Por otra parte, los desplazamientos desde los países centroamericanos han dejado, en algunos casos, ciertos vacíos en los limitados mercados laborales en países de origen. Ello ha dado lugar a limitadas posibilidades de empleo, sobre todo en mercados laborales transfronterizos, como el que se identifica en el oriente del territorio salvadoreño, el cual ha permitido la absorción de algunos trabajadores migratorios nicaragüenses. Otro tanto ha ocurrido con salvadoreños y hondureños en Guatemala, así como de guatemaltecos en México.

Habría que recalcar que los movimientos transfronterizos en la región no sólo se mantienen, sino que, en algunos casos, han experimentado algún grado de incremento debido a la diversificación de actividades productivas que requieren su mano de obra. Es difícil cuantificar la dinámica de los movimientos temporales, que son la modalidad mayoritaria en las regiones de frontera, pues la cercanía entre lugares de residencia y de trabajo facilita los desplazamientos de corta duración, incluyendo los movimientos cotidianos, sobre todo para la realización de intercambios comerciales.

A manera de conclusión

Durante el periodo transcurrido en lo que va del presente siglo, los países centroamericanos han modificado sus patrones migratorios en el ámbito internacional. Por una parte, han persistido las tendencias emigratorias hacia el norte, especialmente hacia Estados Unidos, a pesar de los factores desfavorables en aquel país, como son la crisis económica y la política de contención y de deportación de inmigrantes. A ello han contribuido algunos fenómenos coyunturales, como los meteorológicos, cuyas consecuencias han devenido en situaciones de desastre

en amplias zonas de sus territorios y sectores de población. Sus impactos han repercutido no solamente en daños a las actividades productivas y la infraestructura, sino también en la pérdida de vidas humanas.

Por otro lado, la dinámica intrarregional ha conformado nuevos nichos de ocupación y destino de movilidad, tanto temporal como permanente, como consecuencia de los vacíos laborales propiciados por los desplazamientos de residentes de regiones de emigración. Todo ello confirma el hecho de que en dichas naciones continúan operando las presiones hacia la emigración de significativos sectores de sus respectivas poblaciones. La demanda insatisfecha de ocupación formal y los elevados niveles de pobreza son factores explicativos de la persistente emigración.

Tanto las condiciones en los lugares de destino como las crecientes dificultades en el trayecto para que los emigrantes logren su objetivo no se han traducido en un retorno masivo como algunos sectores en los lugares de origen temían. Sin embargo, ello no minimiza la importancia que debe ocupar el fenómeno del retorno en una agenda de política pública de los países de origen. Desde finales de los años noventas, algunas naciones experimentaron los efectos iniciales de las deportaciones de inmigrantes, sobre todo acusados de la comisión de algún ilícito. La falta de políticas y programas de integración de dichas personas dieron lugar a dos procesos: por una parte, la conformación de grupos organizados que, ante la falta de mecanismos efectivos de integración social, se dedicaron a la comisión de actividades ilícitas, y, por la otra, a procesos de reemigración, con los consiguientes riesgos de una nueva entrada irregular al país del cual habían sido expulsados.

Finalmente, el mayor desafío para los países de origen en este contexto reside en una doble atención: la generación de oportunidades de desarrollo personal, familiar y comunitario, especialmente de aquellos sectores con mayores probabilidades de emigrar en un plazo breve, y la adopción de políticas apropiadas para atender las necesidades de las personas que retornan, tanto en forma voluntaria como por las medidas de contención y deportación adoptadas por los países de tránsito y de destino. Todo ello sólo será posible en un marco de observación y garantía del ejercicio de los derechos humanos fundamentales, así como de un relacionamiento entre naciones, en el que la cooperación para el desarrollo permita llevar a cabo acciones directamente orientadas a satisfacer las necesidades esenciales de sus poblaciones.

Migración Centroamérica- México-Estados Unidos: percepciones, intereses, mitos, realidades y acciones posibles*

Jorge Schiavon Uriegas**

Introducción

El fenómeno migratorio tiene cuatro componentes fundamentales: emigración, inmigración, transmigración y retorno. Históricamente, cuando menos desde finales del siglo XIX, México ha sido un país emisor de migrantes; la mayoría de ellos —aproximadamente 98 %— han emigrado hacia Estados Unidos, buscando mejores condiciones económicas y sociales. De acuerdo con el censo estadounidense de 2010, hay, en números cerrados, 32 millones de personas de origen mexicano viviendo en ese país, de las cuales 12 millones nacieron en México. Se calcula que aproximadamente la mitad, entre seis y siete millones de personas, están de forma irregular.

Sin embargo, en las últimas décadas México también se ha convertido en un país de inmigración y retorno, además de ser un espacio de tránsito para miles de migrantes internacionales que viajan al norte en busca del sueño americano. La mayoría de los migrantes son centroamericanos —la suma de guatemaltecos,

* El presente capítulo complementa y actualiza el trabajo: Jorge A. Schiavon y Gabriela Díaz Prieto, "Introducción", en Jorge A. Schiavon y Gabriela Díaz Prieto, eds., *Los derechos humanos de las personas migrantes en México: estudios de casos para promover su respeto y defensa*. México, CIDE, 2011, pp. 9-24.

** Profesor-investigador de la División de Estudios Internacionales del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y Presidente (2011-2013) de la Asociación Mexicana de Estudios Internacionales (AMEI). Correo electrónico: jorge.schiavon@cide.edu.

hondureños y salvadoreños representa 92 % del total de transmigrantes—, pero también provienen de América del Sur y de regiones tan apartadas como Asia y África.

México tiene una política migratoria restrictiva, haciendo eco a la posición estadounidense sobre la migración. Debido a que no hay un control efectivo de la frontera sur, durante la última década el Instituto Nacional de Migración (INM) realiza operativos de detención de migrantes a lo largo de todo el país. Según datos recabados por el Instituto para las Mujeres en la Migración (Imumi), entre los años 2000 y 2011 el número de entidades federativas mexicanas que reportan despliegue de puntos de revisión temporal aumentó 100 %, de 13 a 26, mientras que el despliegue de operativos en transporte público aumentó en casi 350 %, pasando de siete a 24 entidades en el mismo periodo.¹ En consecuencia, para desplazarse, los migrantes han recurrido a rutas menos vigiladas, pero más peligrosas, lo cual implica asumir costos más altos y mayores riesgos.

Los migrantes en tránsito se enfrentan a una serie de peligros a lo largo de su trayecto por un país tan extenso como México. Los riesgos van desde aquellos relacionados con el camino, como las largas caminatas que deben hacer por el monte, la selva o el desierto, donde muchas veces sufren sed y hambre, o los accidentes producidos por viajar cansados o colgados del tren; también enfrentan la extorsión, los asaltos, la violencia física y sexual y los secuestros. En otro plano están los altos precios para contratar los servicios de un “pollero”, los riesgos que implica, desde las condiciones inhumanas del viaje y la posibilidad de ser abandonados en situaciones de gran vulnerabilidad, hasta situaciones de violencia e incluso de trata. En un tercer plano, los migrantes se pueden enfrentar a acciones de verificación arbitrarias, muchas veces con violencia, condiciones insalubres de detención y falta de acceso a la justicia e incumplimiento del debido proceso en términos jurídicos.

¹ Gretchen Kuhner, “Derecho migratorio y Ley de Migración en México”, presentación Powerpoint realizada durante el Taller de Fortalecimiento de Capacidades para Cancillerías Centroamericanas en Materia de Protección de Derechos Humanos de las Personas Migrantes”, 25 de junio (San Salvador), 27 de junio (Tegucigalpa) y 29 de junio (ciudad de Guatemala) de 2012. Disponible en: http://www.dhmigrantes.cide.edu/presentaciones_taller_centroamerica.html.

En muchas ocasiones, los abusos y delitos que sufren los migrantes en el camino se llevan a cabo con la complicidad o la anuencia de las autoridades, como lo documenta la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH).² Además, la falta de sanción a los actores involucrados en los abusos contra los migrantes (particulares y autoridades) han creado un ambiente que perpetua el abuso. Por lo tanto, las violaciones a los derechos humanos de los migrantes en México van en aumento, en lo que se califica una crisis humanitaria.³

Esta crisis humanitaria pone en evidencia grandes desafíos que se le presentan al país: un Estado que pierde terreno frente al crimen organizado, niveles crecientes de impunidad y corrupción que limitan la garantía de los derechos humanos y el acceso a la justicia, así como un ambiente de xenofobia y violencia. Todos estos factores convierten el tránsito por México en un viaje muy peligroso.

Ante esta realidad, cabe preguntarse ¿qué es mito y qué es realidad sobre el fenómeno migratorio?, ¿cuáles son las percepciones e intereses de gobiernos y sociedad?, ¿cómo ha evolucionado la migración en tránsito en los últimos años?, y, con base en lo anterior, ¿qué pueden hacer gobiernos y sociedad para reducir la vulnerabilidad y garantizar el respeto a los derechos humanos de las personas migrantes en tránsito? En las siguientes secciones se atenderán estas preguntas, buscando separar mitos, percepciones y realidades para, con base en ello, proponer recomendaciones de política pública y acción concertada para incidir positivamente en la situación y realidad de los transmigrantes.

² De acuerdo con la CNDH, en "seis meses, de abril a septiembre de 2010, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos documentó un total de 214 eventos de secuestro, de los cuales, según el testimonio de las víctimas y testigos de hechos, resultaron 11,333 víctimas". De éstos, "en el 8.9 % de los casos, testigos y/o víctimas refieren la colusión de alguna autoridad en la comisión del delito de secuestro". CNDH, *Informe Especial sobre Secuestro de Migrantes en México*. México, CNDH, 2011, pp. 26-27.

³ Amnistía Internacional, *México: víctimas invisibles. Migrantes en movimiento en México*. Madrid, Amnistía Internacional, 2010. Disponible en: <http://www.amnesty.org/es/library/info/AMR41/014/2010/es>.

Migración centroamericana y opinión pública en México: percepciones y realidades⁴

La migración, que es tema siempre presente en la vida social de México, se tornó particularmente candente en 2010. El aumento de la ola antiinmigrante en Estados Unidos dominó la discusión nacional, pero la masacre de migrantes centroamericanos en San Fernando, Tamaulipas, obligó a los mexicanos a volver la mirada hacia adentro y contemplar la inmigración a México. Buena parte del discurso público sobre la migración en México gira en torno a la emigración a Estados Unidos; sin embargo, la inmigración y transmigración a través del país se ha vuelto un tema cada vez más visible en México. ¿Cómo ven los mexicanos a los extranjeros que vienen a vivir a México?, ¿qué aportan éstos a la sociedad mexicana y en qué la afectan?

Es fundamental mencionar que la impresión que tienen los mexicanos de los extranjeros en el país pocas veces se forma a través de un contacto directo o estrecho con ellos. Un porcentaje relativamente bajo de los mexicanos —sólo 18 %— dice que “tiene relación con extranjeros que viven en México”. Para el 70 % de los mexicanos que se relacionan con extranjeros, la índole de esa relación es de “amistad”, seguido por “trabajo” (32 %), “familiar” (20 %), “vecinal” (13 %) y de “estudios” (12 %).⁵ Ahora bien, aun ante esta limitada relación directa, en general los mexicanos valoran positivamente la inmigración. Combinando las respuestas de “muy buena” y “buena”, 63 % tiene una opinión favorable “sobre los extranjeros que viven en México”, comparado con 22 % cuya opinión es “ni buena ni mala” y 12 % cuya opinión es desfavorable (o sea, “mala” o “muy mala”).⁶ También cabe destacar que los mexicanos no se sienten abrumados por el número de extranjeros en el

⁴ Esta sección resume los principales hallazgos sobre inmigración del capítulo 4 de Guadalupe González González, Jorge A. Schiavon, Gerardo Maldonado y David Crow, *México, las Américas y el mundo 2010. Política exterior: Opinión pública y líderes*. México, CIDE-DEI, 2011. El reporte completo se puede consultar en: <http://www.mexicoyelmundo.cide.edu>.

⁵ Las categorías de tipo de relación suman más de 100 %, porque uno puede relacionarse con extranjeros en varias calidades —por ejemplo, como compañero de trabajo y amigo— al mismo tiempo.

⁶ Los porcentajes no suman 100 % porque no incluyen a aquellos que respondieron “no sé” o que no respondieron (3 por ciento).

país, pues la mayoría (53 %) juzga que el número no es excesivo, al considerarlo "adecuado" (24 %), o bien, que los extranjeros "son pocos" (29 %); entre tanto, 32 % opina que hay "demasiados" extranjeros, y el restante 14 % dice no saber.⁷

En términos de sus contribuciones, para la mayoría de los mexicanos la inmigración acarrea ventajas importantes, particularmente en el terreno económico, sin perjudicar a la sociedad y a la cultura mexicanas. Una mayoría (77 %, combinando las respuestas de "muy" y "algo de acuerdo"), está de acuerdo con la opinión de que los extranjeros que viven en México "traen ideas innovadoras". En ese mismo sentido, un porcentaje similar (76 %) está de acuerdo en que los inmigrantes "contribuyen a la economía mexicana". Sin embargo, la evaluación generalmente buena que los extranjeros les merecen a los mexicanos (un 64 % favorable), se matiza de forma aguda según el país del que provengan. Se indagó acerca de las opiniones sobre "grupos de extranjeros que viven en México" procedentes de siete países y del continente africano en su conjunto. Los inmigrantes mejor evaluados son los no latinoamericanos, encabezando la lista los estadounidenses, con una opinión favorable (o sea, "muy buena" o "buena") de 56 %, y los españoles (55 % favorable); siguen los chinos, con 51 % de opiniones favorables. Los punteros latinoamericanos son los cubanos (45 %) y los argentinos (45 %), mientras que los "africanos" lograron un puntaje favorable de 41 %. Los peor evaluados son los colombianos (39 %) y los guatemaltecos (36 %). Sin embargo, también debe puntualizarse que el porcentaje de mexicanos que tiene una "impresión general muy o algo favorable de los migrantes centroamericanos en México" ascendió notablemente entre 2006, cuando era de 46 %, y 2010, cuando alcanzó 60 % (después de una ligera baja a 41 % en 2008).

Además de las diferencias que marca la opinión pública entre países de origen, la receptividad hacia migrantes se divide señaladamente entre los que llegan con permiso y los irregulares. La información de la encuesta arroja evidencia de firmeza contra la migración indocumentada. Entre las opciones para resolver el problema, dominan las opciones relativamente rigurosas por encima de las más flexibles en las preferencias de los mexicanos, aun cuando hay repudio general

⁷ Los porcentajes no suman 100 %, porque no incluyen a aquellos que no respondieron (1 por ciento).

hacia la alternativa más severa: la construcción de un muro en la frontera sur. El público aboga por que se controlen más estrictamente las fronteras y se aumenten las deportaciones.

Existe, sin embargo, una contracorriente que suaviza las aristas más ásperas de la opinión hacia los indocumentados, pues una gran mayoría también optaría por encauzarlos hacia la legalidad mediante programas de trabajo temporal. Siendo así, 79 % está de muy o algo acuerdo con “aumentar los controles fronterizos”; 71 % con “tener programas de trabajadores temporales”; 66 % en “deportarlos a su país de origen”; 34 % en “permitir la entrada sin obstáculos” y 21 % en “construir muros en las fronteras”. Cabe subrayar que las dos acciones más extremas de la canasta de opciones de política migratoria, apertura total y construcción de muros, son las menos favorecidas. En suma, la postura del público mexicano insistiría en que los inmigrantes estuvieran en el país legalmente y, al mismo tiempo, brindaría mayores facilidades para conseguirlo.

Mitos y realidades sobre la migración en tránsito

Ahora bien, tras conocer las percepciones, es fundamental dimensionar el fenómeno de la migración en tránsito. Esto es un ejercicio complejo, ya que existen pocas estadísticas que cuantifiquen los flujos de migrantes y los estudios de las poblaciones en tránsito por México son aún incipientes.⁸ Siendo así, es imposible saber con certeza cuántos migrantes cruzan México cada año de forma irregular. Sin embargo, a través de los datos del INM y la Patrulla Fronteriza estadounidense, sabemos que el año con mayor número de eventos de detención fue 2005, con un total de más de 345,000 migrantes centroamericanos detenidos en su tránsito por

⁸ Entre otros, véase Rodolfo Casillas, *Una vida discreta, fugaz y anónima: los centroamericanos transmigrantes en México*. México, SEGOB / Conacyt, 2006; Gabriela Díaz Prieto y Gretchen Kuhner, *Globalización y migración femenina. Experiencias en México*. México, Centro de Estudios y Programas Interamericanos, Instituto Tecnológico Autónomo de México, 2007 (CEPI Working Paper, núm. 12), disponible en: http://interamericanos.itam.mx/working_papers/12KUHNER.pdf; Martha Rojas Wiesner y Hugo Ángeles Cruz, “Gendered Migrations in the Americas: Mexico as Country of Origin, Destination and Transit”, en Nicola Piper, ed., *New Perspectives on Gender and Migration: Livelihood, Rights and Entitlements*. Nueva York, Routledge, Taylor & Francis Group, 2008, pp. 189-245.

México y al cruzar la frontera con Estados Unidos; de ellos, 227,000 fueron retenidos por México y 118,000 por Estados Unidos, en la frontera entre ambos países.

Como resultado del endurecimiento de la política migratoria en ambos países, el incremento sustancial en el costo y la peligrosidad de hacer el viaje, así como la crisis económica en Estados Unidos, los flujos migratorios —y por tanto las detenciones— se redujeron sustantivamente en el siguiente lustro, llegando a sus menores niveles en el año 2009. En este año se registraron 105,000 eventos de detención: 65,000 por parte del INM en México y 40,000 por Estados Unidos.⁹ En términos comparativos, por una parte la suma de centroamericanos detenidos por autoridades mexicanas y estadounidenses equivale a una quinta parte de los mexicanos aprehendidos por la Patrulla Fronteriza en su intento de entrar a Estados Unidos, y, por la otra, este número de centroamericanos detenidos en su tránsito por México e ingreso a Estados Unidos representa el triple de los residentes centroamericanos en México de acuerdo con el censo de población.¹⁰ Desde 2009, el número de detenciones se ha estabilizado en estos niveles, entre 100,000 y 120,000 centroamericanos son detenidos en su camino hacia Estados Unidos, de los cuales entre 60,000 y 70,000 (aproximadamente dos terceras partes) tienen lugar en territorio mexicano, y entre 40,000 y 50,000 (cerca de un tercio) en la frontera México-Estados Unidos.

Como muestran estas cifras, para los centroamericanos México es principalmente territorio de paso hacia Estados Unidos. Aunque México se sienta compelido a detenerlos, el volumen del flujo de migrantes, así como su necesidad y empeño en migrar, dificulta el cumplimiento de esta meta. Por su parte, ante los grandes peligros que enfrentan en el viaje, el INM no está capacitado ni facultado

⁹ Instituto Nacional de Migración, *Eventos de extranjeros alojados en estaciones migratorias, según continente y país de nacionalidad, 2009*. México, 2010. Disponible en: http://www.inami.gob.mx/index.php/page/Extranjeros_Alojados_y_Devueltos_2009, y Department of Homeland Security, *Annual Report, Immigration Enforcement Actions: 2009*. Washington D. C., 2010. Disponible en: http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/statistics/publications/enforcement_ar_2009.pdf

¹⁰ Ese mismo año la Patrulla Fronteriza estadounidense aprehendió a 613,003 mexicanos en su intento por cruzar la frontera. Por su parte, el Censo del año 2000 registra un total 40,644 centroamericanos, de un total de 294,793 extranjeros residentes en México. Department of Homeland Security, *op. cit.* Existe también una población que vive de forma irregular, pero no hay instrumentos para cuantificarla.

para garantizar una protección a sus derechos durante el tránsito. Por lo tanto, es necesario recurrir a fuentes diversas para procurar la garantía de los derechos humanos de esta población en su paso por México, como la protección que pueden ofrecer los consulados centroamericanos a sus connacionales en este país, y organismos constitucionales autónomos, como la CNDH.

Los migrantes que más transitan por México rumbo a Estados Unidos de forma irregular provienen de Guatemala, Honduras y El Salvador. Su migración comenzó con las guerras civiles en la década de 1980 y persistió porque las economías centroamericanas quedaron devastadas, primero por el conflicto armado, después por las políticas de reforma económica y estructural de tipo neoliberal, basadas en el Consenso de Washington, y, más tarde, por los desastres naturales. En este contexto, los gobiernos centroamericanos se han mostrado incapaces para proveer suficientes y bien remunerados empleos y oportunidades a sus nacionales. Las mujeres han sido las más afectadas por la pobreza, por lo que cada vez hay más mujeres, madres solas, que migran en busca de un mejor futuro para sus hijos.¹¹

Además de las razones económicas, en la actualidad la violencia ha vuelto a ser un factor de expulsión; la gente huye de la amenaza de las bandas o *maras* y de la inseguridad pública. Finalmente, la reunificación familiar también es un motivo para migrar. Hoy muchos niños, niñas y adolescentes emprenden solos el viaje, con la esperanza de reencontrarse con su padre o su madre en Estados Unidos.¹²

¹¹ Se estima que del total de migrantes en tránsito por México, la quinta parte son mujeres. Gabriela Díaz Prieto y Gretchen Kuhner, "Women Migrants in Transit and Detention in Mexico", *Migration Information Source*, 2007. Disponible en: <http://www.migrationinformation.org/Feature/display.cfm?id=586>. Para mayor información en este tema, véase Patricia Pessar, *Women, Gender, and International Migration across and Beyond the Americas: Inequalities and Limited Empowerment*. Expert Group Meeting on International Migration and Development in Latin America and The Caribbean, United Nations, 2005; Saskia Sassen, "Global Cities and Survival Circuits", en Ehrenreich y Hochschild, eds., *Global Women; Nannies, Maids, and Sex Workers in the New Economy*. Nueva York, Holt, 2002.

¹² El INM calcula que uno de cada 12 migrantes es menor de 18 años. INM, *Boletín Mensual de Estadísticas Migratorias*, 2009. México, INM, 2010. Disponible en: <http://www.inm.gob.mx/estadisticas/2009/BoletinEst09.pdf>. Para abordar este tema se recomienda el documental: *¿Cuál es el camino a casa?*, de Rebecca Camissa. México-EUA, 2009.

Frente a esta realidad de falta de oportunidades, la demanda de trabajo poco calificado en la economía de Estados Unidos y el ingreso en estas posiciones tan marcadamente superior al percibido en México y Centroamérica —el ingreso mínimo por jornada laboral es hasta 10 veces superior en el país del sueño americano—, ejercen una atracción fuerte en los centroamericanos. Bajo estas condiciones —y a pesar de la percepción de discriminación y/o explotación en Estados Unidos, y el riesgo en el proceso de migración a través de México— siempre habrá mano de obra disponible para cubrir estas posiciones. A lo largo de las últimas tres décadas la migración centroamericana se ha convertido en un proceso estructural de la región.¹³ Son las razones económicas las que hacen considerar al fenómeno migratorio como relativamente inevitable. Sin embargo, el costo en vidas humanas, la violación a sus derechos humanos, y las condiciones laborales riesgosas, entre otras, hacen que esta realidad, aunque inevitable, no sea necesariamente deseable.

Ahora bien, desde el punto de vista de los países de origen, la migración se ha visto como una “válvula de escape” para las presiones laborales y de provisión de políticas públicas en Centroamérica y México. Si una parte de la población del país sale del territorio nacional, eso inmediatamente reduce las presiones al gobierno para no sólo proveerles de un empleo, sino también de los servicios públicos y de seguridad social (educación, salud y vivienda, entre otros). Lo que no se toma en cuenta en este punto es la consecuente disolución social que se genera en las comunidades expulsoras, dando lugar a pueblos enteros de mujeres, niños y viejos, sin hombres en edad laboral, en varias regiones de los países centroamericanos. Además, al recaer la responsabilidad de la crianza y educación de los hijos en las mujeres, algunos niños tienen que abandonar sus estudios o se vinculan con pandillas o migran, lo que implica costos en el desarrollo de comunidades marginales.

¹³ Entre otros, véase Catherine Andrade-Eekhoff, “Migration and Development in El Salvador: Ideals versus Reality”, *Migration Information Source*, MPI, abril, 2006; Manuel Ángel Castillo, “Mexico: Caught between the United States and Central America”, *Migration Information Source*, MPI, abril, 2006; Sarah Mahler y Ugrina Dusan, “Central America: Crossroads of the Americas”, *Migration Information Source*, MPI, 2006; Jacqueline Mazza y Eleanor Sohnen, “On the Other Side of the Fence: Changing Dynamics of Migration in the Americas”, *Migration Information Source*, MPI, mayo, 2010; A. Morales Gamboa, *La diáspora de la posguerra. Regionalismo de los migrantes y dinámicas territoriales en América Central*. San José, FLACSO, 2007, y Aaron Terrazas, “Central American Immigrants in the United States”, *Migration Information Source*, MPI, enero, 2011.

Finalmente, esta salida implica la pérdida de mano de obra de personas con iniciativa y en edad económicamente activa que, además, si regresaran en su vejez al país, implicarían costos de seguridad social para los cuales no contribuyeron directamente en sus años productivos.¹⁴

Además de reducir la presión sobre el mercado laboral, estas personas envían recursos de regreso al país en forma de remesas. Éstas representan una de las principales fuentes de divisas para los países de Centroamérica. Mientras que en 2009 las remesas de los migrantes centroamericanos sumaban USD \$9,780 millones, la inversión extranjera directa era de USD \$1,479 millones y la ayuda oficial al desarrollo alcanzaba los USD \$1,110 millones.¹⁵ Por lo tanto, la migración cumple la función de apoyar el desarrollo nacional mediante la inyección de recursos para consumo e inversión en las economías nacionales.

Recientemente se ha reconocido la contribución de los migrantes a las economías nacionales a través de las remesas y se les ha considerado como gente emprendedora y muy trabajadora. Siendo así, en los últimos años los gobiernos centroamericanos han profundizado su convicción de defender los derechos e intereses de sus nacionales en Estados Unidos y México. De manera creciente, la protección de sus nacionales en el exterior se está posicionando cada vez más como una de las prioridades de la política externa de los países emisores.

Evolución de la migración en tránsito a través de México

Si bien durante la década de los ochentas México mantuvo una política de permitir el paso relativamente libre a los migrantes centroamericanos a través del territorio

¹⁴ Jorge A. Schiavon, "La migración México-Estados Unidos: entre intereses, simulaciones y opciones reales de política", en Jorge Durand y Jorge A. Schiavon, eds., *Perspectivas migratorias: un análisis interdisciplinario de la migración internacional*. México, CIDE, 2010, pp. 221-251.

¹⁵ Datos para El Salvador, Guatemala y Honduras. Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola, *Las remesas a Centroamérica y el Caribe aumentan notablemente*. Roma, 2010. Disponible en: http://www.ifad.org/media/press/2010/28_s.htm; ECLAC, *Foreign Direct Investment in Latin America and the Caribbean, 2009*, <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/2/39422/inversion2009i.pdf>; OECD, *Aid Statistics. Recipient Aid Charts*. 2010. Disponible en: http://www.oecd.org/countrylist/0,3349,en_2649_34447_25602317_1_1_1_1,00.html.

nacional en su camino hacia Estados Unidos, para la década de los noventas, bajo presión estadounidense, comenzó a aumentar su control migratorio. Después del 11 de septiembre de 2001, el endurecimiento de la política migratoria fue más evidente. Aumentaron los operativos de detención de migrantes y, con ellos, el uso de la fuerza y, en ocasiones, la violación de derechos humanos de las personas migrantes.¹⁶

Por su parte, a lo largo de estas tres últimas décadas, la migración centroamericana a través de México se ha profesionalizado, mientras que las redes de tráfico de personas se han sofisticado. El “pollero” o “coyote”, ese antihéroe que guiaba y acompañaba por el camino a los migrantes en el pasado, en el siglo XXI se ha transformado en un “traficante”, contratado y pagado desde Estados Unidos por un familiar allá establecido. El traficante de hoy no siempre acompaña; en ocasiones da instrucciones a través de personajes que aparecen y desaparecen, incluso a través de llamadas por celular.¹⁷ Por lo tanto, el migrante viaja más expuesto a los riesgos del camino.

A fin de huir de los controles, las rutas de migración se han trasladado a zonas de más difícil acceso y menor presencia de autoridades. Buscando que el trayecto por México sea lo más corto posible, los migrantes viajan montados en lo alto del tren de carga, que recorre el país de sur a norte, bordeando el Golfo de México, por los estados de Chiapas, Oaxaca, Tabasco, Veracruz y Tamaulipas. Esta ruta de la migración es también una de las rutas de la cocaína proveniente de América del

¹⁶ María Eugenia Anguiano Téllez, “Políticas migratorias y control de fronteras en el norte y sur de México”, en María Eugenia Anguiano Téllez y Ana María López Sala, eds., *Migraciones y fronteras. Estudios de caso y aproximaciones metodológicas*. México ICARIA y CIDOB, 2010; Juan Artola, “México y sus fronteras: migración y seguridad”, en C. Miranda Videgaray et al., coords., *Los nuevos rostros de la migración en el mundo*. México, OIJMIM-Gobierno de Chiapas, 2006, pp. 99-112; Raúl Benítez Manaut y Rodríguez Ulloa, “Seguridad y fronteras en Norteamérica. Del TLCAN a la ASPAN”, *Frontera Norte*, vol. 18, núm. 35, enero-junio, 2006, pp. 7-28; Gabriela Díaz Prieto y Gretchen Kuhner, “Women Migrants in Detention in Mexico City: Conditions and Due Process”, *Migration Information Source*, junio, 2008. Disponible en: <http://www.migrationinformation.org/feature/display.cfm?ID=684>

¹⁷ La globalización también ha revolucionado la migración al transformar la forma de operar de los traficantes de personas. Según la Comisión Global sobre Migración Internacional, la misma infraestructura diseñada para facilitar los flujos internacionales de capital, información y comercio hace posible una serie de flujos transfronterizos relacionados con su actividad, que les permiten obtener ganancias de 10,000 millones de dólares cada año. Global Commission on International Migration, *Migration in an Interconnected World: New Directions for Action. Report of the Global Commission on International Migration*. [Suiza], p. 85.

Sur en su tráfico hacia Estados Unidos, en el territorio de influencia de Los Zetas y el Cartel del Golfo.

Lo anterior genera una imperante necesidad de establecer las políticas y mecanismos para reducir la vulnerabilidad de las personas migrantes en tránsito, tanto desde el Estado de origen como en el de tránsito y destino, con la finalidad de prevenir, reducir y atender las violaciones a los derechos humanos de las personas migrantes en tránsito. Un importante instrumento para ello es lograr una eficaz y eficiente protección consular de las personas migrantes, como se explicará en la siguiente sección.

La defensa de los derechos humanos de las personas migrantes por la sociedad civil y la protección consular

México ha comenzado a tomar acciones para mejorar las condiciones de los migrantes irregulares que viajan a través del país. Actualmente se ha aprobado una nueva Ley de Migración, la cual puede ayudar a disminuir la vulnerabilidad de los migrantes. México debe asumir sus responsabilidades internacionales y actuar con la diligencia debida para proteger, respetar y garantizar los derechos de los migrantes, incluso cuando los responsables de los abusos sean individuos particulares, ajenos al Estado, como el crimen organizado. Esto significa que debe atender el problema: prevenir, detectar, investigar y sancionar estos abusos, así como realizar reparaciones efectivas a las víctimas. Para ello debe derribar la corrupción y la impunidad enraizadas en la sociedad y las autoridades mexicanas, así como garantizar la existencia de un Estado de Derecho donde impere la ley y no la impunidad.

Mientras esto sucede, hay que destacar la presencia y el trabajo de los defensores de los derechos humanos de los migrantes, especialmente los sacerdotes locales y trabajadores laicos que gestionan una red de refugios para migrantes. Ellos proporcionan alimento, aseo, cama, atención de la salud y remanso de paz por unos días para los migrantes. Además de la ayuda humanitaria, algunos defensores de derechos humanos han comenzado a documentar los casos de violaciones a los derechos de los migrantes de forma más sistemática y a litigar en favor de sus derechos, un trabajo poco explorado en México.

Sin embargo, hay que tener presente también la responsabilidad que tienen los países de origen por sus migrantes en tránsito. En los últimos años, principalmente como resultado del aumento de las presiones de sus comunidades en el exterior —quienes han aumentado sustantivamente su poder de incidencia en la vida pública de sus países, a través de los lazos con sus familias y el envío de remesas—, y ante el aumento de controles migratorios en Estados Unidos y el incremento en la peligrosidad del viaje a través de México, los países centroamericanos han comenzado a situar la protección consular como una política pública prioritaria al interior de sus Cancillerías. Hasta hace poco, la labor consular se centraba más en la documentación de nacionales y la expedición de visas o permisos para extranjeros, y en la última década —de manera acelerada en el último lustro—, ha aumentado la importancia del tema de protección, particularmente de las poblaciones migrantes, tanto como un tema cuya importancia aumenta dentro de la política externa de los países centroamericanos, como en el incremento de las asignaciones presupuestales para su atención —especialmente para la apertura de nuevos consulados a lo largo de la ruta de los migrantes a través de México y en las ciudades de mayor concentración migratoria en Estados Unidos.

Así, a nivel de los Consulados y las Embajadas acreditados en México y Estados Unidos, y de las propias Cancillerías centroamericanas, se observa el inicio de un cambio en la percepción del problema que atraviesan los migrantes en tránsito y en los lugares de destino, así como en su voluntad de intervenir para proteger a sus connacionales. Entre las acciones que han llevado a cabo destacan las siguientes: 1) identificación de las rutas de tránsito y ubicación de sus sedes en puntos neurálgicos, para proveer una mejor protección; 2) aumento del número de consulados y personal consular; 3) incremento en los mecanismos de coordinación entre las Cancillerías, las Embajadas en México y la red de Consulados a lo largo del país; 4) coordinación del trabajo consular entre Guatemala y El Salvador (en Acayucan, Veracruz; Arriaga y Comitán, Chiapas, y Tenosique, Tabasco) y, muy recientemente, inició la coordinación con Honduras y Nicaragua, particularmente en Tapachula, pero ésta se encuentra en su etapa inicial; 5) capacitación en temas de protección consular, derechos humanos y sistema jurídico y migratorio mexicano, y 6) vinculación con organizaciones de la sociedad civil, la academia y la red de abogados pro-bono.

Sin embargo, aun ante estos importantes avances, los Consulados centroamericanos se encuentran en una difícil situación para poder proteger plenamente los derechos humanos de sus connacionales en México por las siguientes razones: 1) no cuentan con los recursos humanos y materiales suficientes para atender el gran volumen de migrantes en tránsito por México y el incremento en las violaciones a sus derechos humanos que padecen; 2) no cuentan con procedimientos administrativos estandarizados ni sistemas informáticos para documentar los casos de violaciones de derechos de las personas migrantes, por lo que no cuentan con información documentada precisa, sistemática, comparable y reportable sobre la situación de sus migrantes en tránsito y radicados en México y Estados Unidos; 3) requieren de mayor capacitación sobre el proceso migratorio, jurídico, económico y político en México, así como en materia de protección consular y defensa de derechos humanos de acuerdo con el derecho internacional; 4) no existe un estricto cumplimiento en México de la Convención de Viena en materia consular, lo que implica que la inmunidad de los cónsules y autoridades consulares centroamericanas no es plenamente reconocida y respetada por las autoridades locales mexicanas; 5) los propios cónsules y autoridades consulares son víctimas directas de amenaza, extorsión y, en ocasiones, persecución, allanamiento y secuestro, por parte del crimen organizado; 6) los migrantes en tránsito irregular prefieren seguir su camino a Estados Unidos o ser repatriados, antes que denunciar un crimen o violación a sus derechos humanos. Siendo así, requiere fortalecerse el trabajo de protección consular de las personas migrantes desde las Cancillerías centroamericanas, dado que: a) existen importantes áreas de oportunidad en la capacitación y profesionalización de sus funcionarios en materia consular; b) aún se privilegia el trabajo diplomático sobre el consular, y c) existe preocupación de que el trabajo de protección consular pueda contaminar o lastimar los temas económicos y de concertación política en su relación bilateral con México.

Siendo así, es de central importancia continuar fortaleciendo el proceso de concientización en las Cancillerías de los países de Centroamérica sobre la imperante necesidad de defender plenamente los derechos humanos de las personas migrantes, así como fortalecer sus capacidades cognitivas, materiales y de coordinación para hacerlo, sentando las bases para incrementar la cooperación regional

y bilateral para proteger y garantizar los derechos de los migrantes (centroamericanos y mexicanos) en tránsito hacia Estados Unidos. Actualmente, han habido importantes avances, tanto en la sensibilización de los funcionarios como en el fortalecimiento sustancial del conocimiento, las capacidades, las herramientas y las estrategias de los cónsules para la protección de los derechos de sus migrantes y transmigrantes en territorio mexicano.

Con la finalidad de consolidar estos avances y profundizar su impacto en el tiempo, es esencial escalar el fortalecimiento de capacidades y la creación de una cultura de protección consular entre quienes toman decisiones en Centroamérica y, muy particularmente, a nivel de las Cancillerías centroamericanas, ya que es el lugar donde se decide la política exterior y, por lo tanto, es donde se puede tener un mayor impacto en generar un cambio de prioridades de política externa a nivel regional —e idealmente de cultura política y diplomática— sobre la relevancia de la protección a personas migrantes como un pilar de la política externa. Solamente así será posible generar y consolidar una política y una cultura de protección consular de largo aliento e impacto en relación con los derechos humanos de los migrantes centroamericanos en América Central, México y Estados Unidos, para que los cónsules y representantes consulares puedan ofrecer una defensa más efectiva, eficiente y rápida a sus migrantes en necesidad de protección o apoyo consular.

Consideraciones finales

Actualmente existe una coyuntura que incluye los siguientes componentes: 1) el endurecimiento de las políticas migratorias en Estados Unidos y México; 2) el aumento de las percepciones negativas sobre los migrantes en situación irregular en México y Estados Unidos, pero una buena impresión en general de las personas migrantes; 3) el agravamiento en las condiciones de tránsito a través de México y el consecuente aumento en la vulnerabilidad de las personas migrantes; 4) la creación de redes de apoyo y confianza entre funcionarios diplomáticos centroamericanos (en sus Embajadas y Consulados en México, así como en las Cancillerías de sus países) y las organizaciones de la sociedad civil, funcionarios públicos, abogados y académicos mexicanos y centroamericanos, y 5) el reconocimiento de la

necesidad, aunada a la voluntad explícita por parte de los funcionarios diplomáticos y consulares centroamericanos, de incrementar sus conocimientos, herramientas y estrategias para fortalecer sus capacidades en la defensa de los derechos humanos de las personas migrantes y de priorizar dicha actividad en la política exterior de sus países. Con base en ello, se puede consolidar la transformación de la política interna y exterior de los países centroamericanos en el largo plazo y a nivel regional, al promover y consolidar una política externa que priorice el trabajo consular, particularmente la protección de sus migrantes en tránsito y en el lugar de destino, tanto de manera programática como presupuestal y cultural.

Lo anterior implicaría la consolidación de un cambio que actualmente se encuentra en gestación en las políticas internas y exteriores de los países centroamericanos: que la protección consular —particularmente de migrantes— se posicione como uno de los pilares fundamentales de las políticas externas a nivel regional, como ocurrió en México en las últimas dos décadas, generando importantes espacios de cooperación y coordinación entre países centroamericanos con México y con Estados Unidos, para el respeto, defensa y protección de los derechos humanos de las personas migrantes en América Central y del Norte. Para ello, será esencial sumar esfuerzos y fortalecer las redes con organizaciones de la sociedad civil, la academia, las Comisiones y Organismos Estatales de Derechos Humanos, así como con organizaciones de migrantes y funcionarios locales, nacionales e internacionales. La coyuntura actual es propicia para sumar estos esfuerzos, voluntades y trabajo de actores tan diversos, pero que comparten un objetivo común: la reducción de la vulnerabilidad, la mejora de las condiciones de vida y la defensa y el respeto de los derechos humanos de las personas migrantes.

México: migración internacional y nación



*Tonatiuh Guillén López**

La migración de mexicanos hacia Estados Unidos es uno de los procesos sociales más importantes que actualmente perfila a la sociedad nacional. Por décadas, este movimiento internacional de población ha redistribuido progresivamente a los mexicanos entre los dos países, generando importantes cambios demográficos, sociales, culturales, económicos y políticos para ambas naciones, con independencia de las específicas expresiones en cada uno y sin excluir las asimetrías que también caracterizan esta relación. Después de la guerra entre Estados Unidos y México, que en el siglo XIX nos implicó la pérdida de la mitad del territorio, sin duda que la migración internacional de los mexicanos es el segundo evento en importancia que ha modificado sustancialmente la relación bilateral en su conjunto.

De esta manera, la migración de los mexicanos hacia Estados Unidos constituye un proceso social de gran escala y de consecuencias muy importantes sobre las respectivas sociedades nacionales, evidentemente, de mayor intensidad para México, pero no menos decisivo para Estados Unidos. No es entonces un proceso menor o marginal; no se trata de un rubro secundario, ubicado en la periferia de los grandes asuntos nacionales, incluso si no se le reconociera entre las prioridades públicas de cada país; por el contrario, es una dinámica con capacidad para reconfigurar a la propia nación, especialmente si consideramos sus consecuencias estructurales para México.

* El Colegio de la Frontera Norte.

El presente ensayo no aborda los factores que determinan a la migración internacional, que son de naturaleza laboral y asociados a las asimetrías económicas entre México y Estados Unidos, como tampoco revisa otras problemáticas derivadas de este proceso social. El eje de análisis se concentra en sus implicaciones para nuestro concepto y composición de la nación, y, adicionalmente, en la necesaria adaptación a la que se enfrentan las instituciones del Estado y prácticamente toda política pública del país, asuntos de enorme importancia, como es notorio, en los cuales la migración internacional ha dejado una huella profunda. La exposición que sigue tiene un formato que se detiene más en los procesos y sus conceptos, en su forma más general, y menos en los detalles, que podrán ampliarse en un análisis posterior.

Transformando el paradigma de la nación

La migración internacional de los mexicanos hacia Estados Unidos es un proceso de escala *macrosocial*. De lo anterior se deriva que su análisis o que las políticas públicas que se relacionen con su dinámica no deban ser sectorizadas, en el sentido de comprenderse como un objeto aislado, propio de determinada espacialidad o temática segmentadas. Por decirlo de esta manera, no consiste únicamente en una cuestión *demográfica*, como objeto especializado de estudio, como tampoco en un asunto de *población*, asignable a alguna dependencia gubernamental en lo individual. Debido a su dimensión macrosocial, su estudio es necesariamente multidisciplinario, y como objeto de política pública es de ámbito generalizado.

Sirva lo anterior solamente para insistir en la *trascendencia* del tema que nos ocupa, con capacidad para redefinir el contenido mismo de la nación, en el sentido más amplio del término. Si por un momento consideramos que la nación mexicana la integran el conjunto de los mexicanos —incluyendo su amplia diversidad cultural—, de entrada debemos apuntar como parte de ella a ese 10 % de mexicanos que no residen en el territorio y que se localizan predominantemente en Estados Unidos. El contenido de la nación mexicana desbordaría entonces nuestros límites territoriales, extendiendo sus vínculos hacia otros países. Más aún, surgirían las interrogantes complementarias: los descendientes de estos mexicanos, nacidos fuera del territorio nacional y eventualmente ciudadanos de otro país (Estados Unidos)

¿son también parte de la nación mexicana?, ¿en qué condiciones?, ¿con cuáles atributos posibles de nacionalidad, jurídicos y, sobre todo, culturales?

Así, la interrogante sobre cuántos somos los *mexicanos*, por ejemplo, se vuelve más compleja de resolver. El censo de población nos responderá sobre los residentes en nuestro territorio, pero no sobre los residentes fuera de él. Menos aún, debido a la condición no autorizada de una parte importante de esta población migrante. Si traducimos lo anterior a sus expresiones numéricas ¿los *mexicanos* somos los 114 millones de las cifras censales o además los 12 millones que en números estimados residen en Estados Unidos (más la cifra de otros países)? ¿Cuáles serían las implicaciones de política pública, por ejemplo, de asumir la cifra de 114 millones o la de 126 millones? Al quedar los números oficiales limitados a los mexicanos en el territorio, ¿no hay un efecto jurídico de exclusión para quienes no están contabilizados?, ¿con cuáles implicaciones? Nada simple el escenario, especialmente si además nuestro concepto de “nación mexicana” reconociera a los descendientes de la población migrante —tengan o no una nacionalidad extranjera— la estadística nacional se movería hacia cifras mucho mayores, por supuesto, con las consecuencias de la más diversa naturaleza.

Desde estas consideraciones puede apreciarse que las dimensiones de la nación mexicana son completamente distintas cuando se remonta al concepto tradicional, que localiza todo su contenido en aquello que está dentro del territorio. La migración internacional es el proceso que genera este cambio de perspectiva y, dicho de manera más profunda, de *paradigma*, para comprender actualmente a nuestra nación. Este enorme proceso social obliga al cambio de los parámetros tradicionales para comprendernos y, cabe añadir, no es un giro optativo.

Considerando que los mexicanos no pierden sus derechos por el acto de migrar, ni su pertenencia a la nación, por consecuencia tampoco cesan sus vínculos con la sociedad y el Estado nacionales, a pesar de que evidentemente sus formas estén obligadas a ser distintas.

La nación transterritorial

Debido a la migración internacional, México se encuentra en una coyuntura que *de facto* ha convertido a la nación en una entidad de contenido *transterritorial*,

asentada más en las personas y en su movilidad, que en el espacio. Este cambio de paradigma puede comprenderse también como un proceso social en curso: la nación se está moviendo, si se nos permite la metáfora, tanto como los mexicanos migran internacionalmente. Pero una vez reconocido este nuevo perfil de la nación, el debate siguiente son sus dimensiones, relacionados ahora con la descendencia de los mexicanos en el exterior. Con independencia de si ésta adquiere la nacionalidad del país de nacimiento o si además la mexicana, la persistencia de la cultura y de su herencia étnica ¿los hace parte de la nación mexicana?, ¿en cuáles condiciones?, ¿con cuáles posibilidades para hacerlo *de jure*? En cualquier caso, el panorama nos conduce a un concepto "ampliado" de nación, que se asienta esencialmente en la firme persistencia de los lazos culturales y de intercambios con México, como cotidianamente se manifiestan en las ciudades estadounidenses. No es excepcional encontrar fuertes símbolos de identidad con México entre ciudadanos de Estados Unidos, hijos de padres mexicanos, reflejados en sus relaciones familiares, religiosas, estéticas o incluso en actividades de esparcimiento y ocio, además de multitud de hábitos culinarios, entre lo más evidente.

En el siglo XXI, en suma, México ya es una nación con un perfil crecientemente *transterritorial* y con un componente "ampliado" en expansión, más como proceso social y evidentemente sin un cuerpo jurídico que le soporte de manera explícita. Cabe añadir que esta evolución prosigue su curso, con implicaciones de enorme impacto en la dinámica del país, presente y futura, y en prácticamente todos los aspectos del entorno social. No es una gesta de cambio concluida, y lo más probable es que en este siglo XXI maduren sus mayores consecuencias, tanto para México como para Estados Unidos. En este último caso, por ejemplo, consideremos rápidamente como indicador el rol de la comunidad mexicana y latina como actor político, decisivo para las elecciones presidenciales o de los gobiernos locales; por supuesto, sin dejar fuera su peso creciente como referencia en la diversidad cultural de esa nación.

Por lo pronto, no existe un espacio o práctica social en México que no tenga una conexión con la migración internacional. Con mayor o menor intensidad, la migración internacional se ha convertido en un factor que explica importantes dinámicas del país, en principio, como hemos argumentado, modificando el contenido

mismo de la nación, sus alcances y potencialidades, lo cual es un rubro esencial, fundamental. De igual manera, puede analizarse sin dificultad su evidente efecto en la estructura demográfica de los mexicanos residentes en México —precisión a la que nos obliga nuestro propio argumento—, así como su distribución en las regiones del territorio; o bien, en las redes y formas culturales que transitan junto con la movilidad de las personas entre uno y otro país, agregando componentes nuevos a los espacios sociales del intercambio, como también encontramos su efecto en la balanza de pagos de México, beneficiada por las importantes remesas que envían los mexicanos en el exterior y que contribuyen sustancialmente al equilibrio macroeconómico del país, o su efecto en el sistema educativo o de salud de los estados, paralelo a los ritmos de su movilidad; o también sobre el escenario equivalente en los mercados laborales de las regiones, o en la política electoral, tanto en México como crecientemente en Estados Unidos, como ya se aludió. Y así sucesivamente, pudiera alargarse la lista de vínculos de la migración internacional con el país, enfatizando multitud de conexiones que al mismo tiempo son transformaciones de las prácticas precedentes. En este sentido, la migración internacional ha sido una fuerza de cambio para el conjunto de la estructura social mexicana.

La descripción anterior nos permite regresar a un planteamiento previo: la migración internacional es un proceso social de muy amplia escala que trasciende con mucho al evento mismo del cambio de las personas de un espacio a otro. Expresa transformaciones sociales y es factor de otras más, incluso de mayores dimensiones, abarcando las áreas y prácticas sociales más diversas. Arribado el argumento a este punto, la pregunta que sigue es sobre la conciencia nacional de esta evolución y sobre los procesos de cambio asociados. Nos hemos transformado, pero no necesariamente se ha construido la conciencia sobre las dimensiones del cambio.

El Estado y el curso de sus reformas

La conciencia de la nación sobre su propia evolución se condensa en las instituciones del Estado, dicho sea en términos generales. Esta relación expresa la adecuación

de la nación a su propia estructura institucional; sin pretender que exista la correlación perfecta, lo deseable es que existan sólidas bases de correspondencia. Ante la migración internacional y sus amplísimas consecuencias, en este caso, se esperaría que las instituciones del Estado fueran plenamente conscientes —adecuadas— a su evolución. No obstante, sin arriesgar demasiado, puede afirmarse que la adaptación de las instituciones del Estado, especialmente del gobierno federal mexicano, que tendría las atribuciones principales, ha sido muy lenta en relación con la evolución de la migración internacional. En buena medida, el concepto, la estructura y las funciones de estas instituciones aún se asientan sobre el paradigma de la nación contenida en el territorio y de una población mexicana con movilidad internacional limitada. Inclusive la migración interna todavía no termina por desplegar plenamente sus respectivas consecuencias institucionales.

En un primer momento, como agenda de investigación sobre el tema, nos hace falta ampliar el estudio de estas adaptaciones o no adaptaciones de las instituciones del Estado a la migración internacional y al nuevo perfil de la nación. Pero si nuestra conciencia nacional sobre la problemática tiene por parámetro los alcances de estas adecuaciones institucionales, en realidad lo avanzado es poco. Asuntos sustantivos, como definir cuántos somos los mexicanos, todavía no incluye a la población en el exterior como un elemento imprescindible para medir a la población *nacional*. Por ejemplo, sería ideal que las estadísticas elaboradas por el INEGI, que cada vez son más sofisticadas y de alta calidad, considerara como un capítulo sustantivo a los mexicanos en el exterior, integrados conceptual y metodológicamente *en las mismas condiciones* que los mexicanos residentes en el país, como les corresponde por derecho. Desde esta perspectiva estadística, no habría fundamento jurídico para que el Estado no conociera por igual a los mexicanos de una región del territorio y a los mexicanos que están afuera de éste. Evidentemente, no como curiosidad intelectual, sino como deber de política pública.

Como lo afirma el planteamiento anterior, México, la nación, ya no es solamente lo que está en su territorio. Sin duda, la tarea no es sencilla y no tiene solución inmediata. Lo que hacemos notar es la generalizada ausencia del planteamiento conceptual que oriente a este debate y subraye esa limitación como un esencial objetivo a cumplir, incluso a partir de los fundamentos constitucionales. De hecho,

el balance crítico —y constructivo— entre el actual texto constitucional federal y el nuevo perfil de la nación es un reto pendiente, imprescindible para avanzar hacia una nueva y coherente etapa de las instituciones gubernamentales, en toda la amplitud de su espectro.

Mientras tanto, la conclusión es que el Estado mexicano aún no ha reaccionado con la intensidad necesaria ante el nuevo perfil de la nación, derivado de la redistribución geográfica de los mexicanos y de las redes de la más diversa naturaleza que impactan al conjunto de nuestra vida social, estemos o no en el territorio. No hemos dado los pasos decisivos para reconocer e integrar en los parámetros institucionales a “los que se fueron” y a su específica problemática social, no obstante que configuren situaciones que demandan toda la atención o que aludan a derechos esenciales de nacionalidad que reclaman su ejercicio, a pesar de la residencia en otro país.

Por el lado positivo, el acotado flujo de las adaptaciones institucionales realizadas corresponde a un periodo relativamente reciente, durante el transcurso de los últimos tres lustros, sin excluir que puedan identificarse algunos antecedentes más remotos. La migración internacional de los mexicanos emergió en estos años como tema visible entre los asuntos públicos relevantes, motivando el surgimiento de algunas iniciativas de reforma institucional. En este camino pueden ubicarse al menos tres tipos de adaptaciones: las derivadas de situaciones críticas, las derivadas del ejercicio de derechos y las derivadas de oportunidades económicas.

Entre las primeras, sin duda la más notable fue la expansión de los servicios consulares de México en Estados Unidos y en general el rol de la Secretaría de Relaciones Exteriores en la temática. Creció tanto el número de consulados, como la diversidad de los servicios ofrecidos, si bien en una escala todavía menor en comparación con la demanda y problemática de los mexicanos en ese país. Sin que abordemos los detalles de este crecimiento, es pertinente destacar la vertiente hacia la defensa de los derechos humanos, laborales y sociales de los mexicanos, asumida por los consulados, lo cual es un rubro vital entre las necesidades de esta población, además de otras tareas relacionadas con la salud, la educación y los servicios sociales que debieron integrar a sus funciones, a pesar de su reducida capacidad de provisión. En todo caso, el aspecto relevante es ese expansivo rol de

los consulados, al menos como tendencia, orientado a “trasladar” algunas funciones del Estado mexicano para atender situaciones críticas de los compatriotas en el exterior. De hecho, una de las presiones que más reciben los consulados deriva de tareas que el conjunto de la estructura institucional federal tiende a canalizar por su intermedio.

Menos eficaz, pero ubicado en la misma trayectoria, el Instituto de los Mexicanos en el Exterior también forma parte de esta secuencia de primeros pasos de adaptación. Configurado como red de vinculación social, tiene más características como un foro para exponer las visiones e intereses de los mexicanos en Estados Unidos, pero de conexión aún insuficiente con el conjunto de instituciones del Estado. Potencialmente, pudiera ser una instancia clave para ir definiendo una agenda más amplia de metas para este enorme curso de acción que agrupamos en el término *adaptación*. De manera similar, si bien no estrictamente dedicado a los mexicanos en el exterior, sino a los que están en camino (entre otras situaciones), la Comisión Nacional de los Derechos Humanos ha generado también reformas para atender su crítica problemática, incluyendo la defensa de los migrantes de otros países que transitan por México.

Por otra parte, relacionada con el ejercicio de los derechos que como mexicanos tienen los migrantes internacionales, lo más interesante se refiere a los derechos políticos. El curso de adaptaciones es significativo en cuanto a la capacidad de voto en las elecciones presidenciales, si bien con complejidades operativas que lo vuelven algo casi inexistente. Adicionalmente, en algunos estados con fuerte migración y en donde sus migrantes adquirieron peso político, como Zacatecas, las reformas incluyen la posibilidad de elegir a dos diputados locales migrantes internacionales, con asientos explícitamente reservados. Ambos ejemplos, federal y local, son posiblemente lo más cercano a una integración formal de los mexicanos en el exterior como parte de la nación, no simplemente como enunciado, sino como *práctica* política, a pesar de sus acotamientos operativos.

Finalmente, en el aspecto económico podemos identificar tanto disposiciones fiscales y bancarias que facilitan el envío de remesas de los mexicanos en el exterior a sus familiares, como programas de contenido social: en particular el “Tres por Uno”, que cuenta con participación federal y de entidades locales, cada cual

adaptando algún componente de su estructura para permitir su operación y beneficios a las comunidades de origen de los migrantes.

Sin pretender que el anterior recuento de adaptaciones sea exhaustivo, a su manera cada experiencia retrata la enorme dificultad de transitar el paradigma tradicional de la nación hacia uno transterritorial. Si analizáramos con finura su respectivo marco conceptual, encontraríamos la huella de esa concepción tradicional, no obstante que constituyen la avanzada del movimiento, paralela a otras experiencias que no hemos referido. Es evidente, además, que parte sustancial del desafío está acotado por los recursos materiales disponibles por el Estado mexicano, lo cual funciona como una barda que impide ver al otro lado. Simplemente la cuantificación de los recursos que requerirían las ampliadas funciones de los consulados, para poder ser más eficaces y de mayor cobertura, sería suficiente motivo de desaliento para proseguir el camino. Y por si fuera poco, debe añadirse como factor decisivo el contexto internacional en donde se encuentran los mexicanos en el exterior, sujetos a las determinaciones de un Estado distinto y más complejo en su estructura, que de entrada es excluyente de las iniciativas estatales pretendidas por México. La "extensión" transterritorial de la política pública es, sin duda, un asunto no bienvenido para la otra nación; requeriría de acuerdos bilaterales de una escala aún no conocida.

A pesar de estas decisivas limitaciones de carácter económico o las relativas a la soberanía de otros países, el dato empírico nos indica que ya sucedió una recomposición sustantiva de la nación, ante lo cual el paradigma tradicional es insuficiente y, peor aún, su ejercicio tiene efectos excluyentes de una parte viva de la nación. La naturaleza y las dimensiones de estos últimos son justificación suficiente para insistir en la conciencia de la problemática y en las adecuaciones institucionales que debieran partir de los parámetros constitucionales mismos, redefiniendo los principios de la interacción de los mexicanos en el exterior y el Estado nacional, con sus respectivos derechos, obligaciones y responsabilidades.

Es inevitable que la forma y los mecanismos de esa interacción de los migrantes internacionales con las instituciones del Estado sea materialmente distinta a los no migrantes: en materia política, social, económica y prácticamente ante toda función o servicio público; podrá ser intensa en algunos momentos, y en otros

fragmentada o circunstancial. Con sus variaciones, en lo inmediato lo relevante será definir si esa política pública los reconoce o no como parte de la nación, o si al menos los integra en su concepto, con independencia de los retos instrumentales que implique.

La trayectoria de la migración internacional de los mexicanos y el conjunto de acontecimientos que la acompañan sugieren que el Estado avanzará más en su proceso de reconocimiento y adaptación. Sin embargo, no es un camino predeterminado ni espontáneo. Los pasos dados adelante indican que nos encontramos al borde de un periodo de transición (entre transiciones, una más) de toda la gestión pública, de sus conceptos profundos, de su diseño, instrumentación y modalidades de acción pública, derivados de la conciencia e integración de la migración internacional de los mexicanos a su estructura. La ruta pendiente es todavía muy extensa.

La tendencia reciente de la migración de los mexicanos hacia Estados Unidos ha abierto una oportunidad especial. No estamos ante los flujos intensos de hace cuatro o cinco años. En 2007 la cifra de eventos rondaba los 850,000 anuales; al cierre de 2011 el número se redujo a 317,000.¹ Sumado a lo anterior, habrá una nueva coyuntura gubernamental en México y en Estados Unidos, con nuevos periodos presidenciales que podrán retomar la temática migratoria en condiciones menos tensas. Además, la economía de ambos países retoma números positivos, lo cual es otro factor para suavizar diferencias. De este modo, pudieran ser estas condiciones las que abran el abanico institucional de ambos lados de la frontera, para el reconocimiento e integración de la migración internacional mexicana. Por un lado, para realizar sus derechos humanos y laborales oprimidos, y, por el otro, para construir en condiciones más estables los nuevos puentes entre los migrantes internacionales y las instituciones de su país, México, lo cual sería coherente con la nueva etapa de la nación. Ambos Estados tienen su respectiva deuda con esta población, que tiene tantos derechos como aquellos otros que no migran.

¹ Encuesta sobre Migración en la Frontera Norte de México. Disponible en: www.colef.mx/emif

Evolución y perspectivas del fenómeno migratorio en México. Políticas públicas en un panorama incierto



*Jorge Guillermo Durand Arp-Nisen**

Introducción

La tradición migratoria centenaria de México hacia Estados Unidos ha conformado, a lo largo de más de un siglo, un entramado muy complejo de relaciones sociales, culturales y vínculos familiares entre ambos países. Además de causas económicas, demográficas y políticas que generan los flujos migratorios. Esta tradición se complementa con una política migratoria expresa por parte de Estados Unidos, de modelar y utilizar a los mexicanos como su principal reserva de mano de obra, y con la complicidad de los gobiernos mexicanos en turno, que aplicaban la llamada “política de la no política”; en otras palabras, la política del “dejar hacer, dejar pasar”.

Los flujos emigratorios no son eternos y la prueba más palpable la tenemos en Europa, con los casos de España, Italia e Irlanda, entre otros, que fueron países con índices altísimos de emigración a lo largo de casi un siglo. Incluso en el caso mexicano, uno de los países emisores más importantes del mundo, ahora es preciso considerar seriamente la posibilidad de un reflujo, que se percibe claramente en las estadísticas recientes de ambos países.

Para que un flujo migratorio se detenga, son necesarios al menos dos factores estructurales: una baja sensible de la natalidad y un crecimiento económico sos-

* Universidad de Guadalajara, Centro de Investigación y Docencia Económica.

tenido por varias décadas. La primera condición ya se cumple en México, aunque todavía hay un bono o factura demográfica. La segunda variable, la económica, está lejos de cumplirse, dado que México ha crecido a un ritmo mínimo en las últimas tres décadas y ha tenido muchos altibajos.

La otra condición para que el flujo se detenga es política. Históricamente, se ha demostrado que tanto la emigración como la inmigración se pueden detener con medidas de fuerza y control burocrático o militar. El caso de Alemania es quizá el más conocido: los muros funcionan y hacen muy difícil y complicada la entrada y la salida subrepticia. Por más de medio siglo fue muy complicado y difícil salir de la Unión Soviética y los países socialistas calificados como "satélites". Hoy todavía es complicado salir y entrar a Cuba, para el caso de los cubanos; lo mismo pasa en Corea del Norte. Por el contrario, China ha empezado a liberar tanto la entrada de extranjeros como la salida de sus nacionales.

En el caso de Estados Unidos se constata una política migratoria que va desde el extremo de ser prácticamente un país abierto a la inmigración global, a uno que otorga cuotas por países y, finalmente, un país que cierra la puerta de manera rotunda a la migración subrepticia que antes toleró y que ahora controla por medio de un proceso creciente de militarización de la frontera con México.

En el caso mexicano podemos constatar que la emigración mexicana a Estados Unidos llegó a su tope máximo en 2007 y ha decrecido por cuatro años consecutivos, lo que sin duda constituye algo inusitado y no previsto; incluso es difícil de creer o admitir, pero es ya una realidad, que se comprueba en fuentes estadísticas mexicanas y norteamericanas, y que hay que explicar y analizar.

Como quiera, México es país de origen, destino, tránsito y retorno de migrantes. Lo que nos indica que el asunto migratorio es mucho más y que la emigración mexicana a Estados Unidos es sólo una de sus facetas. Es por eso que resulta pertinente proponer una visión integral con respecto a políticas públicas que tomen en cuenta dos factores estructurales que se encuentran en la base causal de la migración: las dimensiones demográfica y económica, en cuatro dimensiones migratorias: interna e internacional, inmigración, retorno y la dimensión política del país de destino.

Las dinámicas económica y demográfica

A mitad del siglo XX el crecimiento económico que proporcionaba empleos en el medio urbano, y la reforma agraria, que fijaba a una parte de la población en el campo y provocaba la migración tanto interna como internacional, permitieron equilibrar en buena medida las consecuencias negativas del crecimiento explosivo de la población, que llegó a su máximo en 1965, con una tasa global de fecundidad de 6.9 hijos por mujer. Para establecer un punto de comparación, en 1955 en Estados Unidos la tasa global de natalidad llegó a 3.7 hijos por mujer, etapa que fue considerada como el *baby boom*; en Argentina fue de 3.1; en China de 5.5, y en México de 6.8.¹

El crecimiento durante el periodo conocido como "milagro económico mexicano" mitigó en parte las consecuencias funestas de la explosión demográfica, pero generó una necesaria redistribución de la población excedente, muchas veces de manera caótica y poco ordenada, hacia diferentes centros de atracción poblacional y hacia el extranjero.

Por otra parte, hay que admitir que el país no ha podido retomar el rumbo del crecimiento sostenido que tuvo en los años cincuentas y sesentas. A partir de la crisis devaluatoria de 1976 se ha repetido el esquema prácticamente en cada sexenio, aunque por diferentes causas y en distintos grados. En términos generales, la economía mexicana ha crecido a un ritmo promedio de 2.3 % en las últimas tres décadas y muestra altibajos muy marcados. El cambio de modelo económico, la apertura indiscriminada del mercado interno nacional y la proliferación de tratados de libre comercio no han dado el resultado esperado. Por el contrario, se ha acentuado la desigualdad; ha aumentado el empleo precario, y se vaticina, con la crisis generalizada del campo, el fin del campesinado.

Mientras no se dé un crecimiento económico sostenido, los factores de expulsión seguirán operando y presionando a los flujos migratorios. Y por crecimiento económico hay que entender no sólo cifras macroeconómicas, sino más empleo, mejores salarios y menor desigualdad. El manejo de la economía con el modelo

¹ Naciones Unidas, *World Population Prospects*.

imperante actual es incapaz de generar suficientes empleos. El caso más notable se acaba de vivir en México, con el anterior Presidente, Felipe Calderón, que tenía como lema ser "El Presidente del empleo", y no pudo, después de seis años, cumplir medianamente su promesa.

La variable demográfica es un elemento clave del proceso migratorio y permite predecir tendencias en el mediano plazo. México creció de manera geométrica, como diría Malthus, a lo largo de un cuarto de siglo: durante el período que va de 1950 a 1975 la población pasó de 27.7 millones a 60.7.² Esta verdadera explosión demográfica todavía repercute en la estructura poblacional y se le ha calificado como un "bono demográfico" en términos positivos, si se pudiera aprovechar a esta reserva de mano de obra. Pero también se le podría considerar como una "factura demográfica", en términos negativos, que debemos pagar, porque no hemos encontrado la manera de proporcionarle servicios y oportunidades a toda la población excedente.

No obstante, en cuanto a la dinámica poblacional se puede afirmar que México ha entrado en un franco proceso de transición demográfica y falta poco para llegar al punto de reemplazo. Sin embargo, las medidas correctivas se dieron justo en el momento más álgido (1973), cuando ya el problema se había consumado. Es necesario que toda política pública en el campo migratorio tenga en cuenta el factor demográfico, tanto para controlar el exceso de población como para mitigar la carencia de población, que se traduce en escasez de mano de obra.

En Europa, donde se debate ampliamente sobre el impacto de la inmigración, la Comisaria Europea de Asuntos Internos, Cecilia Malnström, opina, en contra de la corriente, que "la inmigración no es una amenaza, sino una oportunidad", y su argumento es simplemente demográfico: se estima que "en 2030 la población europea en edad de trabajar habrá disminuido en 12 %".³ En efecto, los demógrafos de Naciones Unidas estiman que en el año 2015 el promedio de edad europeo será de 41 años, mientras la edad promedio de los latinoamericanos será de 28.5 años.

² *Idem.*

³ *Le Monde*, 11 de julio de 2012

En efecto, en el contexto mexicano, tan especial, de crecimiento demográfico explosivo y crecimiento económico, que se prolongó hasta los años ochentas, los diversos tipos de migración mexicana operaron como una válvula de escape. Paradójica o coincidentemente, este mismo periodo (1950-1975) concuerda con una etapa boyante para la economía, conocida como el "milagro mexicano", con la profundización de la Reforma Agraria, que fijó a una parte de la población en el campo, y con la "revolución verde", que modernizó algunos sectores de la agricultura y que tuvo en México uno de sus principales exponentes.⁴

En aquellos tiempos se había logrado articular exitosamente el modelo económico de sustitución de importaciones⁵ con un aparato de Estado fuerte, sin alternancia política, que llevaba el control de la economía y detentaba la propiedad de las principales industrias: eléctrica, petrolera, comunicaciones y seguros, entre muchas otras.⁶

Al final de ese periodo de bonanza se promulgó la Ley de Población (1973), y con la perspectiva que nos dan 35 años de distancia podemos decir que tuvo éxito en los términos en los que se había definido. La planificación familiar que se puso en marcha con la ley logró un éxito sustancial al reducir la tasa global de natalidad de 6.5 hijos por mujer en 1975, a 2.3 en 2010. Igualmente, se redujo la mortalidad infantil: de 69 por mil habitantes en 1975 a 21 por mil en 2005, y la esperanza general de vida pasó de 62.1 años en 1975 a 75 años en 2010.⁷

No obstante, el proceso de transición demográfica no ha terminado. El último censo, de 2010, ha dado sorpresas y se registró a 4 millones más de personas que no eran previstas en las estimaciones del censo de 2000 y el conteo de 2005. Una parte de este exceso de población se debe al retorno de migrantes de Estados Unidos en el último quinquenio. Tan solo en 2010 fueron deportados 427,940 migrantes que por muchos años vivieron en Estados Unidos, lo que técnicamente se conoce como deportados o *removals*, diferentes a los que deportan en la frontera.

⁴ Cynthia Hewitt de Alcántara, *La modernización de la agricultura mexicana 1940-1970*.

⁵ Francisco Alba, "Industrialización sustitutiva y migración internacional: el caso de México", *Indocumentados, mitos y realidades*.

⁶ Patricia Arias, coord., *Industria y Estado en la vida de México*.

⁷ Naciones Unidas, *World Population...*, *op. cit.*

Por otra parte, estos migrantes no regresan solos, muchos vienen acompañados de sus familias, entre ellos sus hijos, que son ciudadanos norteamericanos; se estima el ingreso de por lo menos 182,000 de estos niños que retornaron con sus padres.⁸

Pero la otra parte muy posiblemente se explique por la ausencia de una política de población de los gobiernos panistas que se empeñaron en suprimir las campañas de control natal. Se esperaba que en 2010 México hubiera llegado al nivel de reemplazo poblacional de 2.1, mientras que las últimas estimaciones señalan que está en 2.3, lo que implica prácticamente una década de atraso en los cálculos previos (véase Cuadro 1).

Cuadro 1

Población en México		
	2000	2010
Hombres	47,592,253	54,855,231
Mujeres	49,891,159	57,481,307
Total	97,483,412	112,336,538

FUENTE: Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Estadística, Censos y Conteos de Población y Vivienda, Censo General de Población y Vivienda 2000 y 2010.

Las sorpresas también se han presentado en los informes estadísticos sobre el embarazo adolescente, que se ha convertido en un serio problema a nivel nacional. Después de 10 años de abstinencia en cuanto a una política de comunicación sobre salud reproductiva, la administración de Calderón finalmente tuvo que aceptar la realidad e iniciar una campaña intensa de promoción del condón entre los adolescentes, como medida correctiva, que no puede llamarse preventiva porque el problema ya está presente. El cambio es tardío, pero significativo, ya que por primera vez se hace una campaña en la que se propone una valoración positiva de la sexualidad adolescente, en especial si se toman precauciones como el uso del condón: "un condón es más seguro que el destino" o la diferencia entre "cargar tu mochila o una pañalera".

⁸ Jeffrey S. Passel, Cohn d'Vera, Ana González Barrera, *Net Migration from Mexico Falls to Zero —and Perhaps Less*.

México llegó a la primera década del siglo XXI con 112 millones de personas, sin contar los 11 millones que ya vivían y trabajaban en Estados Unidos. En efecto, durante toda la segunda mitad del siglo XX la presión demográfica y la económica se acoplaron con la demanda creciente de mano de obra barata por parte de Estados Unidos, lo que desató la migración internacional a niveles masivos.

El fenómeno migratorio en México dejó de ser fundamentalmente regional y se convirtió en uno de dimensiones nacionales. Prácticamente todos los municipios del país registran migrantes en el último quinquenio, según el censo de 2010. Pero de manera paralela hay que sumar al proceso los flujos migratorios centroamericanos que se iniciaron en la década de los ochentas y que incorporaron de manera progresiva a El Salvador, luego a Guatemala y finalmente a Honduras. Todos ellos pasan por México, como migrantes en tránsito, pero al llegar a Estados Unidos compiten con los mexicanos por un mismo mercado de trabajo.

No obstante, en la actualidad hay menos presión demográfica, persiste la presión económica por la falta de empleo y bajos salarios, pero se ha reducido notablemente la demanda de mano de obra por la crisis de 2008 y por los cambios en las políticas de control fronterizo y persecución de la migración irregular al interior del país.

Dimensiones migratorias

1. La migración interna

En principio, las políticas públicas con respecto a la población se han distinguido por ser bastante efectivas en cuanto al manejo de los factores: natalidad-mortalidad y muy poco solventes en cuanto a incidir en la inmigración-emigración. Y ésta es una característica común en todos los países democráticos. Sólo en contextos dictatoriales la migración, en sus dos vertientes, ha podido ser controlada por medio de métodos represivos.

Así sucedió con la migración interna; mientras todos los esfuerzos se dirigían a solucionar el asunto del crecimiento demográfico, los problemas de la migración interna quedaban totalmente desatendidos. La demanda de suelo urbano y el otorgamiento de servicios (agua, luz, drenaje y pavimento) se solucionaba de

manera clientelar y a medida que el tiempo, el presupuesto y la paciencia del pueblo lo permitieran.⁹ Fueron las crisis económicas recurrentes las que frenaron, de alguna manera, el éxodo rural urbano hacia las grandes ciudades, como la ciudad de México, que se convirtió en una megalópolis y se decía que era la ciudad más poblada del mundo en los ochentas, y que en la práctica operaba como un gran imán para la migración rural-urbana de los estados colindantes del centro y sur del país, con una importante carga de población indígena.¹⁰ En segundo término, la ciudad de Guadalajara, que operaba como un polo de atracción regional, comercial y de servicios para los estados vecinos del occidente y se enorgullecía de haber llegado al millón de habitantes a finales de los años sesentas; el ritmo de crecimiento urbano fue tan grande que en esa década se duplicó la población y no se tenía una percepción clara de que se estaba generando un problema a futuro.¹¹ Un tercer centro de atracción poblacional fue la ciudad de Monterrey, que crecía y se industrializaba rápidamente y atraía población de la región noreste.¹² En cuarto lugar, a mediados de los sesentas, y como consecuencia de la terminación del Programa Bracero, se desató el crecimiento de las ciudades fronterizas, muy especialmente Tijuana y Ciudad Juárez, y en menor medida Mexicali, Nuevo Laredo, Matamoros, Piedras Negras y Reynosa.

La frontera, tradicionalmente deshabitada, recibe inmigrantes de todo el país, que de manera caótica se agolpan para cubrir la demanda de mano de obra del nuevo modelo económico maquilador,¹³ un modelo que generaba empleo precario, urbanización caótica y acelerada, ventajas fiscales y escasa inversión en infraestructura. Las consecuencias las estamos viviendo 50 años después en todas las ciudades fronterizas. Los saldos del modelo maquilador en los contextos urbanos

⁹ Alonso, Jorge et al., *Lucha urbana y acumulación de capital*.

¹⁰ Claude Bataillon y Louis Panabiére, *Mexico Aujourd'hui. La Plus Grande Ville du Monde*, 1988.

¹¹ Véanse Hélène Riviere D'Arc, *Guadalajara y su región*, y Patricia Arias, coord., *Guadalajara, la gran ciudad de la pequeña industria*.

¹² Jorge Balan, Harley L. Browning y Elizabeth Jelin, *Migración, estructura ocupacional y movilidad social. El caso Monterrey*.

¹³ Roland Travis, *Industrie et Politique à la Frontière Mexique-U.S.A. Le Cas de Nuevo Laredo, 1966-1984*.

han sido nefastos: ciudades que crecen de manera exponencial, sin planificación y sin inversión en infraestructura social: escuelas, hospitales, campos deportivos, centros culturales y servicios básicos.

No obstante, en los últimos cinco años se percibe un claro descenso en cuanto a los flujos de migración interna que se venían dando en las ciudades fronterizas, mismos que contribuían de manera notable al crecimiento de la población de esta región. Nuevamente es la violencia, generada en un contexto de caos urbano y crisis del modelo fronterizo, la que parece explicar este cambio drástico en la tendencia, aunque en los últimos años es posible que haya influido la recesión en Estados Unidos y una disminución en la demanda de trabajo de la maquila para exportación.

En efecto, entre 2005 y 2010 se registró un crecimiento mínimo de la población en las principales ciudades fronterizas, que en algunos casos ni siquiera equivale al crecimiento natural de la población. La ciudad más afectada por este proceso fue Ciudad Juárez, con un crecimiento mínimo (0.31 %) en su zona metropolitana.

Por otra parte, en el último lustro se ha detectado un flujo migratorio contrario que puede ser calificado como “desplazamiento”, para utilizar la terminología colombiana. Se trata de migraciones internas forzadas por la situación de inseguridad y violencia, que obligan a la población a optar por otro lugar de residencia, sea dentro del mismo estado, o desplazándose del medio rural al urbano, a otras entidades o al extranjero. Varios estudiosos de la zona fronteriza han reportado la llegada significativa de mexicanos de sectores medios y altos a las ciudades de San Antonio y Houston.¹⁴ Por su parte, la prensa mexicana ha señalado de manera sistemática el éxodo de personas y la clausura de negocios debido a la situación de inseguridad. El crecimiento mínimo que se registró en el censo de 2010 en las ciudades fronterizas confirma esta hipótesis.

Esta nueva dinámica demográfica tendrá que responder a las preguntas básicas que configuran el análisis de la migración interna: ¿quién se mueve? y ¿qué lugar crece? Un indicador de este proceso de movilidad y de abandono de ciertos lugares

¹⁴ Harriett Romo y Olivia López, “Maintaining Family and Cultural Traditions and Values Across Borders: The Experiences of Elite Mexican Immigrants”, (ponencia presentada en *Trans-Atlantic Perspectives: Cross Border Impacts, Border Security and Socio-Political Responses*”.

Cuadro 2

Crecimiento poblacional de zonas metropolitanas fronterizas 1990-2010

Ciudad	TC		TC		TC		TC	
	Pob. 1990	1990-1995	Pob. 1995	1995-2000	Pob. 2000	2000-2005	Pob. 2005	2005-2010
Tijuana	798,938	5.84	1,100,817	4.92	1,352,035	2.73	1,575,026	2.31
Mexicali	601,938	2.60	696,034	2.22	764,602	2.01	855,962	1.96
Piedras Negras	115,100	3.08	136,650	2.39	151,149	2.07	169,771	1.35
Ciudad Juárez	798,499	4.28	1,011,786	4.45	1,218,817	1.33	1,313,338	0.31
Matamoros	303,293	3.26	363,487	3.33	418,141	1.78	462,157	1.23
Nuevo Laredo	219,468	4.08	275,060	2.91	310,915	2.41	355,827	1.65

FUENTE: Conapo, con base en INEGI, Censos y Conteos 1990-2010.

puede apreciarse en los datos que proporciona el censo de viviendas deshabitadas. Según un reporte del BBVA (2011), en los estados fronterizos se reporta un aumento de 33.5 % de viviendas deshabitadas en el periodo 2005-2010, mientras que en las ciudades con alta migración sólo se reporta 17 % de incremento de casas vacías, lo que parece indicar que, además de la migración internacional, que genera un buen número de casas deshabitadas, también la violencia en la franja fronteriza ha impactado directamente en este nuevo proceso de desplazamiento poblacional.

Emigración internacional

Además de toda esta recomposición del poblamiento en México, generado por factores internos, hay que tomar en cuenta la dinámica externa por parte de Estados Unidos, que demandaba de manera urgente trabajadores del medio rural mexicano para la economía de guerra, luego para el desarrollo agrícola y carretero y finalmente para la industria y los servicios. En efecto, el Programa Bracero (1942-1964) se llevó los excedentes de población rural de la región occidente de México, que era particularmente poblada: Jalisco, Michoacán, Guanajuato, Zacatecas, San Luis Potosí y Durango, lo que se conoce como la región histórica de la migración.¹⁵

A pesar de tener varias válvulas de escape internas, la presión demográfica siguió en aumento, especialmente cuando la crisis económica llegó al medio rural y la Reforma Agraria dejó de ser la solución para las nuevas generaciones de campesinos.¹⁶ De este modo, los flujos de salida que se canalizaban hacia el interior del país llegaron a su límite y cambiaron su orientación para dirigirse al exterior. Los estados de Oaxaca, Puebla, Tlaxcala, Guerrero y Veracruz, que abastecían de mano de obra al Distrito Federal, tuvieron que buscar nuevas alternativas ante la saturación del mercado de trabajo capitalino.

Incluso los centros urbanos se convirtieron en lugar de origen de nuevos migrantes internacionales. En Guadalajara los migrantes internos utilizaban las redes

¹⁵ Jorge Durand y Douglas S. Massey, *Clandestinos. Migración México-Estados Unidos en los albores del siglo XXI*.

¹⁶ Patricia Arias, *Del arraigo a la diáspora*. México, Miguel Angel Porrúa Editor.

de relaciones “pueblerinas” de su lugar de origen para apoyarse en la aventura migratoria. Poco a poco el proceso fue involucrando a diversos perfiles de migrantes que se incorporaban al mercado de trabajo urbano en las grandes ciudades de Estados Unidos. La alternativa del trabajo agrícola, que había sido diseñada como la única opción posible por la política migratoria norteamericana, quedó rebasada. Los migrantes mexicanos se incorporaron al trabajo en la industria hotelera, en los casinos y en los restaurantes. Prácticamente coparon los servicios de jardinería y poco a poco se introdujeron en la industria de la construcción, donde podían obtener salarios que fácilmente doblaban lo que se pagaba en la agricultura.

De este modo, la migración internacional, que era un fenómeno fundamentalmente regional, del occidente de México, se convirtió en una dinámica de dimensiones nacionales, con la participación de la totalidad de los estados y la inmensa mayoría de los municipios.¹⁷ No sólo eso, además de los migrantes de origen urbano se incorporaron, a partir de los años ochentas, las mujeres que habían sido relegadas del circuito migratorio por la política migratoria del Programa Bracero. Finalmente se agregaron los jornaleros indígenas, que ya trabajaban fuera de sus lugares de origen en los campos de Sonora, Sinaloa y Baja California, y que finalmente dieron el salto hacia Estados Unidos. De este modo, la emigración hacia el país vecino del norte creció de manera exponencial (ver Cuadro 3). En 30 años la población mexicana censada en Estados Unidos creció seis veces.

Cuadro 3

Migración mexicana a Estados Unidos 1980-2010 (migrantes nacidos en México)

Año	1980	1990	2000	2010
Número	2,199,000	4,298,000	7,841,000	12,600,000

Fuente: DHL: Mexican Foreign Born Population.

La salida de migrantes irregulares y documentados hacia el norte se incrementaba año con año y eran absorbidos inmediatamente por un mercado de trabajo

¹⁷ J. Durand y Douglas S. Massey, *Clandestinos. Migración México-Estados Unidos...*, op. cit.

voraz e insaciable. Ante esta situación, México no tenía propuestas o alternativas para manejar la emigración internacional, salvo reiniciar o renovar el Programa Bracero. Por eso, se define a las políticas públicas implementadas en esta fase como la de "la política de la no política", en la que su única postura era no hacer nada al respecto y esperar a que Estados Unidos moviera las fichas.¹⁸

En efecto, en 1986 el Presidente Reagan declaró que Estados Unidos "había perdido el control de la frontera", y como solución llevó a cabo un agresivo programa de regularización de migrantes indocumentados, y de manera complementaria inició un programa de control fronterizo y de sanciones a empleadores que contrataran indocumentados. El resultado fue la legalización de 2.3 millones de mexicanos y la progresiva militarización de la frontera, apoyada con la construcción del muro.

No obstante, la migración indocumentada de mexicanos a Estados Unidos llegó a su punto más alto en 2007, cuando se estimó un total 7 millones de migrantes irregulares y 12.6 millones en total. Y luego, utilizando la misma metodología, se reportaron a 6.8 millones en 2008, 6.7 en 2009 y 6.5 en 2010.¹⁹

Para poder explicar esta tendencia hay que tomar en cuenta varios procesos. En primer lugar, los flujos de salida se han reducido notablemente: en 2005 se estimaban en 500,000 los migrantes mexicanos irregulares que cada año cruzaban la frontera e ingresaban a Estados Unidos y ahora se estima que son alrededor de 150,000.²⁰ En segundo lugar, han continuado las deportaciones sistemáticas en la frontera y al interior del país, lo que también incide en una reducción del volumen total de indocumentados. Entre 2005 y 2010 fueron regresados o deportados 4.4 millones de mexicanos.

La causa fundamental que explica estos cambios en el flujo migratorio mexicano es el éxito relativo de la política norteamericana, de tipo disuasivo en la frontera (incremento en los costos y los riesgos), y de carácter persecutorio al interior del país, léanse la Ley Arizona SB 1070 y sus múltiples réplicas, así como la disposición

¹⁸ Manuel García y Griego y Mónica Vereá, *México y Estados Unidos frente a la migración de indocumentados*.

¹⁹ J. S. Passel, Cohn d'Vea y Ana González Barrera, *Net Migration from Mexico Falls to Zero...*, op. cit.

²⁰ *Idem*.

287g, que permite acuerdos entre la migra (ICE) y las policías locales para que puedan detener a migrantes indocumentados, entre otras disposiciones legales. A partir de 2001, con la caída de las Torres Gemelas, la política migratoria norteamericana se diseña a través del punto de vista de la seguridad nacional y tiene como pieza fundamental del esquema la protección de la frontera en primer lugar y el control interno en segundo término.

De manera complementaria, y no menos importante, hay que señalar el impacto que la crisis financiera de 2008 tuvo sobre el mercado de trabajo norteamericano, en especial en la construcción. Las condiciones políticas habían cambiado radicalmente y también las económicas, lo que necesariamente impactó en un flujo migratorio que se consideraba imparable. Pero la lógica es contundente, si cuesta mucho ir a Estados Unidos y cuesta más encontrar trabajo, las probabilidades de que el flujo se reduzca sustantivamente son muy altas.

Finalmente, otro factor político en la reducción de la migración irregular en los últimos años se debe precisamente a la apertura de diferentes tipos de visas para los mexicanos. Hay un cambio en la política aplicada tradicionalmente de negar las visas por criterios económicos, lo que reducía dramáticamente la posibilidad de obtenerla. En 1999 el índice de acceso a visas era de 0.024, mientras que 10 años después, y en plena crisis económica, fue de 0.173.²¹ Lo que más aumentó fueron las visas H2A y H2B, para la agricultura y los servicios, respectivamente. En el año 2000 se otorgaron 84,754 visas; en 2008 un poco más del triple (277,725), y en 2009 más del doble (206,144).²²

Estos procesos que se reflejan en el manejo del flujo migratorio, que en términos prácticos consisten en abrir o cerrar la puerta, se articulan con otro tipo de factores y dinámicas que entran en juego de manera simultánea: las dinámicas demográfica y económica, que son estructurarles, y las migratorias, laborales y políticas, que son complementarias.

²¹ Véase MMP Mexican Migration Project, disponible en <http://mmp.opr.princeton.edu/>

²² DHLS, US Department of Homeland Security, *Yearbook of Immigration Statistics*.

La inmigración y el tránsito

Aunque parezca lo contrario, México no es un país atractivo para los inmigrantes. En buena parte porque la Ley General de Población de México cerró las puertas a la inmigración, "la sujetó", como se dice textualmente, a las modalidades que se juzgaran convenientes y dificultó al máximo la inmigración y la naturalización de los pocos que querían quedarse e integrarse. No tenía sentido abrir la puerta cuando el problema principal era el exceso de población. De acuerdo con Pablo Yankelevich,²³ para el México posrevolucionario la política migratoria se plantea en los términos de migrantes "deseables e inconvenientes" y se utiliza al artículo 33 constitucional para ejercer una política de control estricto de la población extranjera.

Aunque a nivel oficial se considera al país como abierto a la inmigración y generoso en cuanto al refugio, el resultado de esta política de puertas cerradas se puede comprobar fácilmente con los datos del censo de 2010, que reportan la presencia de 961,121 extranjeros, lo que representa 0.86 % del total de la población nacional, con el agravante de que una parte de estos extranjeros, difícil de determinar estadísticamente, en realidad son hijos de mexicanos que nacieron en Estados Unidos y que figuran en el censo nacional como norteamericanos. El saldo entre emigración e inmigración es de 10 a 1.

México impone visas a muchos países del mundo, no tanto por sus propios intereses, sino por los de Estados Unidos. En total son 135 países del globo que requieren visa para entrar a México, con una salvedad, que se cita textualmente de la página electrónica de la Secretaría de Gobernación: "Las personas de los siguientes países y regiones deben obtener una visa para entrar a México", pero "podrán viajar a México sin necesidad de una visa los extranjeros que cuenten con una visa válida y vigente de Estados Unidos de América y quienes acrediten ser residentes legales permanentes en Estados Unidos de América, Canadá, Japón, el Reino Unido de la Gran Bretaña y los países que integran el espacio Schengen".

²³ Pablo Yankelevich, *Deseables o inconvenientes. Las fronteras de la extranjería en el México pos-revolucionario*.

No obstante, el territorio mexicano se ha convertido en lugar de paso de muchos migrantes que pretenden llegar a Estados Unidos, lo cual se considera uno de los temas más difíciles de solucionar en cuanto a políticas públicas se refiere, pues, para empezar, es un asunto multilateral, donde intervienen los países de origen, el país de tránsito y el país de destino, y las leyes se deciden de manera soberana en cada país, independientemente de que puedan impactar de manera directa en un tercero.

La posibilidad de que México otorgue una visa para los migrantes en tránsito hacia Estados Unidos ha sido propuesta en varios círculos académicos, religiosos y de organizaciones no gubernamentales. No obstante, se discutió de manera somera en el Congreso, con resultados ambiguos. En la versión aprobada de la Ley de Migración no hay una definición clara al respecto y se sugiere la posibilidad de una visa, semejante a la de turista, para transitar por México por un periodo determinado de días (180).

En el caso de México y otros países de tránsito, la política que se ha aplicado es externalizar las fronteras. El Suchiate, y no el Bravo, se convirtió en la frontera de Estados Unidos. Y en la práctica, México deporta más centroamericanos que el país vecino. En 2010 fueron deportados 60,000 migrantes centroamericanos y Estados Unidos sólo deportó a 43,000. Obviamente esta política se impone dentro de un contexto de asimetría de poder.

En México el problema de la migración en tránsito es fundamentalmente centroamericano: 42 % de la migración irregular llega de Guatemala; 34 % de Honduras; 15 % de El Salvador, en total 91 %. Si se solucionan las causas de la migración en estos países se soluciona el problema. Habría que preguntar cuál es la política de Estados Unidos al respecto y cómo podría plantearse una política regional integral y coherente. Pero ese camino parece estar cerrado, es más cómodo presionar a México para que controle la frontera y la migración en tránsito, algo similar a lo que sucede entre Europa y Marruecos o entre Europa y Libia antes de la primavera árabe.

Como quiera, la migración en tránsito es una de las modalidades más difíciles de manejar y controlar. Véase, por ejemplo, el caso de los campamentos en el Pas de Calais en Francia, que finalmente fueron desmantelados recientemente por la policía francesa (2009), pero que operaron libremente por más de una década. A La Jungla, el asentamiento de migrantes indocumentados en Calais, se le conoce

también como la "Tijuana de Europa". El Paso de Calais es el lugar más cercano entre Francia e Inglaterra; allí se ubican los puertos que conectan, por medio de transbordadores, a la isla con el continente, y por ahí pasa el Eurotúnel, la obra de ingeniería más famosa, compleja y costosa de Europa. Es la frontera entre Francia e Inglaterra, entre el euro y la libra, y allí se concentran los migrantes indocumentados y los infaltables traficantes.

Como en el Paso del Norte, los migrantes del Paso de Calais utilizan cualquier medio para viajar de polizones en los barcos, los camiones de carga y los trenes que cruzan el estrecho. Muchos han muerto en el intento o han quedado heridos después de saltar infructuosamente a un camión o a un tren en marcha. Valga la digresión y la explicación del caso francés, para visualizar en toda su complejidad el tema de la migración en tránsito y la dificultad para definir políticas públicas al respecto.

En un comienzo, los migrantes en tránsito se ubicaron en la población de Sangatte, donde está la puerta de ingreso al Eurotúnel. La presencia de tantos inmigrantes viviendo en situación precaria obligó a la Cruz Roja a intervenir y se creó, en 1999, un centro de acogida a migrantes. Las instalaciones fueron los viejos galerones y almacenes que quedaron desocupados cuando se concluyeron los trabajos del túnel. Allí se pensaba acoger a 200 migrantes, por un periodo de siete días, y llegaron a atender a más de 1,500 por periodos indefinidos. Muchos migrantes demandaban refugio del gobierno inglés, que no atendía sus peticiones; la mayoría eran afganos, kurdos, albanos e iraquíes, con razones sobradas para demandar asilo. En menos de dos años la población refugiada en Sangatte llegó a 3,000 personas y en su momento más álgido a 5,000, con migrantes provenientes de más de 110 países. La mayoría eran afganos, kurdos y africanos de países anglófonos. Inglaterra acusaba a Francia de no hacer nada y Francia reclamaba que la causa fundamental de todo el problema era la política inglesa de refugio. En diciembre de 2001 y enero de 2002 se dieron intentos masivos de los migrantes por tomar el tren por la fuerza y la crisis obligó a cerrar el campo de Sangatte. Inglaterra se comprometió a aceptar a los refugiados kurdos, iraquíes y afganos con familias. Los niños quedaron a cargo del ACNUR y se pusieron en marcha varios programas de retorno asistido. La mayoría de migrantes se desperdigó por el territorio francés, hasta que se volvieron a concentrar.

La solución actual parece ser la de los muros; es el caso de México y Estados Unidos, en América, y de Ceuta y Melilla, en el Mediterráneo. No hay negociación, se cierra la puerta y el país de tránsito tiene que ver la forma de solucionar el problema. En la práctica son los propios migrantes los que buscan la manera de sobrevivir, como sucede actualmente en el monte Gurugú, en Marruecos, cercano a la frontera con el enclave español del Melilla. Allí se concentran africanos subsaharianos de diferentes lenguas y países, en espera de tener la oportunidad de saltar la valla o tomar una patera que los lleve por mar a España.²⁴

En este océano de la desesperanza y la incapacidad de implementar políticas públicas adecuadas una primera posible solución es la de crear una zona de libre circulación entre México y Centroamérica y, por qué no, con toda Suramérica. Los pasos ya se han dado: hay libre circulación con el programa CA4 entre Guatemala, El Salvador, Nicaragua y Honduras, y también hay libre circulación en la Comunidad Andina y el Mercosur; de igual modo para los miembros del Caricom. No se necesitan visas ni pasaportes, sólo un documento oficial de identidad. La libre circulación se entiende en estos países como una oportunidad para el desarrollo, pero todavía no implica liberar el mercado de trabajo. No obstante, facilita el tránsito, la circulación, los negocios, la comunicación y el conocimiento mutuo; por otra parte, controla la corrupción y la extorsión, y evita la xenofobia y la discriminación.

La libre circulación es un paso fundamental hacia la integración regional, pero México está en una situación geopolítica muy complicada. Tiene un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos y Canadá, pero en ambos casos los mexicanos requerimos visas y varios requisitos para ingresar a los países socios. No hay esperanzas de una zona de libre circulación con América del Norte, pero sí se podría establecer, de manera soberana, un acuerdo de libre circulación con América Latina y el Caribe. Precisamente, y de este modo, Guatemala, por donde pasan hondureños y salvadoreños, ha solucionado de manera legal y efectiva el problema de la migración de tránsito. Obviamente le ha trasladado el problema a México, que no sabe cómo manejarlo.

²⁴ Véase *El País*, 26 de agosto de 2012.

Si no se da la integración plena con Estados Unidos y Canadá, que implicaría mayores facilidades para el tránsito entre los tres países, México podría optar por otras alternativas. Éste es el futuro, el proceso se da en Europa, en el Magreb, en el Caribe, en tres regiones de África y en América Latina. Mientras unas puertas se cierran otras se abren.

La segunda alternativa es documentar y otorgar una visa de tránsito para los migrantes que provienen de Centro y Suramérica, quienes deberán entrar a México con pasaporte, es decir, documentados, y solicitar su visa en el consulado o en la frontera. Esto supondría ver a los migrantes de otros países, y vernos a nosotros mismos, como seres humanos con derechos fundamentales y no como enemigos, extranjeros o delincuentes que deben ser perseguidos. Ésta es la propuesta de varios grupos que ven la temática migratoria desde un punto de vista de derechos humanos y que se niegan a aceptar una política pública migratoria desde una perspectiva de seguridad nacional, como la que se implementa en Estados Unidos y se lleva a cabo en México. Esta opción es la que se ha llamado la "visa de tránsito", sin embargo, tiene serios problemas en cuanto a legislación internacional, ya que esta visa supone que se tiene otra, la del país al que se piensa ingresar finalmente.

La tercera modalidad es la que tenemos actualmente: México hace el trabajo sucio, asume los costos, los riesgos y los problemas de controlar la migración indocumentada que no se quiere quedar en el país y que, en definitiva, se va a atorar en la frontera o de alguna manera tratará de ingresar a Estados Unidos. A diferencia de Calais, que es un punto en el horizonte, en el caso de México se dispone de un horizonte fronterizo de 3,000 kilómetros.

La migración en tránsito está en una encrucijada y requiere ser discutida a fondo. Cualquier opción tiene problemas e implicaciones serias para el presente y el futuro del país, pero sobre todo para los migrantes, que han sido insertados a la fuerza en los circuitos del crimen organizado, que aprovecha cualquier resquicio para obtener beneficios.

La situación de los migrantes en tránsito en México podría ser calificada de crisis humanitaria, donde un conjunto de actores de diversos niveles se aprovechan de la situación y se coluden con el crimen organizado para controlar el tránsito y el ingreso subrepticio al país y a Estados Unidos.

El retorno

Finalmente, hay que considerar el retorno que en fechas recientes ha cobrado mayor importancia y su impacto ya se deja sentir en las comunidades de origen, las escuelas y la sociedad en general.

Las deportaciones al interior de Estados Unidos han aumentado de manera considerable durante el gobierno del Presidente Obama. Para el año 2011 se esperaba deportar a 400,000 migrantes irregulares, muchos de ellos convictos que cumplieron su condena o son considerados un peligro para la sociedad.

Estas deportaciones son legalmente consideradas como tal, por tanto requieren de un juicio. Técnicamente se les conoce como *removals* o remoción. Son diferentes a las deportaciones expeditas, conocidas como *return*, que se hacen en la frontera con México. En ambos casos los procesos se han complicado; anteriormente la política conocida como *catch and release*, que consistía en capturar al migrante irregular y luego devolverlo, se ha complicado por la nueva legislación, que detiene a los reincidentes en centros de detención por varios meses, como medida de escarmiento.

El cambio ha sido paulatino, pero significativo. La política de mano dura empezó en 1993, con la Operación Bloqueo en El Paso, y luego se extendió hacia toda la frontera. Pero ahora es una prioridad que "la migra" trabaje tanto al interior de Estados Unidos como en la frontera. Los números hablan por sí solos. En 1990 fueron deportados del interior 30,000 migrantes y se retornó a un millón en la frontera. En el año 2000 fueron deportados 188,000 y se retornó a un millón y medio. En 2009 fueron deportados 393,000 y se retornó a 580,000. Éste es, quizá, uno de los cambios fundamentales de la nueva fase migratoria.

En términos prácticos esto significa un cambio drástico en la manera en que perciben los migrantes su situación presente y futura. En los años noventas el problema consistía en cruzar la frontera; una vez logrado ese objetivo se podía respirar tranquilo. Las probabilidades de ser capturados al interior de Estados Unidos eran mínimas, una de 30. Valía la pena la inversión y correr el riesgo. Ahora todo es mucho más complicado, riesgoso y con serias repercusiones para México.

Mientras en la era de las deportaciones, en los años veintes y treintas, el Estado mexicano llevó a cabo una serie de medidas para la repatriación y la acogida de los migrantes deportados o retornados, en la actualidad muy poco se ha hecho, con el agravante de que muchos migrantes ya llevaban muchos años en Estados Unidos, por lo que habían perdido contactos y conexiones para integrarse de alguna manera a sus lugares de origen.

Conclusión

La política migratoria norteamericana, en la frontera y al interior de Estados Unidos, finalmente ha empezado a ser efectiva. Les tomó 20 años, de 1987 a 2007, pero el flujo migratorio irregular ha empezado a bajar. La política disuasiva de incrementar los costos y los riesgos de cruzar la frontera de manera subrepticia ha operado de manera constante en la última década. Hoy en día el costo de cruzar la frontera equivale a mil días de salario mínimo mexicano, lo que ha limitado severamente las intenciones de emigrar.

Por otra parte, la crisis económica de 2008 se encargó de cortar la vía de financiamiento para al cruce subrepticio, que recaía en los migrantes ya establecidos en Estados Unidos. Esta remesa, a la que hemos llamado sistémica y que mantenía al proceso migratorio en funcionamiento, dejó de ser viable con la crisis, dado que las horas de trabajo fueron reducidas significativamente a los migrantes; los salarios bajaron y se vive ante la amenaza permanente del desempleo. En esas condiciones los migrantes no pueden ayudar a sus parientes a financiar una aventura, que, además de costosa, puede ser fatal.

En efecto, a los costos se añaden los riesgos que supone cruzar la frontera por el desierto. A comienzos de los años noventas, 75 % de los migrantes cruzaba por el corredor Tijuana-San Diego, pero el control fronterizo desvió las rutas hacia los desiertos de Sonora y Altar, que han cobrado su cuota diaria en vidas. Para los migrantes y sus familias el riesgo de perder la vida se ha convertido en un importante argumento disuasivo. A las inclemencias del clima hay que sumar la situación de violencia que se vive en la franja fronteriza y al interior del país, desde el momento

en que las mafias y el crimen organizado han empezado a extorsionar, chantajear y asesinar a migrantes, tanto mexicanos como centroamericanos y de otros países.

Pero el riesgo va mucho más allá. En la actualidad la inversión que se hace para llegar a Estados Unidos ya no es segura, como sucedía en otras épocas, en las que, una vez que se cruzaba la frontera, el migrante indocumentado estaba casi seguro de encontrar trabajo y de que no lo molestaran, ni deportaran. La persecución al interior del país y el clima antiinmigrante ha puesto en riesgo la inversión de una cantidad muy fuerte de dinero para una familia de escasos recursos, con el agravante de que el migrante irregular capturado tendrá que pasar varios meses encarcelado. La relación costo-beneficio ha cambiado sustancialmente.

Por otra parte, los factores estructurales también entran en juego. Las familias con dos hijos en promedio ya no se ven en la necesidad imperiosa de mandar a alguno de sus hijos al Norte para diversificar e incrementar sus ingresos, como sucedía con las familias grandes de otras épocas. Los jóvenes de la actualidad provienen de familias mucho más pequeñas, donde, "mal que bien", los ingresos locales permiten mantenerlos y apoyarlos. La migración mexicana nunca ha tenido origen en los sectores más desposeídos, que no tienen capital económico y social para poder emigrar, menos aún en la actualidad.

A pesar de los graves problemas económicos de México, del altísimo grado de desigualdad y del subempleo y desempleo rampantes, el Producto Interno Bruto *per cápita* en 2010 era de 13,900 dólares. Esa cantidad es semejante a la que podría ganar un migrante que trabaja de tiempo completo, con un salario mínimo de 7.50 dólares por hora en Estados Unidos. La comparación es burda, porque el salario mínimo en México es de cinco dólares por día, pero en la práctica el salario real de un peón o una empleada doméstica ronda los 20 dólares diarios. Para muchos mexicanos que tienen algún tipo de empleo, la brecha salarial entre México y Estados Unidos se ha reducido en la última década, en parte también porque el nivel de consumo que se puede obtener con el salario mínimo en Estados Unidos se ha deteriorado notablemente.

Todos estos factores entran en juego, y muy especialmente la coyuntura actual de crisis económica en Estados Unidos. Pero la variable principal que ha incidido y va a incidir en el corto y en el largo plazos en la reducción del flujo migratorio

irregular es la política migratoria de corte represivo y persecutorio. La frontera ha sido prácticamente sellada y los pocos migrantes que logran cruzar son compensados con los que día a día son deportados. Se ha llegado a una situación en donde el saldo migratorio es prácticamente cero.

No obstante, es de esperarse que, una vez cerrada la puerta ésta se tenga que abrir, para cubrir de manera ordenada y legal la demanda de mano de obra que requiere la economía de Estados Unidos. Este proceso ya se ha puesto en marcha con el incremento notable de visas para mexicanos, registrado en 2010.

Fuentes

- ALBA, Francisco, "Industrialización sustitutiva y migración internacional: el caso de México", en varios autores, *Indocumentados, mitos y realidades*. México, El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, 1979.
- ALONSO, Jorge et al., *Lucha urbana y acumulación de capital*. México, La Casa Chata, 1980.
- ARIAS, Patricia, *Del arraigo a la diáspora*. México, Miguel Angel Porrúa, 2009.
- _____, coord., *Guadalajara la gran ciudad de la pequeña industria*. Zamora, Mich., El Colegio de Michoacán, 1985.
- _____, coord., *Industria y Estado en la vida de México*. Zamora, Mich., El Colegio de Michoacán, 1990.
- BALAN, Jorge, Harley L. Browning y Elizabeth Jelin, *Migración, estructura ocupacional y movilidad social. El caso Monterrey*. México, UNAM, IIS, 1973.
- BATAILLON, Claude y Louis Panabiére, *Mexico Aujourd'hui. La Plus Grande Ville du Monde*. París, Publisud, 1988.
- DURAND, Jorge, "Políticas emigratorias en un contexto de asimetría de poder. El caso mexicano, 1900-2003", en Alberto Aziz Nassif y Jorge Alonso Sánchez, coords., *Globalización, poderes y seguridad nacional*. México, H. Cámara de Diputados, LIX Legislatura / CIESAS / Miguel Ángel Porrúa, 2005, pp. 105-131.
- DURAND, Jorge y Douglas S. Massey, *Clandestinos. Migración México-Estados Unidos en los albores del siglo XXI*. México, Zacatecas, Miguel Ángel Porrúa / Universidad de Zacatecas, 2003.

- DHLS, US Department of Homeland Security, *Yearbook of Immigration Statistics*. [Estados Unidos], 2009.
- GARCÍA Y GRIEGO, Manuel y Mónica Vereá, *México y Estados Unidos frente a la migración de indocumentados*. México, Miguel Angel Porrúa, 1998.
- HEWITT DE ALCÁNTARA, Cynthia, *La modernización de la agricultura mexicana 1940-1970*. México, Siglo XXI Editores, 1976.
- MMP Mexican Migration Project, en <http://mmp.opr.princeton.edu/>. 2011
- NACIONES UNIDAS, *World Population Prospects*. Nueva York, United Nations, 2007.
- PASSEL, Jeffrey S., "Unauthorized Immigrant Population: National and State Trends, 2010", Pew Hispanic Center, Washington, D. C., 1 de febrero de 2011.
- _____, Cohn d'Veira, Ana González Barrera, *Net Migration from Mexico Falls to Zero —and Perhaps Less*. Washington D. C., Pew Hispanic Center, 2012.
- ROMO Harriett y Olivia López, "Maintaining Family and Cultural Traditions and Values Across Borders: The Experiences of Elite Mexican Immigrants" (Ponencia presentada en *Trans-Atlantic Perspectives: Cross Border Impacts, Border Security and Socio-Political Responses*", UTSA Downtown Campus, San Antonio, Texas, 2010).
- RIVIERE D'ARC, Hèlène, *Guadalajara y su región*. México, SepSetentas, 1973.
- TRAVIS Roland, *Industrie et Politique à la Frontière Mexique-U.S.A. Le Cas de Nuevo Laredo, 1966-1984*. Paris, Editions du CNRS, 1985.
- YANKELEVICH, Pablo, *Deseables o inconvenientes. Las fronteras de la extranjería en el México posrevolucionario*. México, Bonilla Artigas, 2011.

La migración desde la perspectiva de personas defensoras de los derechos humanos de las y los migrantes



*Alejandro Solalinde Guerra**

Las personas migrantes, en cualquiera de sus formas de desplazamiento, son los que vemos: los que salen, los que cruzan, los que llegan, los que se quedan a vivir, los que retornan, los que vuelven a pasar.

¿Quiénes son los migrantes?

Para muchas personas los migrantes son invisibles; simplemente no los ven, o si los ven, los ven mal: parcialmente, con temor o con prejuicios. Otros los ven, pero de todos modos son para ellos “los migrantes que no cuentan”, como escribe el periodista salvadoreño Óscar Martínez. Los miran con indiferencia.

¿Desde qué ubicación social, política, religiosa se les ve? ¿Desde dónde se mira a los y a las migrantes? En el contexto de crisis presente, en el que el ser humano se cotiza tan bajo, frente a la centralidad del dinero, el migrante vale todavía menos. Ni siquiera es persona pobre, sino mercancía, botín, o una “minita”, como externó un migrante salvadoreño. Importa mucho la ubicación social desde dónde se les mire. Justamente en ese contexto materialista e individualista en estado general de cuestionamiento (cultural, político, religioso, económico y social) es por donde el flujo migratorio internacional está pasando. Lo que está sucediendo en México desde hace décadas es muy grave: muchos mexicanos, debido a la ambición por

* Coordinador del Albergue de apoyo a migrantes Hermanos en el Camino.

el dinero de unos, nos hemos ido convirtiendo en mercancía. Sin darnos cuenta, sin que nadie advirtiera este peligro social, los policías y la delincuencia organizada le fueron poniendo precio al ser humano, hasta llegar a la terrible experiencia del secuestro que sufrimos hoy. Cualquier mexicano, aunque sea pobre, ya es secuestrable. Desde hace tres o cuatro décadas, nuestro país rompió la barrera de sus principios, de sus creencias católicas; se fue olvidando de su moral familiar, del ejemplo de sus mayores. La ciudad se deslindó de sus raíces indígenas; los policías, políticos, servidores públicos y muchos eclesiásticos se separaron de la sociedad, del pueblo, de los pobres. Los otrora apóstoles de la enseñanza devinieron chamberos, profesores asalariados que usaron el magisterio como un peldaño para subir, para tener. Casi no hay sector nacional que no se haya contaminado por el materialismo, por la fatal axiología de la primacía del dinero. El sector más golpeado ha sido el político. Y ni qué decir del sector salud, que ha puesto precio también a la vida del paciente; o de esos buitres que comercian con los muertos. ¡Todo es un negocio! ¡Por todo se cobra! ¡Hasta por las cosas de Dios! Incluso, en muchos casos, la justicia se compra también: tiene la razón quien paga más.

Por este suelo patrio: corrupto, impune, secuestrador y feminicida es por el que desgraciadamente tienen que pasar nuestros hermanos y hermanas del sur. Lo más envilecido de nuestra generación idólatra del dinero los ha convertido en una cruel mercancía.

Los defensores y las defensoras de los derechos humanos de las personas migrantes no podemos dejar de ver la tragedia humanitaria migratoria como una gran injusticia contra la población extranjera, pero también contra nosotros mismos, porque todo lo que hagamos a los de afuera lo hacemos con nosotros mismos. Ellos son parte de nuestro cuerpo social humano. No, no hay ni puede haber ojos complacientes para el daño enorme que les causamos.

Los defensores y las defensoras de los derechos humanos de las personas migrantes somos mucha gente que llevamos ya un proceso de años, caminando con migrantes, acompañándolos de distintas maneras, viviendo con ellos, compartiendo sus sufrimientos y carencias, pero también sus esperanzas y una fe acrisolada en los riesgos cotidianos. Somos gente que amamos. Nuestro amor es más grande que nuestro miedo, y nuestra lectura de la realidad la armamos desde

abajo, desde la experiencia de la injusticia, desde la exclusión. Por eso nuestra percepción contrasta con la retórica de algunos miembros disfuncionales de instituciones necesarias, con el discurso político, con la predicación rutinaria, con el amontonamiento de palabras "rolleras".

Las personas defensoras de derechos humanos nos hemos vuelto sensibles a todo sector y persona vulnerable. Tratamos de responder con lo que podemos a la protección de las víctimas, pero siempre desde nuestra fragilidad humana, desde nuestra limitada naturaleza. Como todos, cometemos yerros y torpezas. Solemos ser distraídos y olvidadizos. En una palabra, somos humanos como todos, ¡nada extraordinario!, pero aprendemos a ver, a hablar, a llamar a las cosas por su nombre y a vencer el miedo para salvar vidas.

Los defensores y las defensoras de derechos humanos somos más de los que se ven. Somos amas de casa, periodistas, legisladores, policías, servidores públicos, profesores, ministros de culto, estudiantes, voluntarios de las casas y albergues del migrante..., podemos estar en cualquier parte, en cualquier ciudadano. Hay muchas personas con capacidad de indignación que se atreven a romper la barrera del miedo paralizante, del "no te metas en problemas", de "el que se mete a redentor, sale crucificado", del "ver, oír y callar", del "si hablas, te van a correr". Son muchas voces defensoras que se han atrevido a hablar, aunque no sean reconocidas en los medios, ni reciban premios. Una de esas voces valientes es la de las mujeres, a pesar de ser ellas mismas víctimas de violencia de género, activa y pasiva, personal o institucional, pues es el sector que más padece el "¡tú cállate!" Mujeres periodistas, por su oficio y su género, son el blanco favorito de agresiones. Y si no que lo digan los casos de asesinatos de periodistas en Veracruz, Carmen Aristegui, Lydia Cacho y muchas periodistas más. Son voces proféticas, que denuncian, ¡por eso irritan tanto y sacan de quicio a quienes quisieran que sus acciones permanecieran en lo oscuro!

Ellas y ellos actuamos en medio de circunstancias, coyunturas y realidades mutantes, como son la suma de factores y variables concomitantes al acontecer migratorio. Por ejemplo, hace unos seis o siete años podíamos distinguir más fácilmente el grueso de trabajadores migrantes respecto de la delincuencia organizada. Hoy, el narcotráfico y otros grupos delictivos infiltraron el flujo migratorio y

lo controlan, no obstante seguir siendo la gran mayoría los trabajadores ajenos a actividades ilícitas.

También están cambiando el marco legislativo, las políticas públicas, las actitudes de la sociedad civil, los actores políticos y sociales, etcétera. Todo esto demanda de las y los defensores el constante reenfoque de elementos que nutren su conciencia, su criterio, sus pronunciamientos.

El ojo defensor, conectado también al corazón, siente el hambre y la falta de oportunidades para satisfacer la mente, el vientre y el alma de las mayorías empobrecidas por el capitalismo voraz y depredador, que ha hecho del tener una adicción; que no le ha importado confinar a la miseria, nada más en México, a más de la mitad de su población, siendo nuestro país ¡uno de los más ricos del mundo! ¿Cuántos países quisieran tener la ubicación geográfica; los recursos; la riqueza humana, cultural y espiritual, y la experiencia de lucha y dolor que han forjado a nuestra patria? Da vergüenza mirar a nuestros campesinos e indígenas, constatar las condiciones injustas en las que los han dejado políticos, gobernantes y financieros sin alma, así como las compañías mineras, introducidas como caballos de Troya por autoridades maiceadas. Las importaciones recientes de granos básicos son un dedo índice apuntando al rostro de las autoridades irresponsables y corruptas, no nada más por la no producción, sino también por la necedad de introducir transgénicos, sin identidad ni raíz, sólo con la paternidad transnacional.

Vale la pena decir, de paso, que las compañías mineras, desde luego las canadienses, que son 75 %, son abusivas y peligrosas: pagan poco, se llevan casi todo, envenenan la tierra y el agua, dividen las comunidades y propician la persecución de líderes comunitarios que defienden su tierra y el medio ambiente. Existen cerca de 24,000 empresas mineras en el país. Esto significa 15 % de nuestro territorio nacional. Son la versión moderna de la extracción colonial del oro. La ley minera apoya esta invasión, afirmando en su artículo 6 que se trata de una "actividad preferente de utilidad minera".

Por eso, los defensores no nada más denuncian injusticias, sino también proponen reformar leyes injustas, reorientar a las instituciones hacia sus objetivos originarios, traduciéndolos a las condiciones presentes, con un espíritu de servicio.

Asimismo, su perspectiva presenta exigencias éticas, una reestructuración axiológica, en la que el ser humano sea el más importante y no el dinero; en la que la ecología sea un patrimonio perpetuo de todos y no pueda ser enajenable jamás. ¡La vida no debe ser privatizada! El único propietario es Dios. Pretender hacerlo es un cinismo capitalista, ateo, que no debemos permitir. Los funcionarios públicos que venden a México a intereses de las compañías transnacionales, son verdaderos traidores a la patria.

Por eso, los defensores y las defensoras de todas las causas en favor de la vida debemos unirnos y defendernos, aunque no sea suficiente defender una parte de las víctimas del egoísmo ciego; es preciso organizarnos en red, en todos los niveles, con todos los "ocupantes", los "indignados" del mundo, los movimientos de jóvenes y no tan jóvenes, emplazantes de ese cambio que nunca llega, por más promesas y compromisos de amor eterno de los gobernantes en turno. Sociedad civil, iglesias e instituciones hemos sido cómplices del deterioro nacional. Hemos aplaudido acciones reprobables, contrarias al bien común.

México es un país que puede celebrar centenarios y bicentenarios sin hacerse cuestionamientos serios. Vivimos la primera revolución del siglo XX, que culminó con Lázaro Cárdenas, pero los sucesores acabaron con el proceso de transformación nacional y optaron por la retórica y las celebraciones de foto. La verdad es que, en lugar de seguir celebrando el centenario de la Revolución, debemos reconocer que México es el cementerio de la Revolución. Y para recordarlo no hace falta una tumba o una cruz, pues para eso está la "Estela de Luz". Cada vez que miremos esa costosísima aberración nos acordaremos de la muerte de nuestra transformación en un país democrático.

Y conste que no me estoy refiriendo a conceptos nacionalistas rancios, beligerantes, sino del país que podemos ser, gracias al sacrificio de mujeres y hombres que nos antecedieron: misioneros, insurgentes, liberales, revolucionarios, cristeros, luchadoras y luchadores sociales contemporáneos. Defensores de la vida.

Las y los que defendemos a los más golpeados luchamos por colocar a la persona humana en el centro de la atención solidaria, como nos enseñó Jesús. Que la gente ocupe el sitio preferencial de la función pública, del ministerio pastoral cristiano, católico y de otras asociaciones religiosas.

Proponemos una convivencia humana, armónica, sana y plural, en la que sea respetada la plena libertad de conciencia; en la que sea posible el enriquecimiento cultural y espiritual con el diferente, con el que viene de lejos.

Retos

Los retos son muchos, enormes y complicados, pero factibles. Algunos son:

1. Elaborar un plan de desarrollo humano, integral, a nivel regional (Caribe, Centroamérica, México, Estados Unidos y Canadá), o por lo menos me-soamericano (desde México hasta Nicaragua), con la corresponsabilidad de los gobiernos, la iniciativa privada, las iglesias, la sociedad civil y los organismos nacionales e internacionales, a fin de construir un corredor común en corresponsabilidad y con criterios prioritariamente sociales, con una agenda amplia que incluya: productividad, educación, evangelización, seguridad comunitaria, justicia, migración y políticas públicas de género, entre otros asuntos. Dicho plan sería ejecutado y evaluado por todos; cada quien desde su competencia. Hasta ahora el gobierno mexicano ha mirado primero hacia el norte. Ya es tradición que el presidente electo haga una gira a Centroamérica, pero cuando ya es investido presidente, la primera visita es a Estados Unidos. Pleitesía para el norte; menosprecio para el sur.
2. Ajustar los derechos humanos a las políticas públicas nacionales, internacionales y regionales, y no a los intereses comerciales, políticos o estratégicos, con la supervisión de la sociedad civil.
3. Ajustar los derechos humanos a las instituciones de cualquier índole, incluida la Iglesia católica, que tendría la oportunidad de revisar su Código de Derecho Canónico, para que esté de acuerdo con el Evangelio, con su mismo magisterio, empezando por la Constitución Conciliar *Gaudium et Spes*, y, por lo tanto, con los derechos fundamentales de todo ser humano. La legislación del Derecho Canónico no se ha actualizado desde hace casi 30 años. ¡Cuántas cosas han cambiado desde 1983! Parte de ese código ya es obsoleto. El mundo está transformándose cada 24 horas.

Todos y todas tenemos que construir una nueva cultura de los derechos humanos.

4. Corresponsabilidad mesoamericana, y mejor si es regional, para buscar soluciones a problemas como la delincuencia o la situación de los retornados, derivados no pocas veces en "atorados", es decir, los que no pueden ingresar a Estados Unidos y que tampoco pueden volver a su país de origen, y que no encuentran trabajo y oportunidades en México y son reclutables por la delincuencia organizada.
5. Superar la violencia de género. Empezando por cambiar su propia visión, resignada a la humillación, hasta llegar a la protección extrema de la mujer en situación de trata, hasta devolverla a su situación de origen.
6. Generar políticas públicas, legislaciones, que faciliten la regularización migratoria laboral y no expongan al flujo migratorio a transitar por rutas riesgosas.
7. Revisar las políticas públicas nacionales e internacionales sobre la legalización de la marihuana y el manejo de otras drogas, con la finalidad de disminuir la violencia incontrolable de la guerra antidroga, productora de muertos en México y de excelentes clientes para las armas del vecino del norte. Adentro de Estados Unidos no hay guerra antidroga: ahí, se distribuye ésta, a lo ancho y a lo largo del país. El problema es del Río Bravo para abajo. En el sur está la guerra anticrimen, y por supuesto ¡la gran venta de armas gringas, para matarnos entre nosotros!
8. Hay que decir con claridad que, si se llegara a legalizar la marihuana, se tendría que emprender primero una gran campaña de información a todos, con énfasis en niños y jóvenes. Que se abra un amplio debate con la participación ciudadana, con el compromiso de instituciones oficiales, educativas y religiosas, de la iniciativa privada y de los medios de comunicación para convencer y motivar a la población a que opte por el camino de la libertad. La libertad es el único camino humano para ser más persona; pero sin una conciencia responsable no puede haber libertad.
9. Siendo los problemas económicos la causa principal de la migración forzada, un reto inaplazable son las transformaciones estructurales, sistémicas, del capitalismo, en pro de mejorar la calidad de vida de todos, en especial

de los sectores más empobrecidos. Debemos comprometernos en el crecimiento de una nueva conciencia solidaria, contraria al individualismo egoísta e inmoral capitalista. Hay que fortalecer la articulación en red; las acciones y estrategias para ir acotando al poder del capital financiero, las ganancias insaciables a costa del trabajador. Es inaceptable la cínica acumulación de bienes privados que exceden las necesidades personales y familiares. Para el Dios revelado por Cristo, vivir para tener, vivir para acumular, es una idolatría. Y la idolatría matará tarde o temprano el amor, la fe, el sentido de vivir y la convivencia fraterna. Sí, hay que decirlo con todas sus letras: detrás de las injusticias, de la corrupción, del materialismo, se esconde la idolatría del dinero. En aras de este dios se sacrifica la vida de los pobres, el sudor de los trabajadores.

10. Un reto que se desprende del anterior es cuidar también de la ecología: el único dueño de la Tierra es Dios. Nadie tiene derecho a destruirla y contaminarla con pretexto de la producción. Los usuarios de los bienes del planeta somos todos, los que estamos y los que vendrán. Tratar con responsabilidad la naturaleza y respetarla como patrimonio universal de la humanidad no es sólo un acto de justicia, sino la observancia del mínimo sentido de conservación planetaria. Las comunidades deben convertirse en las primeras defensoras de los recursos para la vida y no permitir su privatización. Deben desenmascarar a sus servidores públicos, que venden sus recursos a espaldas del pueblo.

Hoy va creciendo con fuerza la conciencia de revaloración del ser humano. Desde la tragedia humanitaria de la transmigración, los defensores han constatado la vulnerabilidad del éxodo sureño, cuestionan el funcionamiento de instituciones creadas antaño para servir a la gente y que ya no la sirven, pero sí sirven como pretexto salarial de zánganos y aviadores. Tal es el caso de la educación mexicana. Mucha inversión, más extracción y poca educación.

Tendencias de la migración

- La migración en general va a continuar a largo plazo. No hay fuerza que la detenga y menos con tácticas represivas o restrictivas. Ni las óptimas medidas laterales o bilaterales en materia migratoria contendrán el flujo migratorio. Hoy en día, los cárteles del narco y la delincuencia organizada controlan el paso migratorio en ambas fronteras (sur y norte), del otro lado también. Es la delincuencia organizada, y no las autoridades migratorias, quienes deciden qué migrante va a pasar y quién no.
- Todo apunta hacia el aumento de la emigración centroamericana, debido a la precaria economía de la zona, a factores de violencia social y a la falta de voluntad política de los gobernantes respecto de la agenda migratoria.
- Ante la masacre, la desaparición, el secuestro, las extorsiones, la violación y la trata de migrantes, pero, sobre todo, ante la colusión o la inacción de las autoridades competentes, los organismos nacionales e internacionales de derechos humanos, junto con la Dimensión Pastoral de la Movilidad Humana y decenas de organizaciones, seguirán presionando cada vez más a las autoridades responsables de prevenir, investigar y sancionar estos crímenes contra migrantes. Que quede claro: las y los defensores de derechos humanos ¡no vamos a bajar la guardia! ¡No nos vendemos! ¡No seremos personas agradecidas que vendan su conciencia por las atenciones de los poderosos!
- Las redes solidarias y defensoras crecerán con nuevos actores, como las agrupaciones juveniles, y su voz será cada vez más fuerte. Se consolidarán como fuerza moral, con peso suficiente para incidir en la gestión pública.
- La demanda del mercado respecto de la trata de personas, con fines de explotación laboral o sexual, va a continuar. Según se ve, las mafias, autoras de este crimen, se consolidarán a corto plazo. Se espera que la implementación legislativa siga su proceso.
- En 2011 y 2012 se ha logrado reducir la criminalidad contra la población transmigrante en los estados de Chiapas, Tabasco, Oaxaca y Veracruz, este

último estado por la presencia disuasiva de la Marina y del Ejército, que tienen tomada prácticamente esta entidad federativa. Al parecer, la comisión de delitos contra personas migrantes se desplazó, por el momento, al Estado de México y al norte, más precisamente a la frontera con Estados Unidos. Esta mejoría transitoria está prendida de alfileres, toda vez que la conciencia de la sociedad civil, de las iglesias y de los gobiernos de la ruta migratoria, así como de los policías, no ha crecido en la misma medida que las acciones protectoras del migrante. No se han fortalecido estructuras políticas, sociales y pastorales que aseguren la reducción de conductas xenofóbicas y abran a la población a la acogida de sus hermanos y hermanas del sur. Es cierto que los gobiernos de Chiapas y Oaxaca han emprendido políticas públicas que fortalecen y hacen posible la seguridad de la población migrante y la acercan al ejercicio de sus derechos más fundamentales, pero de momento no hay cambios significativos a corto plazo.

- Llama la atención la persistencia de las mafias que lucran con los migrantes, en su obstinación por adueñarse de la "plaza comercial ideal", que para sus negocios ilícitos es Ciudad Ixtepec, Istmo de Tehuantepec. Detrás de cada amenaza o ataque sufridos desde hace siete años se confirma que la delincuencia organizada ¡no está dispuesta a renunciar a Ixtepec!, por ser el lugar ideal, natural, por la llegada del flujo migratorio. Todo apunta a que seguirá intentando apoderarse de esta ciudad.
- Una tendencia importante corresponde al incremento del interés de la sociedad civil y de la academia por el tema de los migrantes. Los albergues, las casas del migrante y los comedores seguirán en aumento, al mismo tiempo que las visitas a estos establecimientos irán multiplicándose.

Conclusión

Si las autoridades responsables de generar decisiones que afectan a la población migrante miran desde lejos y organizan desde el escritorio, no tendrán la sensibilidad necesaria para ver realidades, ni habrá respuestas adecuadas. Es pertinente que las autoridades tomen en cuenta a personas e instituciones defensoras de los derechos humanos, en especial de migrantes, para complementarse en lo tocante a la preparación de instrumentos jurídicos, de políticas públicas en esta materia. Urge analizar, contemplar el hecho migratorio desde abajo, desde el sur, desde las personas migrantes. Las y los defensores ya estamos abajo y en camino. Por eso nuestra experiencia puede auxiliar a la función pública.

Lo ideal sería que pudiésemos ver a todos desde la mirada amorosa de Jesús, El Gran Defensor de los Humanos, de los más débiles y excluidos.

El cambio de rol de la mujer centroamericana en el contexto de la globalización*



*Flor María Rigoni Paganoni***

Premisa

Si quisiéramos presentar el fenómeno de la migración desde Centroamérica hacia el norte, pasando por México, en el contexto histórico de la primera década del siglo XXI, una de las imágenes que en cierta forma podría darnos una visión plástica es la de un río.

El río es, ante todo, una fuente de vida y de riqueza por la naturaleza, las poblaciones rivereñas, el equilibrio ecológico y une con su caudal de agua dos orillas con o sin puentes. Al mismo tiempo, se puede considerar una frontera divisoria que puede ser amiga o conflictiva, división política y, por ende, título de soberanía territorial. Sin embargo, el curso de la historia y el desarrollo demográfico e industrial han ido cambiando este río del pasado, que sigue siendo el de antes, pero ya vehículo hoy de detritos por la tala de los bosques, asentamientos irregulares, contaminación industrial, basura aventada como en un vertedero encargado de tragar el sentido de muerte que toda mugre entraña.

* Éste es un ensayo empírico, que no ha profundizado las estadísticas de la Casa del Migrante Scalabrini en Tapachula, donde soy Director desde 1998. Para un análisis más científico tendríamos que poner dentro del listado de preguntas que hacemos en las entrevistas otras variables y compararlas con otras Casas del Migrante de las fronteras sur y norte. Es un primer intento para separar a los distintos protagonistas de la migración y ver los cambios psicosociológicos de la mujer. Lo mismo se tendría que hacer con los varones y los niños.

** Director de la Casa del Migrante Scalabrini en Tapachula.

Saliendo ya de la metáfora, y aplicando la imagen al fenómeno migratorio, podemos afirmar que la migración que sale de México hacia el norte ha pasado por la misma metamorfosis del río. Al comienzo era una migración clásica, así como se vino definiendo en los corridos, en el lenguaje político, sociológico y académico en general, donde el migrante era fundamentalmente varón, campesino o serrano, maestro albañil, chalán y hasta el *mil usos* de todo tiempo y de todo lugar, sin algún sentido despectivo. Era como el agua que abarca dos orillas alimentando la naturaleza y la sed del ganado, y uniendo sin puentes artificiales las poblaciones rivereñas. Se movía como en un patio común. Era el tiempo del comienzo del siglo XX hasta el programa Bracero. Era objeto de bienvenida, donde pasaba de fiesta cuando regresaba. Luego empezaron los primeros controles y las dos orillas se volvieron paulatinamente conflictivas.

En ese mientras, Centroamérica vivía tal vez su cambio estructural más profundo y violento, a través de unas guerras civiles, en unos casos más, en otros menos, durante las décadas de los setentas a los noventas del siglo pasado, intentando construir una democracia y convivencia civil aún algo inestable. Hasta los años noventas la migración que se derivó por los conflictos se componía de gente que huía de la violencia generalizada y se configuraba más bien como solicitante de refugio. México abrió sus puertas, aun antes de ratificar la Convención de Ginebra, permitiendo que miles de nicaragüenses, salvadoreños y, en menor medida, guatemaltecos pudieran solicitar su estatus de refugiados en las distintas embajadas de la capital. En la medida en que los procesos de paz se materializaban y asentaban, esa migración centroamericana asumió los rasgos de migración económica o laboral, hasta dar un viraje a partir de la primera década de este siglo y configurarse, en mi nueva evaluación sociológica, en *flujos erráticos*.

Asumo el significado de *errático* tomándolo de la geología, donde por *errático* se definen las grandes rocas arrancadas de su lugar de origen por los glaciares o heleros, y que no corresponden ya al tipo de suelo en que han sido depositadas, por su distinta composición mineralógica.

Flujos erráticos y río revuelto

Aplicando este concepto a los flujos migratorios de los últimos años, por flujos erráticos entiendo otras categorías de personas que ya no se identifican con el patrón de la migración clásica, es decir, de quien busca una mejoría para su hogar y planea su trabajo y futuro afuera del país en el que nació. También con este concepto rebaso el concepto de *flujos mixtos*, que está tomando realce desde hace unos años en los debates públicos por ONG y el Alto Comisionado de Naciones Unidas para Refugiados (UNHCR, por sus siglas en inglés/ACNUR, por sus siglas en español) y donde se juntan migrantes económicos con desplazados, personas que no califican como refugiados según la Convención de Ginebra y que sin embargo tienen fundado miedo de persecución, represalias o que también huyen por desastres naturales.

Una de las consecuencias de las guerras civiles, y Centroamérica no hace excepción, ha sido la siempre recurrente dificultad en cualquier sector del globo de reubicar a soldados y guerrilleros en la vida civil, desafío constante cuando se tiene que volver a un umbral que se creía superado. Un uniforme y un arma, aunque ilegales o revolucionarias, confieren un *estatus* al cual no se renuncia sino por un nivel superior. Este aspecto nos aclara una de las categorías de personas que se han *colado* en la migración clásica y está distorsionando el perfil del migrante. Me refiero a ex soldados, ex guerrilleros y ex pandilleros de cualquier denominación, que de repente han pasado o pasan de protagonistas a superfluos —innecesarios— y buscan afuera de un territorio que ya los ha desechado un nuevo papel, un rol de *prima donna*, que los restablezca al primer lugar.¹

Otra categoría que se vino añadiendo a la migración han sido los desplazados por desastres naturales más y más recurrentes y que avientan en el río de la migración a gente que nunca había planeado dejar su hogar y su tierra, y es una migración forzada

¹ Podemos aplicar el concepto *residuales humanos*, de Zigmunt Bauman, a los miembros de esta faja, que de repente, como los desechos del río, contaminan un sector que no se había aun confrontado con un cambio estructural distinto, a veces violento y sobre todo movedizo e inestable. Se trata de desechos dentro de una sociedad que, así como produce basura a diario, puede generar basura humana en diferentes niveles y de repente ciertas categorías de personas, como de valores, salen sobrando.

que añade carga al drama y que podemos definir como desplazado a otro país en sentido general. Generalmente, estos desplazados quedan en una indecisión migratoria permanente, en un estado caracterizado por buscar y asentarse lo más cerca de su tierra y propenso a caer en un victimismo que los paraliza. Su psicología es distinta de la del migrante, que se la juega e intenta una y otra vez con tal de llegar a su destino. La suya es una opción de vida, mientras los desplazados por desastres naturales o por guerra y guerrilla interna se sienten agobiados por un destino que los aplasta.

Sin embargo, la contaminación profunda del río de la migración se ha dado cuando el crimen organizado ha escogido las rutas migratorias como su propia territorialidad y asunto negociable en todo sentido.

Un simple análisis del lenguaje (yo tengo 28 años en migración aquí en México) nos depara un cambio profundo en la tipología del migrante, con secuelas directas en el cuadro sociológico, político y cultural.

Análisis del lenguaje migratorio

En la tentativa de aplicar a los últimos años de la migración la técnica fílmica del *zoom up*, hay una trayectoria lingüística que no puede pasar desapercibida. Me refiero a la evolución del lenguaje más allá de los términos comunes de los corridos de la migración mexicana, desde los espaldas mojadas (*wet backs*) que pasaban el río Bravo, ayer como hoy, como indocumentados, hasta *aliens* y *criminales*, polleros y coyotes, con las palabras agregadas recientemente como *halconcillos*, *enganchadores*, *custodios* y *carniceros*.² Este primer cuadro se refiere principalmente al

² *Halconcillos* es el observador de la calle o de las terminales de autobuses que observa y anota características que pueden servir para extorsión, secuestro o reclutamiento en el crimen organizado.

Enganchador sustituye un poco la figura del pollero o coyote: se acerca, se pasa como guía, gana tu confianza y, si se llega a un trato, hoy se entrega a una célula criminal que decide si pasarlo por una cantidad de dinero, secuestrarlo para extorsión o anexarlo como chalán de primera base en el crimen organizado.

Custodio es una persona, muchas veces migrante ella misma, ya asumida por una red criminal, que se encarga de custodiar con armas las casas de seguridad donde se detiene a los sujetos de secuestro.

Carnicero, finalmente, como dice la palabra, es aquel que destaza a los migrantes asesinados o a los que son líderes que pueden influenciar negativamente a los demás, o por escarmiento u otras causas. En tres testimonios directos de migrantes liberados por el ejército me confirmaban que en unos casos unos pedazos de sus compañeros regresaban en la sopa que se servía a los sobrevivientes.

migrante varón. Sin embargo, un papel más y más de protagonista se ha ido moviendo hacia la mujer, hasta hacerla hoy, en mi lectura sapiencial de 15 años de presencia en la Casa del Migrante Scalabrini de Tapachula, Chiapas, el punto de referencia de nuevas tendencias y nuevos patrones.

La mujer en migración

En el *safari* de la migración, donde han entrado activistas, políticos, aventureros, gente de buena voluntad, periodistas amarillistas, etcétera, una categoría muy específica se ha venido añadiendo, cambiando a lo largo de estos años sus rasgos y roles: la *mujer*. Y lo ha hecho con fuerza.

Exactamente por su papel nuevo, creo que es tiempo de tocar unos temas olvidados, unos pliegues ignorados o inclusive considerados como tabús y casi nunca abordados en los foros, en las entrevistas o en los documentales.

Mujer migrante

Hay la mujer migrante clásica por motivo de supervivencia o de reunificación familiar, mujer abandonada por el esposo y a cargo de hijos, que si en el pasado era casi una excepción, hoy es un porcentaje notable en el cuadro estadístico migratorio. Una novedad que salta a la vista en los últimos dos años es la mujer mamá, que se viene con todos los hijos. En este nuevo patrón de mujer-mamá-migrante hay unos aspectos que quisiera analizar.

En mi larga experiencia en migración, primero considero como novedad el hecho de venirse con niños pequeños y a veces de pecho, circunstancia ésta a la que tenemos que añadir el número más y más creciente de mujeres que llegan embarazadas para dar a luz en México. El acceso a los servicios gratuitos de salud pública, según la Ley de Migración, para toda persona, independientemente de su estatus migratorio, ha sido uno de los motivos del incremento de púerperas.

Podemos enlazar el fenómeno a la costumbre de las mexicanas de la frontera norte de dar a luz en Estados Unidos, con las ventajas de poder tener acceso, aquí como allá, a un documento oficial. Para las centroamericanas es la puerta para la

FM3. Según el director del Hospital General de Tapachula, en los primeros cinco meses de 2012, 64 % de los nuevos nacidos son de mujeres extranjeras. Intentando una lectura del fenómeno, podemos formular la hipótesis de alcanzar una estancia regular en México, saliendo de países que definitivamente están asolados por pobreza, violencia y discriminación. Me adelanto a una posible objeción: ¿cómo pueden escoger a un México que repite muchos patrones de violencia? Bueno, partiendo de estadísticas oficiales de Naciones Unidas, Honduras es hoy el país más violento del mundo, con 72 asesinatos por cada 100,000 personas, seguido por El Salvador con 58, mientras México queda todavía en un 17 por cada 100,000. Si analizamos los testimonios de los migrantes y sobre todo de las mujeres que llegan a esta frontera, notamos de inmediato una diferencia profunda entre la violencia de México y la de Honduras; por ejemplo, en México los choques son entre cárteles y bandas, y las bajas entre los civiles son indirectas y circunstanciadas. Allá se trata de una violencia gratuita que empieza en la pupusería o la panadería y se extiende a niveles más altos; muchachos de nueve años con la "chimba" que te extorsionan cuando subes al camión o vas por la leche de tus niños. Hablando en una reunión con mi personal y con el médico que cada mes atiende un promedio de 325 migrantes, me salió espontáneo decir que estas mujeres nos dan la impresión de *pedir a México, casi de limosna, poder morir aquí con dignidad*.

Esta primera pincelada sobre la mujer centroamericana de paso por la frontera sur de México, sin embargo, es tan solo una faceta de la problemática que la globalización está poniendo de manifiesto.

Estamos muy lejos de las estadísticas mundiales, que calculan la feminización de la migración en alrededor de 54 %. En nuestra frontera sur de México, a lo largo de 15 años de monitoreo en la Casa del Migrante Scalabrini, hemos tocado puntas de 30 % en periodos del año, como primavera o las primeras semanas de enero; sin embargo, el promedio general queda en 20 %, y por el intercambio de información que tenemos con las demás Casas de la Red Scalabrini éste es el porcentaje más alto registrado.

Si comparamos ahora las estadísticas de las Casas del Norte, donde no llega ni siquiera el 9 % de mujeres, una pregunta obvia se impone: ¿dónde queda el 11 % faltante? Hay una pequeña parte que se instala en Chiapas, para quedarse cerca

de la frontera con Guatemala, en un puente nostálgico que aflora seguido en las entrevistas. Otro porcentaje se puede colocar siempre en Chiapas y otros estados fronterizos como nanas de casa, aunque en mi experiencia las mujeres salvadoreñas y hondureñas no aceptan fácilmente este papel. Un porcentaje mayor parece, al contrario, entrar en la grande red de los servicios sexuales, sean éstos por trata o contrato, y ésta es otra faceta de la migración femenina.

La mujer YouTube

Se trata de muchachas, y otras ya no tan muchachas, que vuelven la ruta migratoria en una especie de ensayo para la nueva generación sustitutiva de Hollywood, y sueñan con salir en Facebook, Youtube, en cabarets de segunda o ¿por qué no?... en la portada de una revista. En mis análisis había notado la formación de una jerga nueva entre las mujeres migrantes, jerga de signos, tatuajes, modas en su vestimenta, actitudes públicas desafiantes, facilidad al cigarro o a la cerveza. Podría ser la descripción de nuestra juventud hoy en Centroamérica y en México, sin duda, pero era una excepción para mujeres migrantes.

Esta revolución, si queremos llamarle así, se resume desde hace unos cuatro años en una palabra acuñada en este medio: *body card*. El concepto *body card* transforma el cuerpo de la mujer o de la niña y el niño en una visa, se identifica con una carta de crédito, pasaporte y mordida. No tienen títulos académicos, ni cuentas bancarias, ni profesión definida: tienen su *cuerpo como inversión*. Me ha tocado observar reacciones de horror y desconcierto en mucha gente delante de este nuevo pliegue de la glotología y del comportamiento. Pero si lo comparamos con la afirmación muy frecuente de que "el cuerpo es mío y hago lo que me da la gana", el concepto *body card* es simplemente un corolario.

Este fenómeno de apropiación nos lleva a *usarnos y a usar* a los demás, a reducir la vida a su funcionalidad y, por lo mismo, a la corporalidad, fuente de placeres y de ganancias materiales; la depreciación de la corporalidad, por la edad, trae consigo el desprecio a una vida considerada decadente desde este reduccionismo a lo útil y placentero.

Aquí es necesario gastar dos palabras sobre un binomio ya inseparable: *pobreza y delincuencia*. Si en el pasado la pobreza se podía reducir a pobreza económica, hoy la misma situación conlleva una pobreza cultural, de autoestima, de relaciones sociales y de acceso a servicios básicos de salud y educación, que condenan al pobre a caer más y más hondo en la exclusión. Es una caída progresiva, donde quienes tienen acceso desde la tecnología hasta las universidades hoy cuentan con un desarrollo geométrico, mientras los demás quedan cada día más lejos en nuevas periferias del saber y del poder. Estamos delante de un empobrecimiento estructural, en el cual se realiza el proceso de las tijeras: en la medida en que se amplía la riqueza el *gap* con los pobres crece en razón geométrica.

Cuando se habla de *gap* entre ricos y pobres, pocas veces se afirma que el proceso de empobrecimiento es un camino sin retorno, volviendo el *gap* más y más ancho. Este proceso termina por cosificar a las personas, convirtiéndolas en un producto más de mercadería, porque han quedado en los vertederos de una sociedad productiva, agresiva y explotadora.

La primera consecuencia es un continuo desmoronamiento de la dignidad de los pobres, blanco de dos distintas fuerzas:

- La primera de parte de cuantos miramos desde afuera a la pobreza y la hacemos objeto de desprecio o indiferencia, hasta cancelarlo de nuestra vista.
- La otra golpea directamente desde adentro al pobre: él cuenta menos y menos en una sociedad donde faltan los medios, la preparación para defenderse y donde ya te han acostumbrado a que no tienes derechos, porque no tienes poder.

Una primera consecuencia de la externalización de los excluidos, en el sentido de ser desterrados en los vertederos de la sociedad, es de transformarlos en un tanque de abastecimiento para fronteras prohibidas, como el crimen organizado, la trata, el narcotráfico.

A partir de mis diálogos con miles de indocumentados que han pasado por nuestras Casas del Migrante, hablando con otros pobres en las guerras civiles en Centroamérica y en África, así como con muchachas rescatadas de trata en la

institución a mi cargo en la frontera ahora de México con Guatemala, pienso poder formular una tesis: hoy nuestra sociedad ejerce el concepto de propiedad como dominio, y esto desde la cultura, la mercadotecnia, la tecnología, la política y las finanzas. Quien queda en la periferia, arrinconado por ser un "Don Nadie" que todo lo ha perdido, se aferra al único pedazo de propiedad que le queda: su cuerpo, y lo vuelve oportunidad de ganancia. Otros revierten la lógica de la expulsión e invaden el terreno del cual han sido expulsados, robando, vendiendo la muerte callada de las drogas o asesinando. Nadie puede sobrevivir sin dignidad, sin una mínima conciencia de ser un "alguien".

Dicho en otros términos, puesto que nos hemos mentalizado que todo es negociable y que *business* es *business*, vivimos en una permisividad transgresiva, donde el cuerpo mismo se torna una mercancía más, puesto que "mi dignidad desde hace tiempo atrás ha sido vendida".

¿Por qué llego a esta conclusión tan fuerte?

Permitanme hablar en términos antropológicos sin entrar en categorías religiosas: por ejemplo, es difícil separar el concepto de aborto como desviación ética, porque esto está contemplado por la ley, y de repente condenar la trata porque la misma ley lo prohíbe, *¿cuál es la diferencia jurídica entre los dos?* Ésa es la pregunta que las muchachas y sus padres me hacen. Y *¿quién decide que en el seno de mi madre alguien puede deshacerse de mí y luego en el seno de la sociedad ya no se me permita que yo sea vendida o abusada?* Y *¿quién determina que a los 18 años yo pueda tomar decisiones y a los 17 no?* Entre los pobres, hoy un aborto, a final de cuentas, es una inversión económica perdida, porque "si vendo el fruto de mis entrañas me dan un mínimo de 10,000 dólares que resuelve muchos problemas en un hogar", como he escuchado personalmente, "y si me quedo con la niña a los pocos años puedo venderla y ganar hasta más". Tal vez me acusarán de cinismo, pero ésta es la máscara que los excluidos nos han quitado.

Siguiendo en el análisis, cuando hace cinco años me topé por primera vez en medio de muchachas y mujeres indocumentadas de Centroamérica con el concepto de *body card*, el primer impacto fue de *shock*. Fueron ellas mismas quienes

me explicaron, en una lógica coherente, su significado. “No tenemos papeles”, me decían, “tampoco dinero, nuestra vida vale menos que un mango y vale cuanto los andrajos que llevamos puestos... pero sí, tenemos un cuerpo que puede volverse trueque y mercancía negociable, y cuál es, a final de cuentas, la frontera que divide la prostitución de la trata? ¿Nuestra voluntad? ¿Desde cuándo hemos podido ejercer nuestra voluntad?” Hoy la prostitución es una profesión como otra, reglamentada hasta por Hacienda (véanse los casos de Alemania y Holanda). La trata hoy, como me decía fríamente un enganchador de niñas menores de edad, es una prostitución con paquete, como se usa ya en ofertas comerciales y publicidad turística.

En mi lectura me atrevo a añadir otro aspecto. El imperio financiero, el mandamiento del dinero como poder omnipotente que ha instaurado a nivel de subconsciente la justificación de que todo está permitido con tal de ganar, subir en la escala social, divertirse, porque “se vive una sola vez...”; en esta lógica, la conclusión es radical: no hay dinero sucio y se aplica simplemente el dogma maquiavélico... “el fin justifica los medios”.

Hoy, la pobreza se condena y se vive como estigma social, lastre económico en las estadísticas mundiales, llaga de vergüenza. Sin embargo, las medidas concretas, si no por su erradicación, por aliviarla, son una vez más las migajas que quedan en los distintos presupuestos estatales. Hay siempre otras prioridades, hasta el armamento. La contradicción se alimenta allá cuando todos los comerciales, las telenovelas, la moda, etcétera, que llegan hasta los rincones más remotos de las zonas pobres e indígenas, siembran, por un lado, la pobreza como maldición y, por el otro, presentan un modelo de riqueza, de belleza, de maquillaje y de vida que invitan a salir de la pobreza a como dé lugar. Consecuencia: niñas y niños buscan y aspiran a modelarse según el estándar —patrón de la TV, de los VIPS, cantantes o deportistas. Aplico aquí una frase de San Agustín, aunque en un contexto muy distinto, podemos preguntarnos ¿si éstos y aquéllas sí, por qué yo no? Se han sustituido los calzones de Madonna, ¿habrá una distancia tan abismal con mis chones? La mercadotecnia no se ha percatado, en su afán de ampliar el mercado, que ha desterrado todo tipo de frontera y que la ley de la oferta y de la demanda ha entrado en un campo minado, donde la misma ley se aplica a las drogas, a las armas, al tráfico de personas, a la trata y al fraude generalizado.

A esta primera observación me permito añadir dos síntomas que han rebasado el común Síndrome de Estocolmo entre muchachas de trata. Me refiero a lo que definiría el síndrome de *YouTube* y *Facebook*. La posibilidad de subir una foto, un video, aunque muy rudimental, estar en la plaza cibernética como los demás es una seducción muy fuerte entre los pobres. Allí, desde un rincón desconocido, se entra hasta en los círculos prohibidos. Finalmente, alguien me echa una mirada, se detiene un momento, tal vez hasta me escoge o me acaricia con el deseo: "soy alguien. Me he tornado alguien".

La mujer en búsqueda de emancipación y libertad

Es tiempo de denunciar toda una cultura machista con la que convivimos día tras día y no nos atrevemos a denunciar. La mujer está tomando conciencia de su dignidad; por lo menos empieza a dudar de su sumisión al hombre y a considerar acabar con el aguante como una forma religiosa de santificarse y de llevar una cruz que le será quitada en el cielo. Hoy la violencia doméstica se denuncia, en algunas partes se empieza a perseguir y a castigar. Soy testigo de un buen número de refugiadas centroamericanas en México reconocidas por violencia de género. Me atrevo a enlazar dos fenómenos muy lejanos por cultura y geografía, pero con unos rasgos comunes: los feminicidios de Ciudad Juárez y esta nueva ola de migración femenina desde Centroamérica. Más allá de todas las hipótesis que se han postulado para explicar los asesinatos de esa ciudad de la frontera norte de México, sin duda muchas muertes se deben al cambio de patrón cultural, donde la mujer empezó a emanciparse, a ganar más que el esposo, a entrar en turnos de la noche y regresar en la madrugada, a ocupar posiciones de responsabilidad, a frecuentar cursos de especialización tecnológica. Fue una revolución de costumbres, que tomó por sorpresa al hombre latinoamericano, desatando reacciones complejas hasta la supresión de la que pensaba pudiera ser el origen de su malestar: otra vez la mujer. Hoy en día creo poder captar unos elementos comunes con la mujer que sale sola con sus hijos y deja al esposo atrás, o, si él se fue primero, ella escoge un camino distinto y autónomo. Los niños siguen siendo parte de la mujer por su naturaleza biológica, aunque también este vínculo profundo se va deshilando, como veremos muy pronto.

En los últimos cinco años llegan más y más mujeres solas, desde muy jovencitas hasta en su madurez, y si bien es cierto que un porcentaje de ellas se junta con un hombre a lo largo del camino, es igualmente certero afirmar que con la misma facilidad lo dejan plantado o escogen a otro. Mi interpretación de emancipación puede parecer superficial y tal vez lo es. Es mi propósito tirar una piedra en un estanque demasiado tranquilo, ya cristalizado, donde los patrones analizados son los mismos y no salimos de ciertas posturas que con una palabra italiana definiría como *strappalacrime* (lloronas... pobres mujeres...).

Niños acorralados

Otra faceta demasiadas veces tratada como palanca de compasión o usada en ciertos documentales de primer impacto es el niño abandonado con los abuelos o tíos o compadres, y que de repente huye del corral. La gran mayoría de los reportajes hablan de hijos que buscan desesperadamente la reunificación familiar, que pasan meses intentando llegar a donde está la mamá, menos frecuentemente el papá. *La travesía de Enrique*, escrita por Sonia Nazario, ganadora del premio Pulitzer con el fotógrafo de *Los Angeles Times*, Don Bartletti, es un ejemplo típico con un fin ameno, como la mayoría de las películas de Hollywood. Lo mismo diría de la película, en mi opinión bien hecha, de *Bajo la misma luna*.

Sin quitar la verdad de unos casos como los dos apenas mencionados, quiero abrir un pliegue olvidado: muchas veces son niños abandonados, ya no deseados, que estorban a la misma mamá, quien ha encontrado otro amante o se ha asentado en el nicho de la industria sexual. Son paquetes que ya se quieren estacionar de una vez y para siempre. En la expresión de muchos niños que llegan solos a nuestra casa, todo se resume en una expresión lapidaria: "en mi casa yo salía sobrando".

Antes de pronunciar un juicio condenatorio sobre estas mamás, y por supuesto muchos papás, que se hacen los desentendidos delante de un nuevo embarazo de la esposa o conviviente, tenemos que analizar otros factores. Los embarazos fáciles y precoces, una situación de pobreza estructural unida muchas veces a la ignorancia y al analfabetismo dejan a la jovencita con una criatura que termina por volverse su muñeca, y, como muñeca, llega el tiempo de abandonarla o

deshacerse de ella por otra cosa. Es la observación que hace la coordinadora de la Casa del Migrante de Tapachula,³ cuando menciona que es un patrón que se repite. En estas niñas y niños el concepto de madre o de padre se asocia más bien al de abuela o abuelo, tía, compadre, sin una relación definida de límites e identidades. Muchos de estos personajes de la nueva familia rota, cocida y remendada son violadores, pedófilos o renteros de la remesa que unos padres aún envían. Un ejemplo, tal vez al límite de un drama que se ha vuelto segunda piel y una identidad ya quebrada, es la expresión de una muchacha víctima de trata que quiso reconciliarse durante una ceremonia religiosa con su madre, que había muerto y que ella quería perdonar por el abandono en que la había dejado. Cuando más tarde, tratando de recuperar su acta de nacimiento, le pedimos aproximadamente la fecha de la muerte de la mamá, nos dijo que nunca había muerto. Ella la había matado en su corazón, porque siempre se desentendió de ella para privilegiar a su hermana, nacida del padastro. Son historias tristes, que muestran un cambio en el punto de vista de las relaciones humanas, culturales y éticas. Sin ofender a los que hablan de *politically correct*, añado también *religiosas*.

Los derechos de clases antes desprestigiadas, aplastadas, condenadas o abusadas, se defienden hoy, o por lo menos se toleran, por un concepto sutil de que si mañana yo llegara a ser un *transgresor del comportamiento societario* tendré el derecho de ser respetado o por lo menos tolerado.

En el concepto de sociedades líquidas de Bauman, o de sociedad espumosa de Slotterijk, todo lo que se refiere a estabilidad, reglas, definiciones, institución, etcétera, cae en el vacío. Más aún: es un lenguaje para sordos, porque la volatilidad, el olvido y el desarraigo afectivo se presentan como condición del éxito y la nueva normativa de nuestro hoy. El individualismo que marca nuestras relaciones las torna precarias, transitorias y volátiles. La modernidad líquida es una figura del cambio y de la transitoriedad, "los sólidos conservan su forma y persisten en el tiempo, mientras que los líquidos son informes y se transforman constantemente.

³ Me refiero a la licenciada Irmgard Pundt, con experiencia a lado de niñas de trata, casi todas menores de edad y embarazadas a los 12 años. Son muchachas que alternan momentos de maternidad con momentos de juego y de cariño a otros de rechazo, porque el padre jugó con ellas a la violación y, a final de cuentas, el juego continúa.

Fluyen como la desregulación, la flexibilización o la liberalización de los mercados". Las transacciones financieras, la volatilidad de las acciones de la bolsa, donde suben y bajan sin un rostro ni un nombre definido son, al mismo tiempo, causa y efecto de nuestro comportamiento cotidiano, hasta la mentalización de que lo movedizo es la nueva frontera de la humanidad.

Este lenguaje, que ya es común en foros sociales y culturales, no aparece en los debates sobre migración, casi pensando que la migración queda inmune ante el proceder de la sociedad. La globalización está disparando tabús y prejuicios que parecían intachables. El problema, a mi parecer, corre el riesgo de explotar por la actitud de ciertos activistas que se han amarrado sobre rieles fijos, sin permitirles ver e ir en otras direcciones. Siguen chicoteando gobiernos e instituciones, servidores públicos y medios de comunicación, sin ver una cuartilla más allá. El bien y el mal, como siempre, se están mezclando, y más ahora, que el río de la migración que procede de Centroamérica está revuelto. Nos hemos encadenado a ciertos patrones, exactamente porque todo se ha vuelto movedizo y nos hemos cegado por haber enterrado, como el avestruz, nuestra visión en la arena.

En este marco de análisis de la mujer no puede faltar una pincelada sobre otra categoría de personas que nunca se pone sobre el banquillo de los acusados, y menos se hace objeto de entrevistas o foros de migración: me refiero a la *sociedad*, que queda como juez anónimo, confuso, omnipotente y culpable, sin que nadie exprese una sentencia condenatoria.

La sociedad

"Tú de una ciudad conoces tan solo su puerto, y de una mujer tan solo su piel..." Esta expresión de la prostituta de un puerto latinoamericano, dirigida a un marinero que se la había llevado a su camarote, puede ser tomada como fotografía del hombre de nuestros días en su relación hacia la mujer, más allá aún de la dimensión sexual. Es el hombre varón y macho, conquistador y dominador, que corre transversal y vertical a lo largo de todos los niveles y categorías: lo encontramos en el hombre de la calle, desde analfabeta hasta arriba en la pirámide societaria de

académicos, profesionales o políticos..., y, por un corolario analógico, también dentro de las estructuras religiosas.

La afirmación sobre esta servidora sexual desnuda nuestra fragilidad y manifiesta la conciencia de una identidad y dignidad de la mujer y de su papel absolutamente nuevos. Lo mismo pasa con el niño objeto de trata, por ejemplo.

En los diversos foros sobre trata a los que he asistido o en los que he participado hay la tendencia a detenerse sobre el aspecto jurídico, legislativo y represivo de la problemática. Nos quedamos en el campo institucional y gubernamental, relegando el fenómeno al marco legislativo y policiaco, una variante más de la criminalidad general. La sociedad asiste como protagonista externa, en la ilusión de ser neutral, a la espera de lo que pasa, repitiendo en las gradas de los coliseos modernos los gritos de exaltación y el dedo hacia abajo, para condenar a nuestras víctimas derrotadas. Como en el coliseo, hemos escarbado una zanja o un cerco de defensa entre nosotros y los actores que están involucrados en el espectáculo al que asistimos, casi para protegernos y mostrar que estamos afuera de aquel recinto..., pero nadie puede negar que miramos el juego y somos igual de gladiadores en nuestras fantasías.

Hay un examen de conciencia que nuestra sociedad sigue evitando o aplazando.

Preguntémonos ¿de dónde salen los que nos gobiernan o nos defienden, como las varias corporaciones policiacas o el ejército y la marina? Han estado en nuestras comunidades religiosas, católicas o evangélicas; han estado en nuestras escuelas públicas o privadas; han sido nuestros vecinos de barrio, bombardeados por el vacío de nuestras televisiones y vacunados en contra de la hipocresía de las mismas, cuando levantan la voz o gritan al escándalo por la trata, los asesinatos, los robos y los celos, que ellas regalan durante todo el día y la noche en sus pantallas; otros que están en instituciones públicas han estado ocupando por años curules del Senado o del Congreso. Este mismo discurso se aplica a los violadores y a todos los que podemos agrupar bajo el término de criminales. Han pasado por las mismas instituciones de la familia, de la Iglesia y de la escuela. ¿Ha fallado la institución? Hemos fallado todos. Recuerdo la respuesta de un político de Chihuahua a un amigo que le preguntaba en un encuentro informal ¿cuándo cayó Ciudad

Juárez en este hoyo de violencia? Su respuesta me dejó reflexivo: “Querido amigo, cuando apareció como vecino alguien que levantó bardas, que te pagaba la inscripción al Club Campestre o te regalaba becas para tus hijos no te preguntabas quién era, de dónde venía, qué profesión tenía...”

Nos estamos haciendo concha de las distintas problemáticas, hasta que no entran en nuestro hogar. Falta una cultura de la dignidad y con esto falta toda una cultura del derecho. La mujer, como anillo débil de nuestra sociedad, pone de manifiesto las varias contradicciones del mundo migratorio, hecho por personas humildes, por otras que se ha vuelto aventureras, por políticos, por empresarios, por chalanés de la *industria de la migración*.

Nuestro Centro de Estudios Migratorios en Roma, ya en los años sesentas definía la migración como *control gauge* (detector de fallas) de la sociedad. Hoy afirmo lo mismo: una solución digna de la migración nacerá de una solución digna a nivel político y social de nuestro México.

La gestión migratoria en México, avances y retos



*Thomas Lothar Weiss**
*Rodolfo Franco Franco***

Últimamente se han gestado importantes cambios en materia de gestión migratoria en México, los cuales se han visto reflejados en la reglamentación y la práctica de la administración pública en temas de migración nacional e internacional. Sin lugar a dudas, el avance más importante sobre el tema se materializó con la promulgación de la Ley de Migración en el año 2011. Las páginas siguientes tienen por objetivo clarificar la relación que guardan los derechos de los Estados y los derechos de los migrantes en la gestión migratoria, y explicar también los avances y retos que enfrenta la política y gestión migratoria en México.

El artículo presenta una evaluación de las fortalezas y los avances que ofrece la nueva legislación migratoria que ha extendido el cuerpo de derechos reconocidos explícitamente para todas las personas migrantes y los límites que la misma legislación establece a la acción estatal en pos de cumplir con las obligaciones de México en el derecho internacional. Además, se argumentará que la expansión de derechos consagrada en la Ley de Migración demanda una perspectiva de atención a las personas migrantes basada en la coordinación interinstitucional y que la implementación de la legislación requiere del trabajo coordinado de instituciones y organismos gubernamentales que no tienen, necesariamente, un fuerte mandato migratorio. Finalmente, se abordará el tema del derecho al acceso a la justicia como un ejemplo de un derecho consagrado en la Ley de Migración que requiere de un alto grado de coordinación interinstitucional, sugiriendo también que el mismo patrón de coordinación debe existir entre la autoridad migratoria y

* Jefe de Misión de la Organización Internacional para las Migraciones.

**Experto de Proyectos de la OIM y profesor del Tec de Monterrey, Campus Estado de México.

El presente trabajo fue escrito antes de que el Reglamento de la Ley de Migración fuera aprobado y publicado.

otros proveedores de servicios gubernamentales, como educación, salud y registro civil, por ejemplo.

Soberanía, derechos humanos y gestión migratoria

El debate sobre migración y gestión migratoria se ha articulado alrededor de dos visiones distintas: por un lado se encuentran los defensores de políticas y prácticas migratorias restrictivas que asignan prioridad a la acción del Estado para llevar a cabo tareas de control migratorio dirigidas a preservar la seguridad y el interés nacionales, y por el otro lado se encuentran aquellos que enfatizan la necesidad de liberar los controles migratorios en aras de ofrecer seguridad y protección a las personas migrantes alrededor del mundo.

Este debate se ha estructurado de manera similar a otros debates de política internacional que contraponen soberanía y derechos humanos. En realidad, esta discusión política, y académica, oscurece el hecho de que para todos los efectos prácticos la gestión migratoria requiere el ejercicio de derechos soberanos y la observancia de normas de derechos humanos. Joseph Carens ha apuntado una realidad ineludible, que es que "en las fronteras hay guardias, y los guardias están armados".¹ Sin embargo, este despliegue de capacidad soberana del uso de la fuerza que refiere Carens siempre debe recordarnos que, incluso cuando existen controles migratorios, "los migrantes no cancelan sus planes porque las políticas del país receptor dicen que no son bienvenidos".² Contrario a las distintas posiciones del debate, en la práctica diaria de la gestión migratoria la realidad es que los Estados hacen ejercicio de sus prerrogativas soberanas y están, al mismo tiempo, obligados a respetar los derechos fundamentales de las personas migrantes.

En un escenario internacional en el que el principio constitutivo de la soberanía nacional está determinado por la capacidad de los Estados para establecer y controlar sus límites territoriales, la migración internacional representa un serio

¹ Joseph H. Carens, "Aliens and Citizens: The Case for Open Borders", *The Review of Politics*, vol. 49, núm. 2, p. 251.

² Stephen Castles, "Factors that Make and Unmake Migration Policies", *International Migration Review*, vol. 38, núm. 3, p. 861.

reto operativo. La gestión migratoria debe hacer un fino balance entre las prerrogativas soberanas de admisión, regulación y expulsión de extranjeros, reconocidas en el derecho internacional, y las obligaciones de derecho internacional que pesan sobre la autoridad soberana para observar los derechos de todas las personas migrantes, regulares o irregulares, dentro de sus territorios.

La gestión migratoria comprende, en un sentido amplio, todas las regulaciones, prácticas y normas estatales relativas a la admisión, salida y residencia de extranjeros a un territorio determinado. Estas normas, regulaciones y prácticas estatales determinan y dan forma institucional a la voluntad estatal, y capacidades de gobierno, para llevar a cabo tareas de control migratorio, al mismo tiempo que establecen los límites de la acción del Estado, asentados en normas internacionales y nacionales de derechos humanos e individuales.

Las visiones extremas que promueven una visión del mundo en el que las fronteras nacionales han dejado de tener relevancia frente a las normas internacionales de derechos humanos³ dejan de lado importantes características de la práctica soberana en materia de gestión migratoria. Si bien es cierto que los principios de derechos humanos universales imponen límites a las capacidades de los Estados para ejercer tareas de control migratorio, la observancia y protección de los derechos de las personas migrantes no puede tener lugar en la ausencia de una autoridad soberana encargada de velar por la protección de estos derechos. En la práctica, las prerrogativas soberanas de admisión y expulsión se enfrentan al espejo y revelan la necesidad de incorporar procedimientos claros para observar las obligaciones estatales de protección de los derechos de todas las personas migrantes.

En un mundo sin Estados soberanos capaces de regular la residencia, admitir y expulsar extranjeros, sería imposible demandar que estos mismos Estados respetasen los derechos de las personas migrantes. Las obligación estatal de observar los derechos de las personas migrantes reclama las capacidades operativas del Estado para gestionar la entrada, salida y residencia de los extranjeros en sus territorios. En la práctica, más allá de los debates políticos y académicos, la gestión apropiada de los flujos migratorios corresponde a los Estados y demanda el ejercicio de las

³ Véase Yasemin Soysal, *Limits of Citizenship: Migrants and Postnational Membership in Europe*.

prerrogativas soberanas y el respeto pleno a los derechos humanos de todas las personas migrantes.

Gestión migratoria, derechos humanos y orden democrático

Los límites prescritos en el derecho internacional y en los derechos nacionales a la actividad estatal en materia de trato a los extranjeros se asemejan a la idea de gobierno limitado, basado en derechos individuales, que es constitutivo de cualquier orden democrático. La idea misma de límites a la acción soberana reconoce que el Estado de Derecho, el imperio de la ley, debe gobernar la relación entre los individuos y el Estado. En un orden democrático el capricho soberano está fuera de todas las posibilidades de acción y, más bien, existe certidumbre jurídica para determinar los límites y las obligaciones de la acción estatal.

Numerosos análisis de política migratoria en las democracias liberales han mostrado que las instituciones democráticas y las dinámicas de los grupos sociales pro migración han influido positivamente en las decisiones de política migratoria de los Estados.⁴ Parece existir consenso en la literatura sobre el hecho de que los Estados democráticos liberales enfrentan dificultades serias para implementar políticas y normas migratorias que contravengan principios fundamentales de derechos humanos y otras normas relativas a la igualdad, la no discriminación y la libertad.

Es más, la política democrática en muchos Estados liberales ha devenido en una ampliación progresiva de los derechos reconocidos para las poblaciones migrantes regulares e irregulares. Suele ser el caso, en estos Estados liberales, que las políticas migratorias restrictivas encuentran límites en el sistema de justicia, a

⁴ Christian Joppke, "Why Liberal States Accept Unwanted Immigration", *World Politics*, vol. 50, núm. 2, pp. 266-293; Gary P. Freeman, "Immigration Politics in Liberal Democratic States", *International Migration Review*, vol. 29, núm. 4, pp. 881-902; Virginie Guiraudon, "Third Country Nationals and European Law: Obstacles to Rights' Expansion", *Journal of Ethnic and Migration Studies*, vol. 24, núm. 4, pp. 657-674; James F. Hollifield, "Immigration Policy in France and Germany: Outputs versus Outcomes", *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 485, pp. 113-128; Antje Ellermann, "Street-Level Democracy? How Immigration Bureaucrats Manage Public Opinion", *West European Politics*, vol. 29, núm. 2, pp. 287-303.

través de las cortes, o son reformuladas a través de procesos legislativos dirigidos a preservar este fino balance entre los derechos de las personas y la actividad Estatal. También, los procesos legislativos y de regulación en materia migratoria suelen ampliar y codificar los derechos de las personas migrantes para ofrecer certidumbre jurídica sobre sus derechos y los servicios que el Estado está obligado a garantizar; así, los migrantes han ganado el reconocimiento de importantes derechos, como la educación, la identidad, el trabajo y la salud a través de las legislaciones nacionales que hacen eco de las normas internacionales en la materia.

Los avances en la gestión migratoria mexicana

México no es ajeno a las dinámicas propias de los sistemas democráticos en temas de gestión migratoria. En los últimos años, las consideraciones sobre derechos humanos y las obligaciones de los Estados reconocidas internacionalmente se han visto reflejadas en el campo legislativo sobre temas migratorios. Las reformas a la Ley General de Población (2008), que removieron el carácter criminal de la migración irregular en México, tenían por objetivo proveer mejores condiciones para el goce efectivo de derechos entre las poblaciones migrantes. Más recientemente, con la promulgación de la Ley de Migración (2011), que fue aprobada por unanimidad en ambas Cámaras del Congreso de la Unión, se han codificado los derechos de los migrantes (artículos 6 al 15), derechos que les asisten independientemente de la situación migratoria:

- El derecho a la atención médica
- El derecho a servicios educativos
- El derecho a editar actas de estado civil
- El derecho a la preservación de la unidad familiar
- El derecho a la procuración de justicia
- El reconocimiento de su personalidad jurídica
- La aplicación de los derechos en vigor para la admisión, permanencia y salida del territorio, así como para pedir la condición de refugiado
- El derecho a un traductor

Esta codificación y extensión de derechos es, por una parte, el reflejo de un obvio interés del Estado mexicano por extender todas las protecciones posibles a las personas migrantes en México y, por la otra, un esfuerzo por observar de manera efectiva las obligaciones internacionales de México en materia de derechos humanos de las personas migrantes. No obstante, es necesario recalcar que esta extensión de derechos de ninguna manera cancela o diluye las prerrogativas soberanas del Estado mexicano en materia de regulación sobre la entrada, salida y residencia de las personas extranjeras en su territorio. El texto del artículo 1 de la ley no deja lugar a dudas respecto de la preocupación del legislador por balancear prerrogativas estatales y los derechos que asisten a todas las personas migrantes, tal como lo muestra el texto mismo de la ley:

Artículo 1. Las disposiciones de esta Ley son de orden público y de observancia general en toda la República y tienen por objeto regular lo relativo al ingreso y salida de mexicanos y extranjeros al territorio de los Estados Unidos Mexicanos y el tránsito y la estancia de los extranjeros en el mismo, en un marco de respeto, protección y salvaguarda de los derechos humanos, de contribución al desarrollo nacional, así como de preservación de la soberanía y de la seguridad nacionales.

Algunos observadores y comentaristas —particularmente aquellos que abogan por una política de fronteras abiertas— han apuntado que la Ley de Migración mexicana es un ejercicio de retórica legislativa para mantener el *status quo* y privilegiar las capacidades de control y coerción del estado sobre los migrantes, particularmente las personas indocumentadas.⁵ No obstante, estas críticas renuncian a hacer un balance justo y ponderado de la realidad migratoria mexicana y contextualizar esta legislación comparándola con otras prácticas y legislaciones en el mundo. Además, las críticas de este tipo contra la Ley omiten el hecho de que por primera vez se han codificado y expandido en la legislación nacional mexicana los

⁵ Sin Fronteras, I. A. P., *La Ley de Migración continúa criminalizando la migración*, Boletín de Prensa, 8 de marzo de 2011, disponible en: http://www.sinfronteras.org.mx/attachments/article/1090/BOLETIN_DE_PRENSA_8_DE_MARZO_2011.pdf (consultada el 9 de agosto de 2012).

derechos que asisten a todas las personas migrantes en este territorio, ofreciendo así certidumbre jurídica a todas las personas migrantes y a los grupos de abogacía que suelen asistirles.

El contexto migratorio mexicano es de sumo complejo. El carácter de país de origen, tránsito, destino y retorno reclama políticas migratorias que atiendan todas las dimensiones del fenómeno migratorio. Sin embargo, hasta hace muy pocos años los temas que habían dominado la agenda migratoria mexicana eran temas pertinentes al papel político y económico de la diáspora mexicana en el exterior, particularmente en Estados Unidos. La Ley ha cambiado esta perspectiva y atiende también las dimensiones de tránsito y destino de la migración internacional en México.⁶

En el campo de la operación y los programas, el Programa Paisano, lanzado a finales de los años ochentas, es un ejemplo del dinamismo de la diáspora mexicana en Estados Unidos, y el reconocimiento del gobierno mexicano del potencial económico que los migrantes mexicanos tienen para promover el desarrollo nacional. Asimismo, el surgimiento de los Grupos Beta en la frontera norte de México, durante los años noventas, ejemplificaron un reconocimiento tácito de los riesgos asociados con la migración irregular y la responsabilidad del Estado mexicano de proteger a todas las personas que pudieran necesitar asistencia para preservar su vida e integridad física en la frontera norte. Sin embargo, estos programas funcionaban sólo a nivel operativo y no representaban una posición política más allá de los reglamentos y ordenamientos que los autorizaban a operar, aunque sus alcances eran, y siguen siendo, muy valiosos.⁷

La Ley de Migración ha trasladado estas prácticas de protección y asistencia desde el terreno de la regulación al espacio legislativo, proveyéndoles un grado de compromiso político y asegurando su permanencia como programas que existen

⁶ Thomas L. Weiss y Pedro A. López Chaltelt, *Hacia una política migratoria comprensiva*, *México Social*, disponible en: <http://www.mexicosocial.org/secciones/especial/item/421-hacia-una-pol%C3%ADtica-migratoria-comprensiva.html?tmpl=component&print=1> (consultada el 9 de agosto de 2012).

⁷ Véase T. L. Weiss y Pedro A. López Chaltelt, *México: políticas públicas beneficiando a los migrantes*, p. 133.

con un mandato de ley. Más importante aún, la Ley de Migración ha enlistado de manera muy precisa los derechos que asisten a todas las personas migrantes en territorio mexicano, independientemente de su condición migratoria o nacionalidad. Este reconocimiento explícito en la legislación, de los derechos de los migrantes equivale a una ampliación del marco de libertades para las personas migrantes y una definición clara de las obligaciones del Estado mexicano en la materia.

A la par de algunas de las legislaciones más progresivas en el mundo, la Ley de Migración establece límites claros a la actividad estatal. La Ley establece cuáles serán las autoridades encargadas de llevar a cabo tareas de control y verificación migratoria, además de los sitios y el procedimiento que deberá seguir la autoridad migratoria. Ejemplo claro de cómo esta ley acota y limita las acciones estatales en materia de control y verificación migratoria se encuentra en el artículo 77 de la misma, que establece que:

Artículo 77. El procedimiento administrativo migratorio se regirá por las disposiciones contenidas en este Título, en el Reglamento y en las disposiciones administrativas de carácter general que emita la Secretaría, y en forma supletoria por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. Durante su sustanciación se respetarán plenamente los derechos humanos de los migrantes.

La certidumbre jurídica que ofrece este ordenamiento tiene el efecto positivo de evitar abusos de autoridad por parte de actores estatales sin competencia en la materia. También tiene por finalidad facilitar el acceso a servicios públicos, por parte de las personas migrantes, regulares o irregulares, relevando a servidores públicos e instituciones no relacionadas con tareas de control y verificación de la obligación de investigar el estatus migratorio de las personas para poder ofrecer servicios de procuración de justicia, registro civil, salud y otros. Las certidumbres que ofrece la ley a las personas migrantes abordan temas tan sensibles como el de la prohibición de la detención arbitraria; establece tiempos límite para la acción de la autoridad en materia de deportación y retorno, y acota el tiempo que los migrantes pueden permanecer dentro de las estaciones migratorias. Éstos son los avances más profundos que en materia de gestión migratoria representa la Ley de Migración

mexicana: ofrece certidumbre jurídica, limita la acción estatal y expande los derechos de las personas migrantes para ofrecerles acceso a una gama más amplia de servicios públicos.⁸

El reto de la expansión de derechos y la coordinación institucional

Sin duda, la extensión de derechos a las personas migrantes, codificados en la Ley de Migración, representan un avance sustancial. Por un lado, esta codificación atiende las demandas de las organizaciones civiles que apuntaban al carácter discrecional de la ejecución de la política migratoria en México. Sin embargo, el texto de la ley no garantiza sólo libertades para las personas migrantes de forma negativa —es decir, que la ley no sólo delinea los límites de la acción estatal; lo que el Estado no debe hacer. El texto de la ley también es claro en ordenar a los agentes estatales a realizar tareas relativas a la provisión de servicios, como los de procuración de justicia, salud, educación y registro civil.

Es en esta extensión y codificación de las obligaciones del Estado mexicano que reside uno de los grandes logros de la gestión migratoria en México. La ley y la ampliación de los servicios a los que tienen derecho las personas migrantes en México supone una reasignación de tareas institucionales que debe ser atendida por todas las agencias gubernamentales involucradas. Hasta antes de la publicación de la ley, la gestión migratoria solía entenderse como una atribución única de la autoridad migratoria, asistida por algunas otras autoridades.

El reconocimiento explícito del derecho que tienen las personas migrantes a acceder a servicios provistos por el Estado mexicano demanda que otras agencias, que hasta la fecha habían pasado por alto el tema migratorio, comiencen a estructurar políticas, reglamentos y procedimientos para facilitar el acceso de las poblaciones migrantes a estos servicios. Esto quiere decir que las agencias encargadas de proveer servicios como salud, educación y trámites de registro civil deberían:

⁸ Véase Luisa Gabriela Morales Vega, *Categorías migratorias en México. Análisis de la Ley de Migración*, *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, vol. XII, pp. 929-958.

- Desarrollar procedimientos claros y explícitos de atención a las personas migrantes en territorio nacional.
- Capacitar al personal de las dependencias para que conozcan los derechos de las personas migrantes y cómo pueden asistirlos.
- Desarrollar mecanismos de documentación para el monitoreo y evaluación de los servicios provistos a personas migrantes.

Sin embargo, suele ser el caso que, a nivel operativo, los proveedores de servicios gubernamentales se enfrentan a dudas procedimentales y de competencias legales que inhiben su actuación cuando se encuentran frente a personas migrantes, dificultando así el goce efectivo de derechos.⁹ Ahí reside el reto futuro de la gestión migratoria, en el desarrollo de capacidades institucionales, más allá de la autoridad migratoria, para garantizar el acceso de las personas migrantes a servicios gubernamentales. Esta construcción de capacidades requiere acciones de corte regulativo (manuales de procedimientos y guías de operación), y actividades de capacitación para el fortalecimiento del personal operativo encargado de proveer atención a las personas migrantes. Esta capacitación es crucial, ya que genera las condiciones necesarias para que el personal operativo en dependencias relacionadas con la salud, la educación, la procuración de justicia y otros servicios pueda instrumentar modelos de atención que faciliten el goce efectivo de los derechos a todas las personas migrantes.

Derecho al acceso a la justicia: un ejemplo de coordinación interinstitucional en la gestión migratoria

De acuerdo con el derecho internacional, las víctimas de abusos contra los derechos humanos y de otros crímenes tienen derecho a remedio, reparación y protección; además, "en la legislación y en la práctica, los migrantes y sus familiares, incluso los

⁹ Rodolfo Franco Franco y Virginie Vanhée, *Guía de buenas prácticas para la asistencia y protección a personas migrantes víctimas de secuestro en México: una perspectiva de coordinación interinstitucional*, p. 71.

que están en situación irregular, [tienen] los mismos derechos que los nacionales del Estado parte para presentar denuncias y acceder a mecanismos de reparación ante los tribunales de justicia”.¹⁰ Además, de acuerdo con la Opinión Consultiva de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 2003, los Estados tienen la obligación de actuar con la debida diligencia para prevenir y castigar los abusos contra migrantes, ya sea el autor un agente del Estado o un individuo particular.¹¹

En México, las consideraciones sobre los derechos humanos y las obligaciones de los Estados, reconocidas internacionalmente, se han visto reflejadas en la acción legislativa en materia migratoria. La Ley de Migración, en temas de derecho al acceso a la justicia, manda a la autoridad migratoria y a las agencias de procuración de justicia a coordinar efectivamente sus acciones para garantizar el pleno goce de este derecho a todas las personas migrantes. Sin embargo, hasta la fecha diferentes organismos gubernamentales y no gubernamentales han documentado los problemas asociados con la coordinación institucional que dificultan el acceso a la justicia de las poblaciones de migrantes víctimas del delito en México.¹²

Por ejemplo, en temas relativos al secuestro de migrantes indocumentados en México, el *Informe del Estado mexicano sobre secuestro, extorsión y otros delitos cometidos contra personas migrantes en tránsito por territorio mexicano* apunta que la coordinación entre las diferentes agencias encargadas de atender a las víctimas migrantes es poco sistemática y no facilita los flujos de información y servicios entre las diferentes dependencias. De acuerdo con el Informe, “el secuestro contra migrantes es un delito en el cual la información fluye de manera aislada de las instituciones involucradas en cada caso, dificultando el seguimiento

¹⁰ Observaciones Finales del Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares de la ONU, observación 26, México, 20 de diciembre de 2006.

¹¹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión consultiva OC-18/03, solicitada por los Estados Unidos Mexicanos, condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados, 17 de septiembre de 2003.

¹² Véase Amnistía Internacional, *Víctimas invisibles, migrantes en movimiento en México*, p. 44, y Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Informe Especial sobre Secuestro de Migrantes en México*, disponible en: http://www.cndh.org.mx/sites/all/fuentes/documentos/informes/especiales/2011_secmigrantes.pdf (consultada el 9 de agosto de 2012).

sistemático del problema”, además de que “las condiciones de vulnerabilidad de los migrantes indocumentados en tránsito inhiben la denuncia”.¹³

Esto significa que una respuesta sólida al problema del secuestro cometido en contra de migrantes debe pasar, necesariamente, por el desarrollo de capacidades de coordinación interinstitucional para el seguimiento y registro de los casos, y también de la provisión, de acuerdo con el marco legal existente, de mecanismos adecuados para fomentar la denuncia. El desarrollo de estas capacidades y el diseño de procedimientos basados en el marco legal existente pueden asegurar el derecho al acceso a la justicia de las y los migrantes víctimas de secuestro, con lo cual podría garantizarse, a través del trabajo coordinado de diferentes agencias, el goce pleno del derecho al acceso a la justicia y a la seguridad pública de los migrantes.

En este sentido, el artículo 75 de la Ley de Migración de 2011 insta a la “Secretaría [Segob] a celebrar convenios de colaboración con dependencias y entidades del gobierno Federal, de las entidades federativas y de los municipios, para el efecto de establecer acciones de coordinación en materia de prevención, persecución, combate y atención a los migrantes que son víctimas del delito”. A la fecha, las prácticas de la autoridad migratoria en materia de atención a migrantes víctimas de secuestro han sido tendentes a garantizar el acceso a la justicia como un mecanismo fundamental para salvaguardar la dignidad de las personas migrantes en territorio mexicano.

Es importante hacer notar que el Estado mexicano reconoce la necesidad de fomentar el derecho al acceso a la justicia de las personas migrantes y ha demostrado un interés profundo por hacerlo efectivo; la Ley de Migración es evidencia clara de este compromiso. Sin embargo, a pesar de haber tomado las medidas legislativas y administrativas necesarias, aún existe la necesidad de reforzar, a nivel operativo, los procedimientos y mecanismos de cooperación interinstitucional que puedan facilitar el acceso efectivo a la administración de justicia a todas las posibles víctimas de secuestro que voluntariamente decidan denunciar hechos relacionados con éste y otros delitos.

¹³ Véase Secretaría de Gobernación, *Informe del Estado mexicano sobre secuestro, extorsión y otros delitos cometidos contra personas migrantes en tránsito por territorio mexicano*, 16 de julio de 2010, pp. 14, 44, 46, 47 y 94, disponible en <http://www.gobernacion.gob.mx/archivosPortal/pdf/INFORME-secuestro-migrantes-16julio2010.pdf> (consultada el 23 de mayo de 2012).

Con la finalidad de fortalecer la capacidad de cooperación interinstitucional en materia de acceso a la justicia para personas migrantes, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) desarrolló e imprimió, en 2011, una *Guía de buenas prácticas para la asistencia y protección a personas migrantes víctimas de secuestro en México: una perspectiva de coordinación interinstitucional*. Esta guía fue el sustento para llevar a cabo tareas de capacitación dirigidas a grupos mixtos de personal adscrito a la autoridad migratoria federal, y autoridades estatales, municipales y federales, de procuración de justicia y seguridad pública en los estados de Oaxaca, Tabasco y Veracruz.

La Guía reconoce que la expansión de derechos en la Ley de Migración reclama que otras autoridades, en diferentes niveles de gobierno, conozcan los derechos de las personas migrantes y estén en capacidad de atenderlas de manera efectiva. La guía y las sesiones de capacitación ayudaron a promover esquemas de coordinación interinstitucional en materia de acceso a la justicia para las personas migrantes y facilitar el intercambio de conocimientos entre las diferentes agencias participantes; fomentando así un mejor entendimiento de las necesidades de las poblaciones migrantes y cómo pueden ajustarse los procedimientos de cada institución para ofrecer la mejor atención posible.¹⁴ El fortalecimiento de los procedimientos y las capacidades de los proveedores de servicios gubernamentales, además de la autoridad migratoria, son el reto fundamental para facilitar el goce efectivo de todos los derechos que la Ley de Migración extiende a todas las personas migrantes.

Debe quedar claro que el goce efectivo del derecho al acceso a la justicia que asiste a todas las personas migrantes no depende solamente de las actuaciones que pueda llevar a cabo la autoridad migratoria. La tarea de la autoridad migratoria en materia de procuración de justicia está claramente establecida en la regulación relativa a la atención a víctimas, en la *Circular por la que se instruye el procedimiento que deberá seguir el Instituto Nacional de Migración en la detección, identificación y atención de personas extranjeras víctimas del delito*:

¹⁴ R. Franco Franco y Virgine Vanhée, *Guía de buenas*, op. cit., p. 71.

Artículo 3. Independientemente de la situación migratoria de la persona extranjera víctima, se deberán adoptar todas las medidas necesarias para garantizar su protección y asistencia, así como solicitar la coadyuvancia necesaria por parte de las autoridades competentes.

El texto también es claro al limitar las tareas del Instituto a acciones de protección que ofrezcan las condiciones necesarias para que otras autoridades (Ministerios Públicos) competentes puedan llevar a cabo todas las tareas de protección e investigación para garantizar el goce efectivo del derecho al acceso a la justicia. En este sentido, es muy importante señalar que la Ley de Migración establece lo siguiente:

Artículo 28. Corresponde a la Procuraduría General de la República:

I. Promover la formación y especialización de Agentes de la Policía Federal Ministerial, Agentes del Ministerio Público y Oficiales Ministeriales en materia de derechos humanos;

II. Proporcionar a los migrantes orientación y asesoría para su eficaz atención y protección, de conformidad con la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, su Reglamento y demás ordenamientos aplicables;

El artículo 28 de la Ley de Migración hace explícitas las responsabilidades de las agencias de procuración de justicia y, más allá de los temas de jurisdicción federal, estatal o municipal, resalta la necesidad de asignar un papel activo en la protección de víctimas migrantes a los operadores del sistema de justicia. Está claro entonces que la atención a migrantes víctimas del delito y la obligación de garantizar el acceso a la justicia a estas personas es una tarea con responsabilidades compartidas y complementarias que dependen, por una parte, de la autoridad migratoria, y, por otra, de las autoridades federales, estatales y municipales que atienden a estas personas dentro del sistema de procuración de justicia.

En suma, la extensión de derechos prevista en la legislación demanda también acción por parte de instituciones y organismos estatales que no están necesariamente vinculados con tareas de control, regulación o verificación migratoria y que, de acuerdo con la ley, deben proveer importantes servicios a las personas

migrantes, independientemente de su condición migratoria. Este modelo se asemeja más a un modelo de responsabilidades compartidas donde la autoridad migratoria y otras agencias cooperan y coordinan acciones relativas a la atención apropiada de las personas migrantes, abarcando temas de acceso a la salud, la educación y los servicios de registro civil, entre otros.

Conclusiones

La práctica de la gestión migratoria involucra, en todo el mundo, el ejercicio de derechos soberanos por parte de los Estados para admitir, expulsar y regular la residencia de los extranjeros en sus territorios. Sin embargo, estas prerrogativas soberanas no eximen a los Estados de observar debidamente todos los derechos de las personas migrantes consagrados en el derecho internacional y en las legislaciones nacionales. Los Estados democráticos en todo el mundo han mostrado una tendencia sólida a respetar los derechos de las personas migrantes y extender una serie de derechos que protegen de manera amplia a estas poblaciones.

En México, la Ley de Migración de 2011 da cuenta de un proceso legislativo a través del cual se han logrado acotar y clarificar los términos de la acción estatal y las prerrogativas soberanas, y expandir el marco de derechos que protegen a los migrantes en el territorio nacional. La legislación representa un importante avance en términos de protección y garantías para las personas migrantes, reconociendo también las prerrogativas soberanas codificadas en la legislación nacional y el derecho internacional.

Algunos de los avances contenidos en la ley representan importantes retos administrativos y operativos a futuro para la gestión migratoria. Particularmente, la extensión y codificación de derechos en la ley demanda que los proveedores de servicios gubernamentales, que antes no estaban vinculados a temas de gestión migratoria, desarrollen capacidades administrativas para la recepción y atención de personas migrantes. El tema del derecho al acceso a la justicia representa un ejemplo donde una mejor coordinación entre agencias gubernamentales ayudaría a salvaguardar los derechos de las personas migrantes como están consagrados en la Ley de Migración.

Sin embargo, la misma coordinación interinstitucional es necesaria en temas de salud, educación, registro civil y otros servicios públicos que la ley garantiza a los migrantes. El reto de la coordinación interinstitucional para el goce efectivo de derechos será infranqueable sin las medidas apropiadas de regulación y el establecimiento de procedimientos al interior de las agencias que, de acuerdo con la ley, deben proveer servicios a las personas migrantes. Pero aún más importante, existe el reto de capacitar, en temas de migración y derechos de los migrantes, a una gama amplia de personal operativo relacionado con servicios tan diversos, como la salud o la procuración de justicia, para que faciliten todos los servicios apropiados a las personas migrantes que puedan solicitarlos.

Fuentes

- AMNISTÍA INTERNACIONAL, *Víctimas invisibles, migrantes en movimiento en México*. Madrid, Publicaciones Amnistía Internacional, 2010.
- CARENS, Joseph H., "Aliens and Citizens: The Case for Open Borders", *The Review of Politics*, vol. 49, núm. 2, 1987, p. 251.
- CASTLES, Stephen, "Factors that Make and Unmake Migration Policies", *International Migration Review*, vol. 38, núm. 3, 2004.
- COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, *Informe Especial sobre Secuestro de Migrantes en México*, disponible en: http://www.cndh.org.mx/sites/all/fuentes/documentos/informes/especiales/2011_secmmigrantes.pdf (consultada el 9 de agosto de 2012).
- CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, Opinión consultiva OC-18/03, solicitada por los Estados Unidos Mexicanos, Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados, 17 de septiembre de 2003.
- ELLERMANN, Antje, "Street-Level Democracy? How Immigration Bureaucrats Manage Public Opinion", *West European Politics*, vol. 29, núm. 2, pp. 287-303.
- FRANCO FRANCO, Rodolfo y Virginie Vanhée, *Guía de buenas prácticas para la asistencia y protección a personas migrantes víctimas de secuestro en México: una perspectiva de coordinación interinstitucional*. México, Organización Internacional para las Migraciones, 2012.

- FREEMAN, Gary P. "Immigration Politics in Liberal Democratic States", *International Migration Review*, vol. 29, núm. 4, 1995, pp. 881-902.
- GUIRAUDON, Virginie, "Third Country Nationals and European Law: Obstacles to Rights' Expansion", *Journal of Ethnic and Migration Studies*, vol. 24, núm. 4, 1998, pp. 657-674.
- HOLLIFIELD, James F., "Immigration Policy in France and Germany: Outputs versus Outcomes", *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 485, 1986, pp. 113-128.
- JOPPKE, Christian, "Why Liberal States Accept Unwanted Immigration", *World Politics*, vol. 50, núm. 2, 1998, pp. 266-293.
- MORALES VEGA, Luisa Gabriela, "Categorías migratorias en México. Análisis de la Ley de Migración", *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, vol. XII, 2011, pp. 929-958.
- COMITÉ DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE TODOS LOS TRABAJADORES MIGRANTES Y SUS FAMILIARES, Observaciones Finales del Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migrantes y sus Familiares, de la ONU, observación 26, México, 20 de diciembre de 2006.
- SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, "Informe del Estado mexicano sobre secuestro, extorsión y otros delitos cometidos contra personas migrantes en tránsito por territorio mexicano", 16 de julio de 2010, pp. 14, 44, 46, 47, 94, disponible en <http://www.gobernacion.gob.mx/archivosPortal/pdf/INFORME-secuestro-migrantes-16julio2010.pdf> (consultada el 23 de mayo de 2012).
- SIN FRONTERAS, I. A. P., "La Ley de Migración continúa criminalizando la migración", 8 de marzo de 2011, disponible en: http://www.sinfronteras.org.mx/attachments/article/1090/BOLETIN_DE_PRENSA_8_DE_MARZO_2011.pdf (boletín de prensa consultado el 9 de agosto de 2012).
- SOYSAL, Yasemin, *Limits of Citizenship: Migrants and Postnational Membership in Europe*. Chicago, The University of Chicago Press, 1994.
- WEISS, Thomas L. y Pedro A. López Chaltelt, "Hacia una política migratoria comprensiva", *México Social*, CEIDAS, 2011. Disponible en: <http://www.mexicosocial.org/secciones/especial/item/421-hacia-una-pol%C3%ADtica-migratoria-comprensiva.html?tmpl=component&print=1> consultada el 9 de agosto de 2012).
- _____, *México: políticas públicas beneficiando a los migrantes*. México, Organización Internacional para las Migraciones, 2001, p. 133.

La Ley de Migración: los extranjeros en México



Nancy Pérez García*

En México se conjugan cuatro dimensiones de la migración. Como *lugar de origen* nos posicionamos dentro de los principales lugares a nivel mundial (población mexicana que emigra hacia Estados Unidos). Como *lugar de retorno*, en los últimos años hemos visto incrementarse el número de repatriaciones de connacionales desde Estados Unidos. Como *lugar destino* la situación es modesta, pocos migrantes eligen a México como su lugar de residencia, menos del 1 % de la población del país es extranjera. Como *lugar de tránsito* México-Estados Unidos constituye el principal corredor migratorio del mundo (migrantes indocumentados con destino hacia Estados Unidos, originarios principalmente de Centroamérica).

En el presente trabajo me enfocaré a estas dos últimas dimensiones, migración de tránsito y de destino. Es muy conocido el tema de los mexicanos en el exterior, pero ¿qué pasa con los extranjeros en México?, ¿cómo se regula el tema de la inmigración?, ¿cuántos son? y ¿cuál es su perfil? De acuerdo con el Centro de Estudios Migratorios (CEM) del Instituto Nacional de Migración (INM), en México ha habido oleadas de extranjeros con propósitos de residencia temporal o permanente, la mayoría vinculados a conflictos armados, dictaduras militares o condiciones políticas adversas en sus países de origen; los ejemplos más notables son los casos del exilio o refugio español, sudamericano y guatemalteco.

Los grupos de mayor presencia en el país y que se encuentran regularizados son provenientes principalmente de Estados Unidos, España y Guatemala. Grupos menos numerosos, pero de larga data e impacto en la sociedad mexicana, vienen

* Directora de Sin Fronteras, I. A. P. El presente trabajo fue escrito antes de que el Reglamento de la Ley de Migración fuera aprobado y publicado.

de Francia y Cuba. Otros de participación más reciente han llegado de Argentina y Colombia.¹

En cuanto a la migración de tránsito indocumentada, el mayor flujo es de población centroamericana con destino hacia Estados Unidos y/o trabajadores fronterizos que cruzan diariamente o por periodos a la región sur del país. En menor número también hay presencia de otros países del continente y extracontinentales (como África y Asia).

De acuerdo con datos del INM, en las últimas dos décadas México ha cobrado importancia como territorio de paso para diversos flujos migratorios que utilizan nuestro país para entrar de manera irregular a Estados Unidos. Según los registros del INM, los nacionales de Guatemala, Honduras, El Salvador y Nicaragua constituyen entre 92 y 95 % del total de los alojados en las estaciones migratorias² (2005-2010), es decir, son los que representan la mayor parte de la migración de tránsito irregular por México hacia Estados Unidos. Datos recientes del INM destacan una reducción del tránsito irregular por México proveniente de Centroamérica, al pasar de 433,000 a 140,000 eventos al año.³

México es un país clave en el tema migratorio, tanto por su posición geográfica como por los diversos flujos y procesos migratorios que ocurren en él. La complejidad del tema migratorio hace necesario que para un análisis objetivo, y en especial para el desarrollo de la normativa y las políticas públicas, sean consideradas todas las dimensiones y aristas de la migración. Pretender abordar el tema sólo desde el ámbito de la seguridad nacional es una visión muy corta en alcances y atención efectiva a este fenómeno social, en especial porque dentro de los flujos migratorios hay grupos de población en mayores condiciones de riesgo, como es el caso de la población indocumentada y refugiada, a la cual el Estado le debe garantizar

¹ Ernesto Rodríguez Chávez, coord., *Extranjeros en México. Continuidades y aproximaciones*. México, Centro de Estudios Migratorios, INM / Segob, 2010.

² Centros de detención de migrantes indocumentados.

³ Centro de Estudios sobre Migración, Instituto Nacional de Migración, Secretaría de Gobernación, *Apuntes sobre migración, Migración centroamericana de tránsito irregular por México. Estimaciones y características generales*. México, CEM, INM, Segob. Disponible en: http://www.inm.gob.mx/static/Centro_de_Estudios/Investigacion/Avances_Investigacion/APUNTES_N1_Jul2011.pdf

sus derechos. La política migratoria debe brindar condiciones que favorezcan la regularización de los flujos, tanto para quienes deciden que México sea su país de destino como para aquellos que sólo cruzan por nuestro territorio.

Varios autores señalan que México carece de una política migratoria definida. Ésta no es clara, ya que en el discurso es abierta, pero en la práctica es cerrada, hay una incongruencia que no permite señalar con claridad cuál es la política migratoria mexicana. México, sin embargo, tiene la oportunidad de posicionarse como un país modelo en la materia y reivindicarse de las atroces violaciones y extorsiones que se han cometido en el territorio contra la población migrante, particularmente contra la de tránsito; de reconocer las contribuciones que tiene esta población y probar con hechos que sí podemos ser el país democrático y de derecho que presumimos ser en el extranjero; de demostrarle al mundo que somos sensibles al dolor y a las dificultades que vive esta población, porque la vivimos en carne propia con nuestros connacionales; de probar con hechos que somos un país hospitalario y solidario que aspira a ser el destino que los extranjeros elijan, porque eso será indicador de que México es próspero y capaz de ofrecer oportunidades de desarrollo a todos los que habitan en su territorio.

Los cambios toman un largo tiempo, y más cuando, como en México, persisten los fantasmas de las invasiones extranjeras, la idea de *México para los mexicanos* y un fuerte sentimiento de discriminación. A lo anterior se han sumado el desinterés y la falta de capacidad para analizar, entender y atender estos temas de fondo. Por supuesto que también han habido voluntades en distintos gobiernos, pero éstas se traducen de manera muy limitada en acciones concretas en favor de la población migrante, en particular de la que se encuentra en mayores condiciones de vulnerabilidad. Las leyes y las políticas públicas no han evolucionado, se han quedado desfasadas, con claras prerrogativas para grupos de interés y con una marginal participación de la sociedad.

En lo positivo y dentro de lo que se ha avanzado podemos identificar la visibilidad de las problemáticas relacionadas con el tema migratorio, la colocación del tema en la agenda pública, la disposición de mayor y mejor información estadística, la mejora en la calidad y la eficiencia de la gestión de los flujos; hay mayor número de personal y de infraestructura para la atención del tema; hay capacitaciones

obligadas a los funcionarios en temas de derechos humanos; hay funcionarios en los tres poderes y niveles de gobierno comprometidos en documentar, generar información que contribuya a una toma de decisiones mejor informada, en escuchar a la población migrante, en acercar la experiencia de trabajo de las organizaciones y académicos, en discutir desde una visión más integral el tema, porque asumen la complejidad del mismo.

Durante 2011 la normativa migratoria en México tuvo un fuerte dinamismo: se promulgaron dos leyes a nivel federal (la Ley de Refugiados y Protección Complementaria y la Ley de Migración) y otras a nivel local (como la Ley de Interculturalidad, Atención a Migrantes y Movilidad Humana en el Distrito Federal). Aconteció también una reforma constitucional en materia de derechos humanos.

La promulgación de la Ley de Migración se dio en un contexto de incremento y crudeza en la violencia hacia la población migrante en el país, principalmente la migración de tránsito. Situaciones como la suscitada en Tamaulipas son un claro ejemplo de lo que sucede. Los acontecimientos de violencia sistemática en el país dieron paso acelerado a la promulgación de la ley. Para no detener su discusión, ésta se enfocó solamente al tema de la inmigración, es decir, en los extranjeros que radican de manera temporal o permanente en México, o bien, que se encuentran en su tránsito hacia un tercer país. El tema de la emigración (es decir, de los mexicanos hacia el extranjero, quedó fuera y es una agenda pendiente por legislar).

El paso que se avanzó en la Ley de Migración fue a nivel de reconocimiento de principios básicos, los cuales se espera que sirvan, junto con otros instrumentos, para apoyar la interpretación y para continuar los trabajos de mejora de la misma. Los cito adelante por la relevancia de su contenido:⁴

- *Respeto irrestricto de los derechos humanos de los migrantes, nacionales y extranjeros, sea cual fuere su origen, nacionalidad, género, etnia, edad y situación migratoria, con especial atención a grupos vulnerables como menores de edad, mujeres, indígenas, adolescentes y personas de la tercera edad, así como a víctimas del delito. En ningún caso una situación migratoria irregular*

⁴ Ley de Migración, *Diario Oficial* de la Federación, 2011.

preconfigurará por sí misma la comisión de un delito ni se prejuzgará la comisión de ilícitos por parte de un migrante por el hecho de encontrarse en condición no documentada.

- *Congruencia* de manera que el Estado mexicano garantice la vigencia de los derechos que reclama para sus connacionales en el exterior.
- *Enfoque integral acorde con la complejidad de la movilidad internacional de personas.*
- *Responsabilidad compartida con los gobiernos de los diversos países y entre las instituciones nacionales y extranjeras.*
- *Hospitalidad y solidaridad internacional* con las personas que necesitan un nuevo lugar de residencia temporal.
- *Facilitación de la movilidad internacional de personas, salvaguardando el orden y la seguridad.*
- *Complementariedad de los mercados laborales con los países de la región.*
- *Equidad entre nacionales y extranjeros.*
- *Reconocimiento de los derechos adquiridos de los inmigrantes.*
- *Unidad familiar e interés superior de niñas, niños y adolescentes.*
- *Integración social y cultural entre nacionales y extranjeros residentes en el país.*
- *Facilitar el retorno al territorio nacional y la reinserción social de los emigrantes mexicanos y sus familias.*

En estos principios se retoman aspectos centrales de las discusiones que se han tenido sobre el enfoque que debe tener la política migratoria del Estado mexicano, lo cual es un avance significativo. Pero hay que verlo así, como un primer paso. Ahora sigue el camino de traducir éstos y otros principios que no fueron incluidos en el articulado de la ley y su reglamento.

El Grupo de Trabajo sobre Legislación y Política Migratoria⁵ se dio a la tarea de hacer y compartir análisis sobre la ley. Se reconoció que si bien ésta contempla

⁵ El Grupo de Trabajo sobre Legislación y Política Migratoria se formó en octubre de 2010, y tiene el objetivo de: "Promover el desarrollo de marcos normativo y de política con perspectiva de derechos humanos", es coordinado por el INEDIM, está formado por organizaciones civiles, académicos y activistas, del cual Sin Fronteras, I. A. P., forma parte.

derechos relevantes, independientemente de la situación migratoria, como el acceso a la justicia, a la educación, a la salud, a actos del registro civil, e incluye entre sus principios rectores el del interés superior del niño, así como el de la unidad familiar, para materializar los avances se deben fortalecer diferentes aspectos en su articulado, como son una definición puntual de las instituciones, instrumentos, presupuesto y mecanismos a partir de los cuales se implementará la política migratoria, para evitar así disposiciones que permiten al Ejecutivo llevar a cabo actos discrecionales para limitar o anular los derechos de las personas migrantes.

Es tema de preocupación el enfoque represivo y de criminalización hacia este colectivo, al mantener la vinculación con el tema de la seguridad nacional y la seguridad pública. Persisten atribuciones discrecionales del Ejecutivo para, por ejemplo, hacer abandonar o impedir que personas migrantes abandonen el país, violando, entre otros, el derecho a la presunción de inocencia y el derecho al debido proceso legal.

Otro ejemplo es que la ley prevé la posibilidad de la realización de visitas de verificación a domicilios particulares, bajo el único sustento de una denuncia presentada por individuos o personas morales, sin la necesaria motivación y fundamentación, ni garantías de debido proceso para realizar el acto y sin que medie orden judicial, propiciando actos de discriminación y xenofobia.

En cuanto a favorecer los flujos regulares, al menos para el perfil de la migración de tránsito que cruza el país hacia Estados Unidos, los requisitos son muy restrictivos y discrecionales (trámites burocráticos y costosos, pocas facilidades, no se establece una política de transparencia de la información sobre programas y cuotas para evitar discrecionalidad, hay procedimientos poco claros, etcétera).

Otro tema de relevancia es en relación con el fortalecimiento del INM. Respecto del Centro de Evaluación para el Personal del INM que se creará por medio de la ley, preocupa la referencia a la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Pública para la definición de dicho Centro. El Grupo de Trabajo espera que este Centro permita en verdad garantizar la profesionalización del personal adscrito al INM.

Finalmente, la ley brinda poca claridad y seguridad sobre cómo ha de materializarse la participación efectiva de la sociedad civil en la construcción y monitoreo de la política migratoria, más allá de la consulta.

Es necesario seguir trabajando, en el mediano y en el largo plazos, en el cambio de enfoque de la política migratoria actual. Sin embargo, en cuanto a la Ley de Migración de 2011 el reto es, dada su generalidad, disminuir los márgenes de discrecionalidad que ofrece a los funcionarios en la interpretación e implementación de la misma. Por ello, es muy importante que el reglamento y las múltiples disposiciones administrativas que derivaran de él acoten estos márgenes.

La experiencia de trabajo de Sin Fronteras, I. A. P., a más de 16 años brindando atención y servicio a los extranjeros en México, particularmente a la población migrante indocumentada en tránsito y a la refugiada, ha permitido conocer de primera fuente los obstáculos a los que se enfrentan, las violaciones de las que son objeto, pero también ha permitido identificar propuestas de cómo caminar hacia mejores políticas públicas.

El perfil característico de la población que llega a la organización⁶ es migración de tránsito indocumentada, la mayoría identificados como migrantes económicos cuyo perfil característico es: jóvenes entre los 14 y 35 años, provenientes de Centroamérica, la mayoría hombres, con bajo o nulo nivel educativo, provenientes de zonas marginadas, un alto porcentaje son jefes de hogar, a veces no hablan español. Su origen étnico es factor de constante discriminación durante su tránsito y/o estancia en el país. Otro grupo de población que se atiende son aquellos que vienen huyendo de conflictos y/o persecuciones por diversas causas y requieren protección internacional.

Los principales problemas que enfrentan en México durante su tránsito y cuando son detenidos por las autoridades migratorias son: visas poco accesibles, extorsión, violaciones, privación de la libertad por tiempo prolongado, violación al debido proceso legal, criminalización, secuestros, reclutamientos, crisis emocionales, no hablar el idioma español, analfabetismo, no contar con apoyos para subsistencia (comida, alojamiento), requieren servicios médicos y medicinas, no cuentan con redes de apoyos, padecen trastornos mentales y depresión, etcétera.

⁶ Más de 1,500 personas migrantes y refugiadas atendidas durante 2011, las cuales recibieron aproximadamente 4,000 servicios.

En cuanto a la población migrante que vive o quiere vivir de forma documentada en el país, se enfrenta principalmente a: exceso de trámites, procesos poco eficaces y accesibles, altas cuotas por derechos y multas, tiempos de espera prolongados, funcionarios corruptos, son presas de coyotes que buscan brindarles “servicios de gestión” de sus trámites, discrecionalidad en la toma de decisiones sobre sus casos, falta de acceso a la justicia, violación a sus derechos (se niega el registro civil para sus hijos, recursos de revisión poco eficaces, etcétera).

Algunos de los problemas identificados a partir de casos en la actual ley se ejemplifican a continuación:

Problemas identificados en la actual Ley de Migración	
Caso identificado	Comentario sobre el caso
<p>Familia de nacionalidad guatemalteca que vive en México desde hace varios años. El padre es supervisor de obras y la madre dedicada al empleo doméstico. Tienen dos hijos menores de edad. Entre los dos perciben un ingreso mensual de aproximadamente \$7,000.00 pesos. Quiere realizar el trámite para su tercer refrendo (sólo les falta un refrendo más para obtener su residencia permanente). De manera discrecional autoridades del INM les fijaron un alto monto de pago de derechos (casi \$5,000.00 pesos por cada uno de los miembros). Ya han gastado en tramitar los pasaportes de todos los miembros de la familia y las actas de nacimiento legalizadas de sus hijos; sin embargo, les es imposible juntar el monto del pago asignado. De no pagar, corren el riesgo de perder su antigüedad y la posibilidad de adquirir la residencia permanente.</p>	<p>El INM establece montos por multas y derechos de forma discrecional. Dependiendo del funcionario en turno se exenta de pago o se cobran multas de alrededor de \$5,000.00 pesos. El cobro excesivo por multas y derechos favorece la irregularidad. Se requiere definir parámetros claros, accesibles y transparentes de acuerdo las condiciones de cada grupo de migrantes.</p>

<p>Una mujer de nacionalidad haitiana trabaja en México; es ayudante de cocina en un restaurante; gana \$1,000.00 pesos semanales. Inició sola su trámite de renovación ante el INM (prórroga). El INM le desistió el trámite, manifestando que ella no cumplió con los requisitos solicitados, que era presentar el original del acta constitutiva de la empresa para la cual trabaja, que las copias simples del acta no son suficientes y por tal motivo no fue posible otorgarle su prórroga, pese a que ya había hecho el pago de los derechos.</p>	<p>El establecimiento de requisitos para el otorgamiento de visas y condiciones de estancia son poco accesibles para el grueso de la población migrante que se encuentra en territorio nacional. Es poco probable que los patrones faciliten documentos originales de sus empresas a los empleados para hacer trámites personales. Se requiere que el INM haga de manera directa verificaciones/cotejo de información, facilitando así los trámites a la población.</p>
<p>Hombre de nacionalidad iraní detenido en la estación migratoria del Distrito Federal (EMDF), al cual el INM, por falta de claridad en su procedimiento, no le facilitó el acceso a la custodia como medida alternativa a detención.</p>	<p>No se contempla la posibilidad de solicitar la custodia para personas físicas, sino únicamente para representaciones consulares y organizaciones de derechos humanos. Un familiar o conocido no podría solicitarla. No se señala con claridad cuál es el procedimiento para solicitar la custodia. Se requiere procedimientos claros y transparentes para acceder a la custodia como una alternativa a la detención y que las personas físicas tengan posibilidad de solicitarla, en particular familiares.</p>
<p>Durante 2012, Sin Fronteras ha intentado, sin éxito, autorizarse en expedientes administrativos migratorios de personas detenidas en la EMDF. Los argumentos que señala el INM para negarla son:</p>	<p>La ley no dispone de qué forma se llevará cabo la "autorización" o designación del representante legal, violando el debido proceso legal. Se requiere la mayor claridad y transparencia en el procedimiento y que éste sea accesible.</p>

1. No todos los expedientes de las personas detenidas se encuentran en posesión de la EMDF (los expedientes que pertenecen a las personas que solicitan asilo los tiene la Coordinación de Control y Verificación Migratoria en las oficinas de Ejército Nacional).
2. En oficinas centrales del INM señalan que los representantes legales deben promover su autorización firmada por el extranjero, pero en la EMDF no se permite el ingreso de documentos ni plumas.
3. En contradicción con la indicación que se dice en oficinas centrales del INM, en la EMDF indican que las personas extranjeras son quienes deben de pedir audiencia o comparecencia para autorizar al representante legal, pero la EMDF nunca convoca a la audiencia.
4. El INM señala que no se puede entrar como visita a la EMDF si no se presenta el "acuerdo de autorización"; pero el representante legal no tiene forma de conocer el estado de su autorización si la persona extranjera no se lo hace saber vía telefónica.

Ejemplos de casos atendidos por Sin Fronteras, I. A. P., 2012

Como puede apreciarse, hay un largo trabajo por hacer. Pero en principio se puede avanzar en acotar los márgenes de discrecionalidad y en que los requisitos de regularización sean accesibles y se favorezcan así los flujos regulares.

Otro gran tema es iniciar una discusión seria acerca de los pros y los contras de la supresión de visas, en particular a la población de origen centroamericano. El tema de visas de tránsito es muy complejo, ya que las visas a nivel mundial están reguladas por el derecho internacional, lo que rebasa la competencia de los gobiernos de cada país. El gobierno mexicano, para poder brindar una visa de tránsito, va a requerir, como se señala en la ley, que el migrante cuente con la visa del país que es su destino final, y, como es de esperarse, los migrantes que transitan por México provenientes de Centroamérica no cuentan con la visa estadounidense.

En lo que sí tenemos competencia plena como país es en lo relativo a la supresión de visas para las nacionalidades que el Estado defina. Lo anterior tampoco es un tema fácil, ya que requiere hacer un profundo análisis de costo-beneficio en las relaciones bilaterales y/o regionales.

Los retos son grandes, pero, afortunadamente, aunque de forma lenta, vamos dando pasos para visibilizar las problemáticas y necesidades relacionadas con el tema de los extranjeros en México, pese a que el referente a los mexicanos en el exterior siga siendo el tema preponderante. Ahora se tiene que dar el paso hacia la materialización de voluntades y principios señalados en la ley, dejar el discurso y pasar a las acciones concretas para mejorar las condiciones de vida de la población migrante y refugiada en México.

Fuentes

CENTRO DE ESTUDIOS MIGRATORIOS, INM / SEGOB, *Apuntes sobre migración. Migración centroamericana de tránsito irregular por México. Estimaciones y características generales*. Disponible en: http://www.inm.gob.mx/static/Centro_de_Estudios/Investigacion/Avances_Investigacion/APUNTES_N1_Jul2011.pdf

GARCÍA ZAMORA, Rodolfo, "Migración internacional y políticas públicas alternativas en México", Documento elaborado para Sin Fronteras, I. A. P.

GONZÁLEZ MARTÍN, Nuria, *Derechos de los inmigrantes*. México, UNAM, 2000.

GRUPO DE TRABAJO SOBRE LEGISLACIÓN Y POLÍTICA MIGRATORIA, *Aportes al debate sobre la Ley de Migración: posicionamiento del grupo de trabajo*. Disponible en: <http://imprasc.net:29572/otros/migracion/pdfultimos/posicionamiento.pdf>

HERNÁNDEZ CAMACHO, Sonia, "Impacto de los atentados del 11 de septiembre de 2001 en la política inmigratoria estadounidense", Instituto Superior de Relaciones, Informe de Avances de la Iniciativa Sociedad para la Prosperidad, 2006. Disponible en: <http://p4p.fox.presidencia.gob.mx/p4p.php?seccion=antecedentes>

INM, *Hacia una política migratoria del Estado mexicano*. México, 2006.

Ley de Migración, *Diario Oficial de la Federación*. México, 2011.

- OJEDA Y ASOCIADOS, S. C., "Trabajadores migratorios: estatus actual y programas que incluyen mecanismos de contratación, visas, monitoreo de sus derechos de trabajo y su acceso a derechos sociales", documento elaborado para Sin Fronteras, I. A. P.
- PÉREZ GARCÍA, Nancy, "Seguridad nacional vs. seguridad humana, su impacto en la migración", documento elaborado para Sin Fronteras, I. A. P.
- _____, "Our Border Controls Will Not Just Stop Terrorists, but Improve the Efficient Movement of Legitimate Traffic". Washington, The National Security Strategy of the United States of America, The White House, 2002.
- SANDOVAL PALACIOS, Juan Manuel, "Los esfuerzos antiinmigrantes estadounidenses se regionalizan al norte y al sur del continente americano", *Derechos humanos y flujos migratorios en las fronteras de México*. México, SRE / UNAM, 2003.
- RODRÍGUEZ CHÁVEZ, Ernesto, coord., *Extranjeros en México, continuidades y aproximaciones*. México, INM, 2010 (Col. Migración).
- _____, "Por una política migratoria integral en la frontera sur de México", en Carlos Miranda, Ernesto Rodríguez y Juan Artola, *Los nuevos rostros de la migración en el mundo*. México, OIM / INM/ Gobierno de Chiapas, 2006.
- ROLDÁN DÁVILA, Genoveva, "Migración y derechos humanos de los trabajadores mexicanos", *La gran frontera, zonas de guerra/ franjas fronterizas México-Estados Unidos*. T. II. México, UNAM, 1999.
- SANTIBÁÑEZ ROMELLÓN, Jorge, "La frontera México-Estados Unidos: espacio de integración, separación y gestión", documento elaborado para Sin Fronteras, I. A. P.
- SIN FRONTERAS, *Cambiando perspectivas: de la gestión de flujos hacia la construcción de políticas de migración con enfoque de desarrollo*. México, Sin Fronteras, 2008.
- VENET, Fabienne, "Armonización de la legislación y las políticas públicas mexicanas con el régimen jurídico internacional", *Derechos humanos de los migrantes. Programa sobre Derechos Humanos*. México, Comisión Europea / SRE, 2005.

Los derechos humanos de la niñez en el contexto de la migración en la frontera entre México y Guatemala



*Fermina Rodríguez Velasco y Pablo Ceriani Cernadas**

En la migración internacional, los niños, las niñas y los adolescentes (NNA), especialmente los que viajan no acompañados o separados de su familia, se encuentran en estado de vulnerabilidad debido a los riesgos que enfrentan durante el trayecto, así como por las condiciones de vida que tuvieron antes de migrar, como suelen ser la falta de oportunidades en sus países de origen, por encontrarse subsumidos en la pobreza; por la búsqueda de un trabajo o de posibilidades de educación, para escapar de contextos de violencia familiar y violencia social, por razones de reunificación familiar, entre muchos otros.

Particularmente México, al ser un país de origen, tránsito, destino y retorno de personas migrantes, comparte similitudes y retos, tanto en la frontera norte como en la frontera sur, con respecto al alto número de NNA mexicanos que cruzan la frontera entre México y Estados Unidos, como al de los NNA centroamericanos (en su mayoría) que cruzan la frontera entre México y Guatemala para llegar al mismo destino o para quedarse en México. Ambas situaciones requieren el mismo grado de atención, tomando en cuenta los contextos de cada país, pero teniendo en común el objetivo de garantizar y proteger los derechos de todos los niños, las niñas y los adolescentes.

* El presente trabajo se realizó en el marco de la investigación "Niñez detenida. Los derechos de los niños, niñas y adolescentes centroamericanos migrantes en la frontera México-Guatemala. Diagnóstico y propuestas para pasar del control migratorio a la protección integral de la niñez", realizada por los equipos del Centro de Derechos Humanos Fray Matías de Córdova y el Centro de Derechos Humanos de la Universidad Nacional de Lanús. La investigación completa se puede consultar en <http://ninezmigrante.blogspot.ar/>

Desde hace poco más de una década diversos organismos internacionales, regionales y nacionales de derechos humanos, como la Organización Internacional para las Migraciones (OIM); el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR); redes en Centroamérica, como la Mesa Nacional para las Migraciones en Guatemala (Menamig); el Foro Nacional para las Migraciones en Honduras (Fonamih); el Foro Migraciones; la Conferencia Regional sobre Migración (CRM), y redes en México, como Sin Fronteras, I. A. P., y el propio Centro de Derechos Humanos Fray Matías de Córdova, A. C., comenzaron a identificar un incremento de la migración de NNA migrantes no acompañados, y a analizar las principales causas y riesgos a los que se enfrentan.

El Comité de los Derechos del Niño, en la Observación General Número 6 (OG 6), sobre el trato de los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen, define como “niños no acompañados” a los menores que están separados de ambos padres y otros parientes, y no están al cuidado de un adulto al que, por ley o costumbre, incumbe esa responsabilidad (artículo 1 de la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) y Observación General (OG) 6, 2005, párrafos 7 y 8).

El estudio sobre “Menores migrantes: derechos humanos, protección y servicios en los países miembros de la Conferencia Regional sobre Migración”, realizado en 2002 por México y Canadá en el marco de la CRM,¹ destacó, entre otras cuestiones, un aumento en el número de menores migrantes no acompañados en la región; reparó también en que los NNA son cada vez más jóvenes, y que ha aumentado el número de niñas.

Organizaciones de la sociedad civil en México han observado que el aumento en los flujos migratorios de adolescentes genera, para los Estados de origen, tránsito, destino y retorno diversos retos para la atención y protección de esta población, y han subrayado que la situación de la niñez migrante no acompañada

¹ La Conferencia Regional sobre Migración (CRM o Proceso Puebla) constituye un foro regional multilateral sobre migraciones internacionales en el que participan países que comparten, desde distintas perspectivas, una problemática común, con base en experiencias que involucran situaciones de origen, tránsito y destino de las migraciones. En la actualidad los países miembros de la CRM son: Belice, Canadá, Costa Rica, El Salvador, Estados Unidos, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y República Dominicana.

merece especial atención por la vulnerabilidad en la que ocurre y los riesgos que conllevan los desplazamientos (Sin Fronteras, I. A. P. / INCEDES, 2008).

Sin embargo, a pesar del incremento de los flujos de NNA migrantes acompañados y no acompañados y de algunas iniciativas para garantizar su protección, no se han logrado avances que generen un cambio significativo.

Pese a las iniciativas ilustradas de los recientes estudios migratorios en la frontera sur de México, pocos se han centrado en el tema de los NNA. Se ha privilegiado el papel de los hombres trabajadores, y más recientemente el de las mujeres y sus familias, pero la problemática de los niños, las niñas y los jóvenes como actores sociales, cada vez más inmersos en los procesos migratorios, es un campo de análisis relativamente reciente que no ha sido abordado de manera sistemática y suficiente en la frontera sur (Rivera Carolina, 2011).

En los últimos años la política migratoria enfocada a NNA migrantes en México —véase la Mesa de Diálogo Interinstitucional sobre Niños, Niñas y Adolescentes No Acompañados y Mujeres Migrantes de 2007, la creación de los Oficiales de Protección a la Infancia (Opis), la instalación de los Módulos de Atención a NNA Migrantes y los Memorándum de entendimiento entre los gobiernos de los Estados Unidos Mexicanos, de la República de El Salvador, de Guatemala, de Honduras y de Nicaragua, para la repatriación digna, ordenada, ágil y segura de nacionales centroamericanos migrantes vía terrestre—, lejos de garantizar la protección de la niñez migrante, sólo han venido a paliar situaciones de emergencia, limitadas e inefectivas, en lugar de diseñar políticas a largo plazo, orientadas a resolver las situaciones de fondo.

Entre agosto de 2010 y diciembre de 2011, el Centro de Derechos Humanos Fray Matías de Córdova, A. C. (en Tapachula, Chiapas), y el Centro de Derechos Humanos de la Universidad Nacional de Lanús (en Argentina), han desarrollado una investigación dirigida a examinar la situación de los derechos humanos de los niños, las niñas y los adolescentes migrantes en la frontera de México y Guatemala. La investigación se concentró en el impacto en los derechos de NNA migrantes de los principales mecanismos de control migratorio aplicados por México: la detención (*aseguramiento, alojamiento o presentación*) y la repatriación (*devolución o retorno*) hacia sus países de origen. El objetivo de esta iniciativa fue identificar

avances, deficiencias y desafíos pendientes en esta materia, a través del análisis de las políticas públicas, la legislación y su implementación.

La investigación se focalizó en la frontera entre México y Guatemala, la cual, debido a sus características particulares, posee una relevancia paradigmática para el análisis de los flujos migratorios en el territorio mexicano, al menos por dos motivos: 1) en esta área existe una presencia sostenida de dos tipos de flujos de NNA migrantes: los que migran para trabajar en el estado de Chiapas y los que transitan por esta frontera con el objetivo ulterior de llegar a Estados Unidos, y 2) en esta frontera se pueden observar con especial nitidez los efectos de una ausencia de política de atención integral de la población de NNA migrantes en México: por esta región no sólo ingresa una parte significativa del total de NNA migrantes, sino que se concentra un amplio número de dispositivos de control migratorio, y, en particular, se detiene a prácticamente todos los NNA migrantes identificados a lo largo del territorio mexicano, como paso previo a su repatriación.

Niñas, niños y adolescentes migrantes en la frontera sur

Numerosos informes dan cuenta de la presencia de NNA centroamericanos en Chiapas, particularmente en la ciudad de Tapachula y las áreas agrícolas de la región del Soconusco, así como de su participación en el trabajo del hogar, en el área de servicios, la venta ambulante y el comercio sexual, entre otros. Su presencia creciente en el comercio informal y el trabajo agrícola (fincas de café, plantaciones de frutas, etcétera) ha sido destacada a través de diversas investigaciones. Esto se debe, por un lado, al histórico flujo migratorio hacia la región, en especial desde Guatemala, que se inició a finales del siglo XIX, y, por otro lado, al incremento de la migración de NNA tanto en la región como a nivel global.

Con base en diversas investigaciones realizadas en la última década por especialistas y, particularmente, a partir de testimonios recabados en este proyecto, es posible identificar diferentes NNA migrantes que son conducidos a la Estación Migratoria Siglo XXI (EMSXXI) o al Albergue Temporal para Menores Migrantes (DIF Chiapas) y repatriados a sus países de origen.

A partir de la información recabada durante nuestra investigación, especialmente de los testimonios tomados en la EMSXXI y —luego de la repatriación— en uno de los países de origen (Guatemala), se ha podido verificar que un número considerable de NNA detenidos y repatriados residía en Chiapas. Es decir, no se encontraban en tránsito por el territorio mexicano con destino final Estados Unidos de América. Algunas fuentes de información (Caballero, 2011) señalan que de los NNA guatemaltecos repatriados desde Tapachula, cerca de 50 % se encontraban trabajando en Chiapas al ser detenidos por el Instituto Nacional de Migración (INM).

El otro grupo de NNA migrantes cuantitativamente importante en la región es el referido a personas en tránsito hacia Estados Unidos. Esta migración ha tenido su nivel más alto en 2005, para luego reducirse y, desde 2009, estabilizarse, según las estadísticas oficiales del Instituto Nacional de Migración. La cantidad de NNA dentro de esas migraciones también se ha visto acrecentada de manera considerable en ese periodo, aunque su crecimiento se ha atenuado en el último lustro. Ahora bien, en este caso hay que agregar otros factores de igual relevancia, como la reunificación familiar y la demanda de mano de obra barata de sectores informales y precarios del mercado laboral. Estas cuestiones, junto a políticas y leyes migratorias crecientemente restrictivas, entre otros factores, contribuyen a la proliferación de vías irregulares para la migración de las personas.

En el caso de NNA no acompañados, la reagrupación familiar ocupa un lugar importante. Este fenómeno está ligado a la ausencia de programas de regularización en Estados Unidos, que impide la iniciación de un proceso de reunificación familiar.

Finalmente, entre la población de NNA detenidos en la frontera sur se identifican otras tres situaciones. En primer lugar, la existencia de casos de abuso, maltrato, violencia y abandono que impulsan a NNA a migrar de su país. En segundo lugar, el incremento de las redes de trata de personas, que afecta especialmente a NNA que migran engañados y son víctimas de la explotación laboral y sexual. Y, en tercer lugar, adolescentes de países centroamericanos que migran hacia México en busca de asilo, ante la violencia y la persecución sufrida por maras o pandillas.

En los testimonios recabados en la EMSXXI durante la realización de esta investigación, hemos verificado todas y cada una de estas circunstancias: NNA que

migraban hacia Estados Unidos o hacia otros estados de la República Mexicana buscando la reunificación con sus padres, a quienes no veían desde hacía muchos años u otros familiares; NNA que migran junto a su padre, su madre o ambos; NNA que residían en Tapachula y fueron detenidos tras una verificación migratoria en su lugar de trabajo; también se identificaron a NNA que migraban en búsqueda de oportunidades laborales y educativas; NNA víctimas de delitos como la trata de personas, y NNA que solicitan asilo como consecuencia de la violencia sufrida en su país de origen.

El impacto en los derechos y garantías de NNA migrantes detenidos y repatriados

Las políticas, normativas y las prácticas examinadas en esta investigación revelan que, sin perjuicio de algunos cambios legislativos positivos o ciertas iniciativas a destacar, la situación de niños, niñas y adolescentes migrantes en tránsito o residiendo en México de manera irregular está determinada por los objetivos de la política migratoria enfocados en el control de flujos migratorios. Esto tiene un impacto negativo en una serie de violaciones a los derechos fundamentales de este sector. En particular, la regulación normativa y la implementación de los mecanismos de detención y repatriación de NNA migrantes contradicen diversos estándares internacionales de derechos humanos que México debería garantizar.

En este contexto, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), así como los tratados internacionales ratificados por el país, e incluso la legislación federal y estatal de protección integral de la infancia son cotidianamente vulnerados.

Como ya se destacó, la presencia de NNA migrantes en el sur de México responde a situaciones diversas. Sin embargo, la práctica evaluada en esta investigación indica que todos estos NNA son privados de su libertad sin existir medidas alternativas a la detención. Asimismo, tal como lo revelan las estadísticas oficiales del INM, y como hemos constatado por diferentes vías de información, la mayoría de NNA son repatriados a sus respectivos países de origen, sin una evaluación previa basada en el principio del interés superior del niño.

La política de detención y repatriación es la respuesta que se da, por excelencia, y casi con exclusividad, frente al complejo, diverso y multidimensional fenómeno de la migración de NNA. Evidentemente, este enfoque repercute de manera negativa en derechos y garantías básicas, tal como se describe muy resumidamente en esta síntesis, y con mayor detalle en el Informe final de la investigación. Estas violaciones se resumen en repatriaciones y detenciones arbitrarias; inexistencia de mecanismos que aseguren garantías elementales de debido proceso; restricciones al derecho al asilo; deficiencias de la protección consular; falta de mecanismos eficaces de atención integral a víctimas del delito, y ausencia de iniciativas que permitan la reunificación familiar en Estados Unidos.

a) Repatriaciones arbitrarias y ausencia de procedimientos adecuados

Los procedimientos que conducen a evaluar la situación de NNA migrantes, al estar casi exclusivamente dirigidos a concretar, lo antes posible, la repatriación, no contemplan herramientas eficaces para determinar el interés superior del niño. Al contrario, todo indica que existe un interés superior del niño: los objetivos de control de la política migratoria. Sin perjuicio de los pocos casos en los que se accede a un estatus de refugiado o a una modalidad de protección complementaria, visa humanitaria, prácticamente todos los NNA migrantes son repatriados a su país de origen sin una evaluación adecuada y exhaustiva, por parte de organismos con la debida formación y conocimientos, con base en el interés superior de cada niño y de acuerdo a las circunstancias individuales.

En el caso de NNA no acompañados, y aunque la Ley de Migración lo indica, no existe aún un procedimiento de Determinación del Interés Superior del Niño (DIS); sin embargo, el Sistema DIF reconoce que existen casos de NNA migrantes donde se han basado en la DIS, pero se desconoce cómo ha sido el procedimiento. Las propuestas de reglamentación existentes hasta el momento indican que sigue siendo el INM el que decide la situación de cada NNA, pese a que debería ser el DIF, por su función como institución que protege y garantiza los derechos de las niñas y los niños en México, que coadyuve con un órgano rector de la política integral de la infancia, quien debería determinar las medidas —de corto y largo plazos— más adecuadas para cada NNA.

Los Oficiales de Protección a la Infancia (OPI), si bien han recibido capacitaciones sobre temas de derechos humanos con énfasis en niñez y otros temas de protección, no son funcionarios formados desde el servicio profesional con una perspectiva de derechos humanos, en particular de la niñez migrante. Tampoco pertenecen institucionalmente a un órgano cuyo mandato es únicamente la protección integral de la infancia, en cumplimiento de la Convención sobre los Derechos del Niño y el artículo 1o. de la CPEUM. Al contrario, y así lo perciben los NNA detenidos, son agentes migratorios que carecen de las facultades para decidir la atención especializada de los NNA. En muchos casos se limitan a hacer entrevistas a los NNA, cuyos datos están destinados a recoger la información necesaria para la repatriación.

En este sentido, ni los OPI ni ningún otro organismo elaboran un dictamen o decisión fundada que permita justificar, con base en las circunstancias de cada caso, que la repatriación es la medida más adecuada al interés superior del niño. Ello hace que la decisión sea arbitraria y contraria a las obligaciones establecidas por la Convención sobre los Derechos del Niño y las directrices fijadas por el Comité que supervisa el cumplimiento de este tratado. Esta situación se agrava, por otra parte, en razón de la condición privativa de la libertad en que se encuentran los NNA migrantes, y la ausencia de políticas que aseguren las garantías básicas de debido proceso.

b) Detenciones administrativas automáticas

Las detenciones de niños, niñas y adolescentes migrantes se realizan por autoridades administrativas (el INM) sin ninguna clase de justificación. La privación de la libertad es la única respuesta que se da ante la irregularidad migratoria de estos NNA. No se tiene en cuenta el principio de no detención de NNA por razones administrativas, tal como lo establecen los estándares internacionales y como lo exige la propia CPEUM. Tampoco se consideran las diferentes circunstancias en que se encuentra cada uno.

Pese a que la Ley de Migración, y desde 2010 las Normas para el Funcionamiento de las Estaciones Migratorias, obligan al INM a canalizar de manera *inmediata* a los NNA migrantes, en la práctica eso no sucede. Y ni la ley, ni el proyecto de

reglamentación han regulado de manera específica cómo se debe realizar esa canalización. Los niños mayores de 12 años se encuentran detenidos en las Estaciones Migratorias, y en muchos casos, como hemos constatado, también niños y niñas con menos edad son detenidos allí.

NNA detenidos en Albergues del DIF Chiapas en comparación a NNA devueltos por autoridad migratoria desde Chiapas. Años 2009, 2010 y 2011

	Niños, niñas y adolescentes detenidos en el Albergue del DIF Chiapas		Niños, niñas y adolescentes devueltos por el INM desde Chiapas	
	Valor	%	Valor	%
2009	211	9.49	2,224	100
2010	200	7.52	2,658	100
2011	105	3.51	2,995	100

Fuente: elaboración propia en base a datos del INM y del DIF Chiapas.

Según las estadísticas del INM y del DIF Chiapas, de 2009 a 2011 tan sólo 516 de los niños, niñas y adolescentes repatriados han estado previamente en el Albergue Temporal para Menores Migrantes del DIF. De ahí se deduce que todos los demás han sido detenidos en la EMSXXI. O incluso más, ya que otros NNA pueden haber estado detenidos en la Estación Migratoria y luego no haber sido repatriados, sin haber sido canalizados al Albergue del DIF en ningún momento.

La detención en la EMSXXI también afecta a madres y padres con niños y niñas muy pequeños, ante la inexistencia de centros no privativos de la libertad para las familias migrantes. De todos modos, en caso de que los NNA sí sean canalizados al Albergue del DIF —por ejemplo, en el caso de menores de 12 años—, allí también están privados de su libertad.

A su vez, aquellos que han sido víctimas o testigos de delitos, así como los solicitantes de la condición de refugiados también son detenidos, a la espera de la

resolución o el avance del respectivo trámite administrativo o judicial, según sea el caso. Cabe mencionar que estas esperas son detenciones arbitrarias y se prolongan injustificadamente.

En la Estación Migratoria Siglo XXI los NNA se encuentran todo el día a disposición de agentes del INM. El acceso al Módulo de Atención de Estaciones Migratorias del DIF está limitado a tres horas al día, usualmente no tiene espacio para todos los adolescentes que están detenidos y en ocasiones está cerrado. A su vez, el poco personal y la ausencia de una política de protección integral hacen que su impacto sea prácticamente nulo en cuanto a los derechos y, especialmente, al futuro inmediato y mediano de todos los NNA migrantes. El DIF y los OPI no tienen facultades para decidir si debería procederse a una repatriación o, en cambio, adoptar una medida alternativa; tampoco para impedir una medida privativa de la libertad o modificar las condiciones de detención; sumado a lo anterior, carecen de medidas de atención especializada.

La detención, a su vez, muchas veces excede el plazo fijado en la Ley de Migración, y da como resultado una privación prolongada de la libertad, ya que en muchos casos los NNA migrantes son detenidos en cualquier punto de algún estado de la República Mexicana, y la mayoría de las devoluciones se dan en la EMSXXI ubicada en Tapachula, Chiapas; el tiempo que toma el traslado de una EM a otra depende del estado en el que fue detenido el NNA, lo cual puede llevar días, semanas o incluso meses. Y lo más grave es que a partir de que llegan a la EMSXXI es que se hace efectiva tanto la notificación consular como el inicio del proceso administrativo.

Aunado a lo anterior, en caso que el NNA decida apelar una decisión de repatriación o la denegación de la solicitud de la condición de refugiado, el trámite se puede prorrogar indefinidamente. Por otra parte, la detención puede prolongarse por razones tan inaceptables como el hecho que el "cupo mínimo" del autobús aún no se ha alcanzado, o por el retraso de las visitas de las representaciones consulares. Es importante destacar que de los testimonios con NNA detenidos se deducen las deficiencias de servicios básicos como la alimentación, la privacidad, el tiempo de visita a familiares, la atención sanitaria, la asistencia psicológica y las

condiciones físicas y materiales de la EMSXXI, circunstancias que agravan la situación privativa de la libertad, causando un daño particularmente grave en el caso de niños, niñas y adolescentes.

c) Ausencia de garantías básicas de debido proceso

Aunque la nueva Ley de Migración ha reconocido el derecho a las garantías de debido proceso (entre otras, a tener un representante legal, presentar pruebas, alegar y obtener una decisión fundada), en la práctica se evidencia una falta total de implementación de esa normativa. No existen mecanismos concretos que garanticen el derecho a la asistencia jurídica gratuita, el acceso a la justicia o, incluso, participar en el proceso. De hecho, el problema más serio es que, por ejemplo, en el caso de la detención, no hay siquiera un procedimiento en el cual hacer valer las garantías para cuestionar esa decisión, impugnar sus fundamentos, etcétera.

En relación con los NNA no acompañados, no sólo se verifica la falta de representante legal, sino también de un sistema de tutores que, de acuerdo con la Convención sobre los Derechos del Niño, vele por el pleno respeto de sus derechos. La ley no ha incluido nada al respecto, y ello supone una grave omisión. A su vez, el propio INM, en escritos intercambiados con el equipo investigador, sostuvo que son los cónsules los tutores de los niños y niñas, pese a que ese criterio no tiene sustento legal alguno. Por otra parte, aun cuando se asumió la obligación de brindar asistencia jurídica gratuita a NNA no acompañados, mediante convenios entre el DIF Chiapas, la Comisión de Ayuda a Refugiados y el INM —en 2007 y 2009—, así como también en las propias Normas de Funcionamiento de las Estaciones Migratorias, hasta el momento no se ha implementado ningún programa para hacer efectivo ese derecho. En la práctica, de los casos revelados en la investigación, ninguno de los niños o niñas migrantes detenidos y sometidos a trámites de retorno contaron con asistencia legal, un tutor o con información sobre el estado del trámite y sobre el derecho a contar con un representante legal.

En definitiva, tanto por las deficiencias del proceso en sí, como por la ausencia de garantías básicas, uno de los principios medulares de la Convención, el derecho a ser oído, no tiene prácticamente ninguna forma de hacerse valer.

d) Restricciones al derecho al asilo

Los NNA solicitantes de asilo ejercen su derecho a solicitar y recibir asilo en condiciones inadecuadas, caracterizadas por diversas restricciones a derechos y garantías fundamentales. Estos niños y niñas están privados de la libertad durante todo el procedimiento —que puede extenderse durante varios meses—, sin alternativa alguna, contradiciendo estándares básicos en la materia. A su vez, deben presentar su solicitud de asilo y, eventualmente, la apelación ante una decisión negativa, sin la posibilidad de acceder a garantías básicas, como la asistencia jurídica, un tutor (en caso de menores no acompañados), muy poca información y una limitadísima participación en el procedimiento.

En este contexto, no resulta sorprendente la existencia de un número considerable de NNA solicitantes de asilo que optan por desistir de su petición y acogerse a la repatriación. El temor a ser repatriado termina siendo una cuestión secundaria, ante la necesidad de estar en libertad y, en su caso, volver a ingresar a México ni bien se concreta el retorno. Diversos testimonios de niños, niñas y adolescentes señalaban, en el marco de esta investigación, su desesperación por su situación de encierro, la demora en la decisión sobre su solicitud y la ausencia de información y nula atención psicológica, originando la decisión de abandonar el trámite, aun poniendo en riesgo su vida o su integridad física.

e) Deficiencias en la asistencia consular

En la investigación se han podido constatar diversos problemas en cuanto a la asistencia consular a NNA migrantes, por parte los representantes consulares de sus países de origen. En primer lugar, existe una ausencia preocupante en cuanto a la perspectiva de niñez en sus prácticas de atención consular. Las representaciones consulares no cuentan con personal especializado en derechos de la infancia, ni con protocolos o directrices de actuación dirigidos a asegurar el interés superior del niño en los procedimientos en que son parte. La actuación consular no cuestiona los mecanismos de repatriación y detención. Así, sin perjuicio de las diferencias en cuanto a la eficacia y calidad de la atención consular de cada país (el caso de Honduras es el más preocupante, en comparación con Guatemala y El Salvador), lo cierto es que en prácticamente todos los casos la actuación se limita

a recolectar la información necesaria para que México pueda ejecutar la repatriación. Este rol funcional obstruye el planteamiento de un debate centrado en los derechos de los niños y las niñas, que incluya las causas de la migración, las necesidades de protección de cada uno y, por ende, las alternativas de corto y largo plazos que permitan asegurar sus derechos en condiciones dignas y adecuadas.

Finalmente, también es preciso señalar la ausencia de programas que, tanto en el país de origen como a través de los consulados, estén dirigidos a recoger, analizar y sistematizar información sobre niños y niñas migrantes. Esto dificulta el diseño de políticas públicas integrales que estén dirigidas a asegurar los derechos de la niñez en este contexto, a través de un enfoque que incluya respuestas en los planos nacional, bilateral y regional.

Retos de la política migratoria enfocada a niños, niñas y adolescentes migrantes

Debido a la amplitud del análisis de las políticas migratorias y de infancia en México, la investigación contempló diversos temas que requieren de una atención urgente debido a la ausencia de una política migratoria que garantice los derechos de todos los niños, las niñas y los adolescentes. Sin embargo, en líneas generales, del análisis de las políticas y su implementación, así como de la situación concreta de los NNA migrantes detenidos en México y luego repatriados, es posible identificar los principales ejes problemáticos. Estas cuestiones indican la diversidad de desafíos pendientes en México y a nivel regional, y de allí se derivan una serie de efectos negativos en los derechos humanos de esos niños y niñas que migran hacia o a través del territorio mexicano.

1. La política migratoria, y en particular los mecanismos dirigidos a la detención y repatriación de NNA migrantes, recurre a una serie de eufemismos que suponen un déficit semántico que opone la palabra a la realidad. Este problema consiste en que esos eufemismos invisibilizan la verdadera naturaleza jurídica de prácticas violatorias de derechos fundamentales y dificultan el análisis, el monitoreo y la evaluación de la política migratoria.

2. En los últimos años el Estado ha desarrollado diversos mecanismos relativos a NNA migrantes. Aunque algunas de estas iniciativas significan un avance frente a la invisibilidad que hasta entonces tenía esta situación, aún restan importantes y numerosos desafíos pendientes para cimentar una política de migración e infancia que esté orientada por el principio de protección integral de la Convención sobre los Derechos del Niño.
3. Anteriormente el marco jurídico que regulaba este tema era la Ley General de Población y su Reglamento, la cual resultaba desfasada e inadecuada a la realidad migratoria en México. Sin embargo, desde la aprobación de la Ley de Migración han entrado en vigor numerosas disposiciones relativas a los derechos de NNA migrantes. Pese a ello, las prácticas de detención y repatriación de niños y niñas evidencian serias contradicciones con derechos y garantías reconocidos en la Convención, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la propia Ley de Migración. Asimismo, disposiciones relevantes de la ley —como la canalización inmediata al DIF, las garantías procesales y la elaboración de un Procedimiento DIS— no han tenido ninguna aplicación hasta el momento.
4. Existe una grave y generalizada falta de producción de información cuantitativa y, en especial, cualitativa, sobre NNA migrantes. Ello obstruye el diseño de políticas públicas integrales dirigidas a la protección de los derechos humanos de la infancia y la adolescencia en situación migratoria irregular.
5. Los procesos de reformas políticas y normativas, así como su aplicación, han estado caracterizados por importantes restricciones a la participación de la sociedad civil, lo cual dificulta un abordaje integral en el diseño e implementación de las políticas y limita severamente el rol central de la sociedad en la evaluación y monitoreo de esas políticas. Los mecanismos creados en materia de NNA migrantes presentan este mismo déficit.

En definitiva, ante la situación compleja y preocupante que viven los niños, las niñas y los adolescentes migrantes no acompañados y/o separados de sus familias,

se insta al Estado mexicano y a los gobiernos de los países de origen a abordar el tema migratorio corresponsablemente, y que las acciones y políticas que se generen tengan una perspectiva de derechos humanos e infancia.

Es fundamental que se busquen medidas alternativas a la detención de personas migrantes, pero sobre todo de niños, niñas y adolescentes solicitantes de la condición de refugiados, y/o víctimas de delito y de violaciones a los derechos humanos. El principio de no detención de NNA debe ser respetado en todos los casos, sin excepción, tanto para NNA no acompañados como para familias migrantes. Para tal fin, es fundamental que la CNDH pueda tener un mecanismo permanente que monitoree el cumplimiento efectivo e inmediato de la canalización de NNA y familias al DIF.

El Sistema DIF, por su parte, debería reformular sus prácticas de protección, para dejar atrás una modalidad asistencialista —y secundaria respecto del INM—, y lograr el enfoque de protección integral con base en la Convención sobre los Derechos del Niño. Ello, independientemente de la necesidad de una profunda reforma normativa e institucional en materia de infancia y adolescencia en México, tal como lo han sostenido las instituciones especializadas.²

Finalmente, urge definir y poner en funcionamiento un procedimiento para la Determinación del Interés Superior del Niño, que asegure que toda decisión relativa a NNA migrantes no acompañados se va a adoptar, en el marco de un debido proceso legal, con el objetivo de garantizar la protección integral de sus derechos a través de medidas inmediatas de protección y de la búsqueda de soluciones duraderas para su desarrollo y vida digna. La CNDH también podría cumplir un rol clave dentro de un Procedimiento DIS, velando en cada caso por la adopción de medidas adecuadas y por el respeto de las garantías procesales.

² Véase <http://www.eluniversalmas.com.mx/editoriales/2012/04/58049.php>, http://www.derecho-sinfancia.org.mx/Boletin_Acto_Simbolico.pdf.

Este procedimiento requiere una reforma institucional, que incluye traspasar la competencia que tiene actualmente el INM a los organismos encargados de garantizar los derechos humanos de los niños, las niñas y los adolescentes.

En conclusión, son muchos los cambios que exige una real adecuación de la normativa y las prácticas a las obligaciones internacionales y, por ende, a la CPEUM. Algunos pueden realizarse de manera inmediata, otros requieren un proceso un poco más prolongado. En todos los casos, es urgente que se adopten sin ninguna dilación las medidas para hacer realidad esa necesaria transformación.

Bibliografía

CABALLERO, Álvaro, "Migración con rostro de niños, niñas y adolescentes", *Encuentro*, Guatemala, núm. 90, pp. 84-93, 2011.

CONFERENCIA REGIONAL SOBRE MIGRACIÓN, *Menores migrantes: derechos humanos, protección y servicios en los países miembros de la Conferencia Regional de Migración*. México-Canadá, Acción Canadá para la Población y el Desarrollo y El Colegio de Michoacán, octubre, 2002.

COMITÉ DE LOS DERECHOS DEL NIÑO, Observación General 6, *Trato de los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen*, CRC/GC/2005/6, 1 de septiembre de 2005.

INM-CEM, "Migración centroamericana de tránsito irregular por México. Estimaciones y características generales", *Apuntes sobre Migración*, núm. 1, julio, 2011.

INCIDES Y SIN FRONTERAS, *Niñez migrante no acompañada* (investigación publicada en diciembre de 2008).

RIVERA FARFÁN, Carolina, "Migración, seguridad, violencia y derechos humanos, lecturas desde el sur", en Villafuerte Solís y García Aguilar, coords., *El trabajo de niñas, niños y adolescentes guatemaltecos en el Soconusco*, 2011.

Los retos para atender a migrantes en tránsito (la dolorosa y forzada migración centroamericana)



*Pedro Pantoja Arreola**

Introducción

Persecución-salvajismo-crueldad social-secuestro-muerte

Este escenario nos atrapa y nos condiciona fuertemente para presentar los retos que enfrenta esta migración forzada en su tránsito por territorio mexicano.

Testimonios

Sentados, ya de noche, en uno de los rincones de la Casa del Migrante en Saltillo, el grupo de hombres y mujeres se atreve a romper el silencio doloroso de su vida y contar sus historias del camino...

Conversaciones de terror

Soy hondureño, esto fue hace mes y medio, cuando veníamos como 80 en el tren... Recuerdo que fue antes de San Luis Potosí... Fueron los Zetas quienes frenaron el tren..., nos despojaron de todo, mochilas, dinero, chamarras y hasta zapatos...; después nos eligieron a 10 para secuestrarnos, a los más jóvenes y fuertes... Nos llevaron a su rancho a la sierra...; a todos nos colgaron, y encuadrados nos golpearon con tablas..., luego nos torturaron...; a mí me cortaron

* Asesor general de Belén, Posada del Migrante; Frontera con Justicia, A. C., y Humanidad Sin Fronteras, A. C. El presente trabajo fue escrito antes de que el Reglamento de la Ley de Migración fuera aprobado y publicado.

uno de los testículos y con otro cuchillo me rebanaron un pedazo del pene...; sólo recuerdo que estaba muy ensangrentado y que gritaba de dolor... Perdí la conciencia y cuando desperté estaba en un hospital...; el doctor y las enfermeras me dijeron que me recogieron todo ensangrentado tirado a la orilla de la carretera... Ahora estoy aquí y les pido que me ayuden a curarme...

Migrante hondureño X

“Hasta el diablo nos persigue”

Después de Coatzacoalcos, misteriosamente se paró el tren en un lugar solitario...; veníamos muchos compañeros... Aparecieron entonces varias camionetas y hombres encapuchados y armados con metralletas que nos rodearon...; iban vestidos de negro y en el pecho llevaban grabados de calaveras y del diablo...; nos golpearon, nos robaron, nos pidieron los teléfonos de las familias... Después de golpearlos mucho nos pusieron de rodillas para forzarnos a adorar a una imagen que ellos llamaban la “santa muerte”, junto a unas imágenes diabólicas... ¿Qué podemos hacer como migrantes cuando hasta el mismo diablo es aliado del crimen organizado?

Testimonio de un migrante

Primer reto: el escenario dramático y violento de su caminar por territorio mexicano

“Persíganlos y desaparézcanlos”

Saliendo de Arriaga agarramos la carretera, porque los trenes estaban parados por los huracanes...; entonces nos topamos con un convoy de soldados...; llenos de miedo corrimos por todos lados, mientras ellos, disparando al aire, nos gritaban: “¡Deténganse bola de vergas...! ¡Cómo quiera los vamos a alcanzar y desaparecer...! ¡Órale cabrones, síganlos y desaparézcanlos! —gritaba el jefe...

Testimonio de un migrante

Descifrar este escenario de *persecución-salvajismo-crueldad social-secuestro-muerte* es el primer reto que tenemos que asumir para comprender el tránsito de

esta migración centroamericana por territorio mexicano. Las palabras con las que los migrantes expresan lo que ha sido este camino están llenas de tristeza y dolor: "México es el cementerio de los centroamericanos..., el migrante centroamericano es un muerto sin nombre y sin entierro..."

Una historia de sangre y muerte

La mayor justificación de nuestro coraje y nuestra indignación, con los que trabajamos y defendemos los derechos humanos de esta migración forzada es la historia de nuestra casa mezclada desde un principio con sangre y muerte. Nuestro proyecto de compromiso migratorio en Saltillo no nació como un proyecto planificado y sustentado metodológicamente... Nació con violencia... Nació porque estaban matando a los migrantes y porque era necesario frenar los asesinatos y las mutilaciones de mujeres, cansadas por defenderse de la agresión sexual de los garroteros del tren... En 2001 mataron a balazos, mientras dormían debajo de un huizache, a los adolescentes hondureños Delmer Alexander y David... Seis meses después los guardias del tren mataron a pedradas a Ismael de la Cruz... y se desataron las múltiples violaciones.

Hace cuatro años comenzamos a enfrentar al crimen organizado y a los secuestros. Y luego apareció el paradigma de la crueldad y la violencia social contra esta migración: el "holocausto" y la masacre de los 72; las fosas clandestinas de San Fernando; el hallazgo criminal de los cuerpos mutilados de los 49 en Cadereyta, Nuevo León.

Desde 2010 los secuestros de migrantes se cuentan por miles y se multiplican las historias de terror y sangre, de tortura y mutilación contra migrantes, cautivos en las casas de seguridad.

En nuestra casa "Belén", en Saltillo, hemos tenido que implementar un nuevo departamento y módulo de "Atención a Víctimas", todo un departamento de apoyo terapéutico por los innumerables casos de trastorno y heridas psicológicas, secuelas del internado maldito de las víctimas migrantes en los campamentos y "casas de seguridad" del crimen organizado.

Y por último, Lechería: barbarie de xenofobia y expulsión, no existe territorio para la migración hambrienta... la expresión más inhumana del rechazo. Un grupo de vecinos agresivos y violentos, después de acontecimientos de muerte de dos migrantes, uno por golpiza de pandilleros y el otro estrangulado, clausuraron con machetes y garrotes la Casa del Migrante "Juan Diego". Los municipios de Tultitlán y Huehuetoca, con sus presidentes municipales, han permitido balaceras, trato inhumano, todo tipo de agresiones a esta migración y han apoyado la expulsión violenta de esta caravana sin derechos.

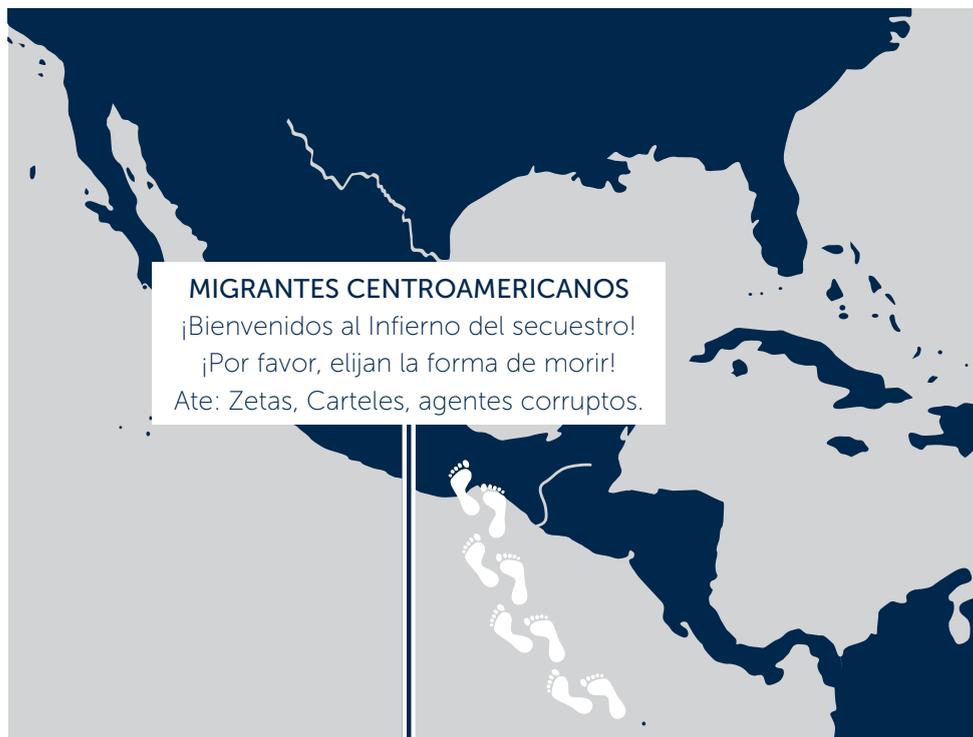
**Segundo reto:
una nueva perspectiva en la lucha y defensa
de los derechos humanos con las víctimas migrantes**

Recoger los miembros destrozados del migrante aplastado por las ruedas del ferrocarril; trasladar al hospital con el vestido ensangrentado a las jóvenes mujeres migrantes abortando, porque su condición de embarazo no toleró las violentas subidas al tren y las corretizas de huida de barranco en barranco; escuchar y transcribir las historias de torturas y golpizas en las casas de seguridad del crimen organizado; contemplar los rostros de los migrantes entristecidos que nos preguntan por qué continúan los secuestros, por qué no se encuentra justicia en los tribunales, por qué aumenta el número de desaparecidos, y ver que su migración forzada, con tantos riesgos y sufrimientos, se convierte en una migración sin futuro; convivir día y noche con estos migrantes..., todo esto despedaza la experiencia de los derechos humanos proclamada en aulas y talleres planificados, en metodologías académicas, en congresos lejanos a la carne y sangre de estos migrantes; todo esto violenta y transforma nuestra lucha social y le da una nueva perspectiva a la práctica de autenticidad, cuando nos igualamos defensores y víctimas en los mismos modos y en los mismos riesgos; cuando enfrentamos las mismas agresiones del crimen organizado; cuando en las madrugadas el crimen organizado ha invadido nuestra casa y ha robado nuestras computadoras y nuestros archivos, y cuando se ha atrevido a golpear con sus armas el portón de entrada y amenazarnos de entrar cuando les dé su gana.

Tercer reto: transformar la lucha de los derechos humanos en una lucha territorial

Luchando por la figura jurídico-social de un territorio libre de crueldad social. Los territorios de la muerte en el camino de la migración forzada

Radicalmente hablando, todo el camino del migrante en territorio mexicano es un territorio de terror, en donde se vinculan la acción criminal de la delincuencia organizada y la complicidad de las fuerzas policiacas y la ausencia y/o ineficacia de la política de seguridad del Estado mexicano; es por ello que podemos constatar territorios malditos de terror y muerte para la población migrante centroamericana.





TERRITORIO DEL SURESTE:
LA EXPRESIÓN DEL CRIMEN
ORGANIZADO CON TODO SU
SALVAJISMO. LA RUTA DEL TERROR.



Profundizando la visión de este territorio a la manera de Raoul Vaneigmen

“El Estado no es ya nada, seamos todo”.

Ed. Grupera, México 2001

Por donde quiera que pase esta migración, su dolorosa estancia provoca territorios de muerte en extrema crueldad social, que prácticamente convierte nuestra defensa, por la dureza e ineficacia de la justicia mexicana, en utópica lucha contra molinos de viento, porque cuando llegamos para dar respuesta a su desaparición, ya son cadáveres con el cráneo triturado (fosas clandestinas), o con el tiro de gracia (los 72) o cuerpos sin cabeza, sin manos, sin pies (Cadereyta).

Su lucha por atravesar fronteras es, además de penetrar muros, un conflicto dialéctico de las otras fronteras:

Existir y no existir
Hospitalidad y hostilidad
Libertad y cárcel (estación migratoria)
Sustento y hambre
Empoderamiento y aniquilación
Humanismo y crueldad social

Para que nosotros podamos defender sus derechos es necesario perdernos en el laberinto de la violencia social y la barbarie que se ha desbocado sobre ellos; es meternos en el cuestionamiento de la tentación de la violencia, de los caminos radicales del enfrentamiento y la emancipación institucional.

¿Para qué más convenios gubernamentales, si todo termina en la burla de que no tenemos, según ellos, la calidad profesional de interlocutores?

¿Por qué esta emancipación institucional? ¿Por qué esta violencia de lucha social?

Como defensores y defensoras de derechos humanos, trabajar con esta migración centroamericana, en el Noreste, territorio privilegiado de “zetas”, es trabajar en un campo minado, agobiados por una guerra de baja intensidad y con el paradigma migratorio de la crueldad social al extremo (San Fernando).

Desde la lucha de los derechos humanos en este escenario tan violento, desde la nueva perspectiva de los derechos humanos, que nos iguala a víctimas y defensores en riesgos y agresiones, el trabajo de la migración (el sociólogo Boaventura dos Santos dice que es la causa social histórica más importante hoy) es tan importante, para que desde ahí, activando la lucha y la transformación social, busquemos estructuras sociales alternativas, otro y muy diferente sistema económico que estos migrantes, nómadas sin derechos, hombres y mujeres de las ciudadanía negadas, cargan en su alforja cuando llegan a nuestra casa, también espacio y modelo alternativo de sociedad; porque, con su caminar desesperado y con su lucha ponen en crisis, evidencian y desenmascaran la injusticia de la economía de la explotación y la exclusión, para buscar territorios nuevos de justicia y de pan compartido y penetrar más allá de las mezquinas fronteras de la mercancía, que se abastece con la migración forzada en el comercio de seres humanos empobrecidos, de carne humana migrante, en la permanente explotación laboral del trabajo barato, como lo describe Eduardo Galeano:

No se van: los empujan. Nadie emigra porque quiere... los desesperados huyen de las guerras y las sequías y las tierras extenuadas y los ríos envenenados y las barrigas vacías... LAS VENTAS DE CARNE HUMANA (migrante), son hoy por hoy, las exportaciones más exitosas del sur al mundo (al norte)..."

Hijos del Camino

Violaciones generalizadas de derechos humanos en estos territorios

Human Rights Watch encontró evidencia de un aumento significativo de casos de violaciones a los derechos humanos desde que el entonces Presidente de México Felipe Calderón inició su "guerra contra el crimen organizado". En los cinco estados analizados (Tamaulipas, Nuevo León, Coahuila, Oaxaca y Tabasco) se observó que miembros de las fuerzas de seguridad aplican torturas sistemáticamente para obtener por la fuerza confesiones e información sobre organizaciones delictivas.

La evidencia sugiere que habría participación de soldados y policías en ejecuciones extrajudiciales y desapariciones forzadas en todo el país.

Los patrones de violaciones a los derechos humanos que se advierten en los relatos de víctimas y testigos; el análisis de datos oficiales, y las entrevistas con autoridades gubernamentales, funcionarios vinculados con la seguridad pública y organizaciones de la sociedad civil sugieren fuertemente que los casos documentados en este informe no constituyen hechos aislados. Se trata, por el contrario, de ejemplos de prácticas abusivas que son endémicas en la actual estrategia de seguridad pública.²

En un México que se desangra por una guerra con pésima estrategia gubernamental, con la complicidad de las fuerzas de seguridad y militares, con la complacencia del enfrentamiento de las mafias, que ha causado más de 60 mil muertos y más de 10 mil desaparecidos, la pregunta levantada por una profunda reflexión cobra urgente pertinencia para quienes luchamos con un radical activismo humanista, con la lucha de los derechos humanos como el poder de las víctimas, con el desinterés, la ineficacia y la despectiva actuación del Estado mexicano en la cuestión de la seguridad humana, ¿cómo hacer frente a un poder ultraviolento, indiferente incluso a los limitados controles democráticos o a las presiones internacionales a quienes hemos acudido? La lucha social se reparte y no debe ser así, entre guerreros y mártires, y entre la proliferación de ideologías caducas, de investigaciones lejanas a la solución de la problemática de las víctimas, a los convenios institucionales generados desde la burla y el desprecio a los activistas de la sociedad civil.

En el análisis de la lucha social es necesario invertir la perspectiva y apostar por la fuerza y la primacía de la vida de la inteligencia popular, de la imaginación social, de las estrategias en riesgo de defensores y defensoras de derechos humanos, del diálogo social entre todos los movimientos sociales, lejanos al ambiente del poder institucional, que nos permite encontrar las vías de levantamiento contra ese

² Véase "NI SEGURIDAD, NI DERECHOS. Ejecuciones, desapariciones y tortura en la guerra contra el narcotráfico de México", *Human Rights Watch*, noviembre de 2011.

poder institucional, que cuando parece dialogar con nosotros o establecer convenios, más bien pensamos que no sólo busca marginarnos, sino también aniquilarnos. La movilización masiva de los movimientos populares y la nueva subjetividad social en que situamos nuestro trabajo migratorio muestra que lo cualitativo es nuestra fuerza de choque.

No hay estrategias permanentes de derechos humanos que se apropien las mismas víctimas y que encaminen los procesos de protagonismo para que las víctimas pasen a ser sujetos históricos alternativos, con su propia personalidad, tal como opina el sociólogo argelino Abdelmalek Sayad: "No habrá sociología de la migración, hasta el día que haya sociólogos migrantes";³ igual es la dimensión de los derechos humanos en nuestra casa para exigirles respetuosamente a los migrantes que ellos mismos tienen que ser los mejores defensores de derechos humanos de sus compañeros.

Cuarto reto: los vacíos estructurales de la legislación migratoria y lo incompleto y clandestino de su reglamento

Impunidad y complicidad; ni seguridad ni derechos

"Una ley no debe ser un dogma, ni una afirmación de principios absolutos... así mismo, una ley no es buena en sí misma o al ser aplicada si no resuelve una verdadera necesidad, si no es de utilidad, si, en una sola frase, no es una ley para su tiempo".⁴

En el escenario de los nuevos acontecimientos migratorios, tanto de connacionales como de extranjeros, la Ley General de Población se volvió un total anacronismo de política migratoria y social. Fue perforada y desbordada por la nueva migración histórica violenta y forzada de los pueblos de Centroamérica en su caminar hacia Estados Unidos, con el terrible atraco de su visión de territorialidad, de medidas restrictivas y de la nula propuesta de seguridad humana y social. Sus

³ Véase Dean Matteo, "Ser migrante, la convivencia", *La Jornada*. México, 5 de octubre de 2008, disponible en <http://www.jornada.unam.mx/2008/10/05/index.php?section=opinion&article=026a1mun>

⁴ Juan Bautista Scalabrini.

expertos y analistas perdieron toda referencia estratégica a la exclusión estructural de la población centroamericana en extrema pobreza, en total abandono social de los niveles populares marginados de Nicaragua, Honduras, El Salvador y Guatemala, exclusión provocada por el profundo abismo de desigualdad social, por la violencia múltiple, por la corrupción política, por las luchas políticas internas y por las secuelas de deterioro socioeconómico de la miseria; a esto hay que añadir el daño gigantesco de los desastres naturales, como el huracán Mitch.

La misma ley, los diferentes niveles de gobierno y los aparatos de justicia del Estado mexicano quedaron salpicados y heridos por la presencia del crimen organizado y la complicidad de las fuerzas de seguridad.

La conformación de esta ley presenta para nosotros sólo enunciados sin fundamento ciudadano de estructuración, de recursos humanitarios, en el acceso a la justicia o en la supuesta protección y solidaridad con la vulnerabilidad del migrante.

La nueva legislación no ofrece procesos sociales de integración social, económica, laboral, de seguridad humana, cuando como persona violada en sus derechos, pudiendo acudir y tener acceso a la justicia sin mediar investigación migratoria, carece de todo sustento estructural para sobrevivir y, sobre todo, para no estar a merced de sus victimarios. Abandonado a la nada y en territorio de muerte, el supuesto es establecer que las organizaciones de la sociedad civil y los albergues estén al cuidado del migrante víctima, pero no prevé que este tipo de instituciones apenas cuentan con los recursos necesarios para desarrollar su trabajo, y si la víctima fue atacada por el crimen organizado o se escapó de una "casa de seguridad", esa organización social o albergue puede convertirse en blanco de ataques y venganzas por parte de los actores criminales, que cuentan con innumerables instrumentos de rastreo de víctimas que se les escaparon, o también se presta a la aplicación de multas en el caso de una víctima migrante desesperada por la poca o nula eficacia de los tribunales de justicia y opta por el regreso a su país; entonces la escasa economía de la organización o del albergue es incapaz de asumir el pago de esa multa.

Muchas veces, las principales causas por las cuales las víctimas migrantes de delitos no realizan sus denuncias es por la desconfianza en las autoridades

judiciales o por la forma tan ofensiva e insultante del trato que reciben, y también porque avanza terriblemente este escenario de violencia social, sobre todo por la fallida estrategia de guerra del Presidente Calderón. En lugar de frenar la violencia, la desató más y más.

Otro capítulo que constituye un gigantesco obstáculo a la humanización y a la dignificación del trato a los migrantes centroamericanos indocumentados es el tajante instrumento de detención y aseguramiento de las Estaciones Migratorias, que, para nosotros, desde la perspectiva de los derechos humanos, constituye una descarada privación de la libertad, muerte moral para el migrante empobrecido que, sin tener nada para su viaje, se endeudó exageradamente o se despojó de bienes, tierra o casa para lanzarse a su aventura.

Los Ministerios Públicos han sido un espacio de frustración para todos los familiares que buscan con vida a sus desaparecidos o sus restos.

Estos Ministerios se burlan de las familias, los ofenden, los engañan, les alteran la información, los atemorizan, los amenazan. Practican una autoridad de tribunales sin sentido, alardeando de una ignorancia brutal y cínica (como lo describe Antonio Brey en su libro *La sociedad de la ignorancia*).

Además, realizan su papel judicial mintiendo, ridiculizando al a justicia misma, desbordando mediocridad y locura social a la manera de los gobernantes simulados medievales, desvergonzados y malvivientes a quienes, por la leyenda expresada por Harvey Cox en su libro *Feast of Fools* ("fiesta de locos y tontos"), cuando los reyes y príncipes déspotas en la edad media simulaban concederle al pueblo embrutecido un día de gobierno, se elegía a un bandido o a un asesino, se le coronaba como rey y se le permitía por un día al año un gobierno de corrupción, de saqueo y de abuso de todo tipo; llegando la media noche se le devolvía a la prisión o a su barrio clandestino. Lo que pasa con los Ministerios Públicos es que no se quedan un día, sino que se quedan todos los años, gobernando con cinismo.

Es tal el grado de abdicación de la función del Estado en estos personajes, que junto con militares y federales recorren carreteras y cruzan ciudades, dejando una estela de muerte y desapariciones, sin que autoridad alguna haga valer la Constitución que juraron defender.

Quinto reto:**la exigencia de un cambio radical: la débil presencia de los gobiernos centroamericanos y sus representaciones consulares para denunciar y defender ante el Estado mexicano el sufrimiento y las múltiples violaciones de sus connacionales**

- El defensor: “Sr. Embajador, tenemos las pruebas de que un grupo de sus connacionales fue asesinado por el crimen organizado en la masacre de San Fernando, Tamaulipas. Lo invitamos a Saltillo y, de ahí, lo acompañamos hasta el territorio de la masacre...”
- El Embajador: “Mire usted... conozco lo terrible de eso que sucedió, pero... está muy lejos para ir hasta allá...”
- Otro Embajador: (Durante una reunión de derechos humanos para hablar de los secuestros de Centroamérica): “No encuentro víctimas de mi país en esta lista de secuestros... Mi país tiene un avance importantísimo en el desarrollo integral, gracias a mi gobierno, de tal manera que no enfrentamos ese problema de que emigren nuestros connacionales”.
- El defensor: “Sr. Embajador, con todo respeto a su persona y a su investidura, pero bastaría que usted conociera nuestros archivos de migrantes en Saltillo para que se dé cuenta de cuántos migrantes connacionales suyos han pasado por nuestra casa y qué tipo de violaciones han sufrido”.

Como representantes de las Casas del Migrante (52), como defensores y defensoras de derechos humanos de migrantes, hemos acudido a reuniones de trabajo en la Cámara de Diputados y en el Senado, para analizar a fondo el tema criminal de los secuestros, para presentar enmiendas institucionales a la nueva legislación migratoria, para presentar insumos estructurales en la defensa de los derechos humanos de esta migración centroamericana e informes en la lucha de los derechos humanos, y rara vez, o nunca, se hacen presentes estas representaciones consulares como si el sufrimiento de sus connacionales nos doliera más a nosotros, representantes de las Casas del Migrante.

Y cuando se presentan los terribles acontecimientos de las masacres de migrantes, los 72 de San Fernando, las fosas clandestinas y el despedazamiento de cadáveres en Cadereyta, los gobiernos de Centroamérica, salvo honrosas excepciones,

no gritan, no se rebelan, no reclaman con valentía al Estado mexicano el porqué de tantas violaciones y tantos asesinatos.

En 12 años de trabajo, de arriesgar nuestra vida y nuestra seguridad en nuestra Casa Belén, Posada del Migrante en Saltillo, sólo el Cónsul de El Salvador, el Embajador de Honduras y el Cónsul de Honduras en San Luis Potosí han visitado a sus connacionales.

Sexto reto:

México, país de destino: asumir como parte de nuestra historia la diversidad de culturas, la alforja itinerante de la migración centroamericana con sus universos culturales, religiosos, simbólicos, laborales

Con esta migración centroamericana, con la terca insistencia de su hambre, de su emancipación silenciosa al sistema social y económico del país que los expulsó, el Estado mexicano traiciona históricamente la regionalización de la solidaridad latinoamericana.

Lagunas de asentamientos humanos, especialmente de hondureños y salvadoreños, se han establecido ya en el noreste, en Saltillo, Monterrey y Nuevo Laredo. El gasto gigantesco de las extorsiones económicas de los secuestros ha despojado a sus familiares de toda posibilidad de ayuda económica para pagar su traslado. Y en su país no tienen tierra, ni casa, sólo deudas. ¿Cómo regresar?

Nuestro trabajo pedagógico liberador de derechos humanos con esta población migrante oprimida, que acompaña el paso de su victimización a la dignidad y la subjetividad social, nos ha abierto la dinámica del "beber en su propio pozo" sus cantos; sus historias; sus nostalgias familiares y comunitarias; sus tradiciones culturales; sus amores; sus rituales de religiosidad; sus símbolos; sus luces y sombras, y el inmenso portal de diversidad cultural, psicológica, de ambientes y actitudes.

Con todo esto hemos logrado colocar el debate de la fuerza histórica de esta migración en el cerebro y en el corazón de los jóvenes universitarios, en los movimientos sociales, en las comunidades parroquiales, en los sectores populares marginados, en el intercambio ideológico de los académicos; hemos sembrado, en fin, la semilla de la culturización solidaria y el aprecio profundo del "ustedes y nosotros" como una versión nueva de la patria grande, de la América Latina, continente de esperanza y liberación.

La dignidad de la persona migrante



Fernando Batista Jiménez*

Introducción

A lo largo de la historia, hombres, mujeres, niños y niñas han abandonado su país para buscar mejores oportunidades de empleo y una nueva vida. Las guerras civiles, la pobreza, la falta de oportunidades, la inseguridad y las persecuciones también han sido causas para que muchas personas abandonen sus lugares de origen en busca de mejores condiciones de vida.

De acuerdo con estadísticas internacionales, el flujo de migrantes a nivel mundial es de 214 millones, de los cuales 40 millones viajan en calidad de indocumentados.¹

Si bien las causas que conducen a la migración son multidimensionales, uno de los motivos más recurrentes es el desempleo. La migración tiene importantes consecuencias en las relaciones económicas y sociales de los países involucrados, por lo cual es necesario que existan reglas internacionales para enfrentar la problemática, tanto para defender los derechos humanos de las personas migrantes, como para regular la circulación de mano de obra y evitar la explotación que muchas veces sufren, derivado de la situación de vulnerabilidad y necesidad a la que se encuentran expuestos.

Derivado de su ubicación geográfica, México se caracteriza por ser un país de origen, tránsito, destino y retorno de migrantes, así como de desplazados internos.

* Quinto Visitador General de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

¹ Véase *Informe sobre Desarrollo Humano 2009. Superando barreras: movilidad y desarrollo humano. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2009, p. 23*, disponible en: http://hdr.undp.org/en/media/HDR_2009_ES_Complete.pdf

Un gran número de migrantes, la mayoría centroamericanos, se ven en la necesidad de transitar y permanecer en nuestro país, en su camino hacia Estados Unidos.²

Desafortunadamente, debido a la especial situación de vulnerabilidad antes referida, la población migrante en nuestro país se encuentra expuesta al grave riesgo de resultar víctima de la delincuencia.

Muchos migrantes son asesinados; otros tantos resultan víctimas de extorsión e incluso de la trata de personas y el secuestro.³

Aunado a lo anterior, resultan víctimas de las propias autoridades del Estado mexicano, tanto a nivel federal como estatal o municipal, ya sea derivado de la colusión directa de estas autoridades de gobierno con las bandas delincuenciales, o como consecuencia de una actuación indolente y contraria a Derecho.⁴

Tal es el caso de las detenciones arbitrarias o por autoridades no facultadas para tal efecto;⁵ de las amenazas durante la detención; de la repatriación de menores sin presencia de la autoridad consular; de la negativa a hacer saber al migrante sus derechos, con el pretexto de no entender el idioma; de la discriminación racial, así como de la violación al derecho a la vida, entre otras graves circunstancias que lesionan la *dignidad humana de la persona migrante*;⁶ y es que toda persona, sin

² Datos oficiales revelan que al año ingresan a nuestro país alrededor de 150,000 migrantes indocumentados, la mayoría provenientes de Centroamérica. Por su parte, organismos de la sociedad civil han estimado que esta cifra es superior a las 400,000 personas. Véase *Informe Especial sobre Secuestro de Migrantes en México*, op. cit., p. 5.

³ *Idem*

⁴ De los 178 testimonios recabados por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en su *Informe Especial sobre Secuestro de Migrantes en México*, en 8.9 % de los casos, testigos y/o víctimas refieren la colusión de alguna autoridad en la comisión del delito de secuestro. Entre las más frecuentemente aludidas se encuentran distintas corporaciones de Policía Municipal, personal del Instituto Nacional de Migración e instituciones de Seguridad Pública Estatales, así como la Policía Federal. Cf. *ibid.*, pp. 27 y 28.

⁵ Véanse, por ejemplo, las Recomendaciones 05/2005, 27/2005, 65/2007, 50/2009 y 32/2010.

⁶ En este sentido, el Relator Especial sobre los Derechos Humanos de los Migrantes, Jorge Bustamante, en su Informe de 2010, precisó lo siguiente: "*La gobernanza de la migración debe claramente estar centrada en los seres humanos y anclada en las normas de derechos humanos; por lo tanto, debe reconocer la dignidad intrínseca de cada ser humano [...]* Uno de los principios rectores de la gobernanza de la migración debe ser la garantía de que *todos los migrantes, cualquiera sea su situa-*

importar su nacionalidad o calidad migratoria, debe gozar del ejercicio pleno de sus derechos humanos.⁷

Es por todo lo anterior que resulta de suma importancia que se reconozca y respete la dignidad de las personas migrantes, sea cual fuere su condición, evitándose cualquier trato injusto o discriminatorio y favoreciendo siempre una tolerancia étnica, social, religiosa y política.⁸

Dignidad de la persona y derechos humanos inherentes a ésta

Por definición, los derechos humanos se aplican a todos por igual, sean connacionales de un Estado o se trate de extranjeros. La propia Declaración Universal de los Derechos Humanos plasma de la mejor manera esta idea generalizada de respeto a los derechos inherentes a la dignidad de la persona. Así, desde el Preámbulo mismo se establece que la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen como base el reconocimiento de la *dignidad intrínseca* y de los derechos iguales e inalienables de todos los "miembros de la familia humana", reafirmandose la fe de los pueblos de las Naciones Unidas en "los derechos fundamentales del hombre,

ción de inmigración, puedan disfrutar de sus derechos humanos internacionalmente reconocidos en todas las etapas del proceso migratorio en países de origen, de tránsito y destino". Cf. Asamblea General de Naciones Unidas, Informe del Relator Especial sobre los Derechos Humanos de los Migrantes, Sr. Jorge Bustamante, de conformidad con la resolución 64/166 de la Asamblea General y la resolución 8/10 del Consejo de Derechos Humanos, Doc. A/65/222, 3 de agosto de 2010, párr. 67, disponible en: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N10/474/91/PDF/N1047491.pdf?OpenElement>.

⁷ Según estadísticas de la CNDH, los derechos que más se vulneran en perjuicio de personas migrantes en tránsito por México son los que se refieren a la seguridad jurídica, al trato digno, a la integridad y seguridad personales, a la legalidad y a la libertad. Véase *Informe Especial sobre Secuestro de Migrantes en México*, op. cit., pp. 3 y 50.

⁸ La Comisión de Derechos Humanos de la ONU expresó, en su momento, preocupación por las manifestaciones de racismo, xenofobia y otras formas de discriminación y trato inhumano y degradante contra migrantes en diferentes partes del mundo. Véase la resolución 1999/44, del 27 de abril de 1999. Cabe destacar que México ha sido parte de la Comisión desde 1955. La Comisión de Derechos Humanos fue sustituida por el Consejo de Derechos Humanos mediante la resolución 69/251 de la Asamblea General de Naciones Unidas, en su 72a. sesión, del 15 de marzo de 2006. Véase <http://www2.ohchr.org/spanish/bodies/hrcouncil/docs/A.RES.60.251...Sp.pdf>.

en la *dignidad* y el valor de la *persona humana* y en la igualdad de derechos de hombres y mujeres”.⁹

Esto resulta importante, ya que referirse a los derechos humanos supone, muchas veces, referirse también a la exclusión de que algunas personas son objeto respecto de la garantía de estas prerrogativas esenciales y a la lucha por las mismas. Y en esa lucha por reivindicar los derechos inherentes a la dignidad de la persona, y que como tales deberían predicarse de todo ser humano, la figura de la persona migrante adquiere una especial relevancia.

Es decir, en la pugna por conseguir el reconocimiento y garantía de los derechos humanos, la persona migrante se ha convertido en uno de los sujetos excluidos por excelencia, puesto que sus derechos son, muchas veces, determinados por su situación migratoria.

Sin embargo, los derechos son inherentes a la naturaleza humana, por lo que *pertenecen* a todas las personas, ya que devienen de su común dignidad. Los derechos fundamentales son concreción de la dignidad humana, por lo que no existe diferencia alguna entre los derechos de una persona migrante y los que corresponden a cualquier otra persona. *Las y los migrantes, con independencia de su situación son, ante todo, seres humanos y, por consiguiente, deben gozar de los derechos fundamentales que derivan de su común dignidad humana.*

Toda persona, por el mero hecho de serlo, posee un valor intrínseco que la hace digna. Y para que ese valor exista efectivamente, se hacen necesarias ciertas condiciones de vida que permitan una plena madurez, faciliten el desarrollo de su inteligencia y voluntad, además de satisfacer las necesidades espirituales, condiciones de existencia que permean la filosofía de los derechos humanos y se basan en la creciente demanda de la humanidad para gozar de una vida en la que la dignidad inherente a cada persona sea efectivamente protegida, respetada y plenamente garantizada.

En este sentido, el papel del gobierno, en todos sus niveles, resulta primordial, de manera que ningún Estado puede privar a las personas de ciertos

⁹ Véase la Declaración Universal de los Derechos Humanos, disponible en: <http://www.un.org/es/documents/udhr/>.

derechos mínimos inherentes a su condición de persona, por el simple hecho de haber ingresado sin documentos migratorios a su territorio o encontrarse en una situación migratoria irregular, y es que la dignidad humana no puede subordinarse a una determinada nacionalidad o calidad migratoria.

Los derechos humanos deben ser salvaguardados al margen de nacionalidad alguna o situación migratoria determinada, ya que su protección deviene de los atributos mismos de la dignidad inherente a la persona. Ninguna actividad estatal se encuentra justificada si se ejecuta en menoscabo de la dignidad como fundamento de los derechos humanos.

El concepto de dignidad humana ha sido reconocido por diversos tribunales constitucionales.

Por ejemplo, el Tribunal Constitucional Federal alemán ha desarrollado el mandato de que la “dignidad humana se encuentra en el centro de su orden de valores”,¹⁰ por lo que el Estado no puede establecer medida alguna o ley que la contravenga; tampoco considerar a la persona como un simple objeto.¹¹ Es así que el Tribunal de mérito sostiene la obligación del Estado de “garantizar un mínimo de existencia, que asegure ante todo una vida acorde con la dignidad humana”.¹²

Por su parte, el Tribunal Constitucional español ha determinado que la “dignidad es un valor espiritual y moral inherente a la persona”, que se manifiesta en la

¹⁰ Véase Sentencia BVerfGE 98, 169 Sentencia de la Segunda Sala, del 1 de julio de 1998 —2 BvR 441, 293/90, 618/92, 212/93 y 2 BvL 17/94—, en *Jurisprudencia del Tribunal Constitucional Federal Alemán. Extractos de las Sentencias más relevantes compiladas por Jürgen Schwabe*. México, Fundación Konrad Adenauer Stiftung, 2009, pp. 358 y 359. También véase Sentencia BVerfGE 33, 1 (Prisioneros), Resolución de la Segunda Sala, del 14 de marzo de 1972, en *ibid.*, pp. 48 y 49.

¹¹ Véase Sentencia BVerfGE 27, 1 (Microcenso), Sentencia de la Primera Sala, del 16 de julio de 1969 —1 BvL19/63—, en *ibid.*, pp. 92 y 93; Sentencia BVerfGE 6, 32 (Wilhelm Elfes), Sentencia de la Primera Sala, del 16 de enero de 1957 —1 BvR 253/56—, en el recurso de amparo interpuesto por Wilhelm Elfes, en *ibid.*, pp. 56 y 59; Sentencia BVerfGE 30, 173 (Mephisto), Sentencia de la Primera Sala, del 24 de febrero de 1971, en *ibid.*, pp. 255 y 257.

¹² Véase Sentencia BVerfGE 45, 187 (Cadena perpetua), Sentencia de la Primera Sala, del 21 de junio de 1977 —1-BvL 14/76—, en *ibid.*, pp. 54-55. *Como los derechos fundamentales son concreción del principio de la dignidad humana, “se requiere siempre una justificación cuidadosa, cuando se crea que el ejercicio de un derecho fundamental puede transgredir la inalienabilidad de la dignidad humana”.* Sentencia BVerfGE 93, 266 (Los soldados son asesinos), Sentencia de la Primera Sala, del 10 de octubre de 1995 —1 BvR 1476, 1980/1991 y 102, 221/92—, en *ibid.*, pp. 219 y 223.

consciente y responsable autodeterminación de la vida propia y que lleva consigo el respeto por parte de los demás.¹³ El mismo Tribunal ha establecido que la dignidad ha de permanecer inalterada, independientemente de la situación en que la persona se encuentre, constituyendo, por tanto, un “*mínimum* invulnerable que todo estatuto jurídico debe asegurar”.¹⁴

Esta posición se reitera por el Tribunal Constitucional de Perú, al establecer que “la dignidad... constituye un *mínimum* inalienable que todo ordenamiento debe respetar, defender y promover”.¹⁵

En suma, entendida la dignidad humana como valor inherente a la persona, que constituye un *mínimo invulnerable*, debe ser respetada y garantizada por las autoridades del Estado. Y si se trata de un valor inherente a la persona, es claro también que no se puede subordinar a una determinada nacionalidad o calidad migratoria. La dignidad no distingue entre nacionales y extranjeros, ni puede supeditarse a un trámite administrativo migratorio el goce y ejercicio de los derechos que de ésta derivan.¹⁶

En consecuencia, todo Estado tiene la obligación de garantizar, a cualquier persona que se encuentre en su territorio, el pleno goce y ejercicio efectivo de sus derechos, con independencia de su situación o calidad migratoria.

¹³ Véase Sentencia del Pleno del Tribunal Constitucional español STC 53/1985, del 11 de abril de 1985, disponible en: <http://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es/Resolución/Show/433>.

¹⁴ Véase Sentencia de la Sala 2a. del Tribunal Constitucional español STC 57/1994, del 28 de febrero de 1994, disponible en: <http://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es/Resolución/Show/2574>.

¹⁵ Tribunal Constitucional del Perú, expediente 010-2002-AI/TC, Acción de Inconstitucionalidad contra los decretos leyes 25475, 25659, 25708 y 25880, así como sus normas complementarias y conexas, 3 de enero de 2003, fundamento XV, 218, p. 86, en revista *Diálogo Jurisprudencial. Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Tribunales Nacionales. Corte Interamericana de Derechos Humanos*. México, núm. 1, Instituto Interamericano de Derechos Humanos / Corte Interamericana de Derechos Humanos / UNAM / Fundación Konrad Adenauer, julio-diciembre de 2006, p. 104.

¹⁶ La noción de dignidad como valor inherente a la persona permite que se considere al ser humano como sujeto —y no como objeto— en el orden internacional. Cf. J. A. Carillo Salcedo, *Dignidad frente a barbarie. La Declaración Universal de Derechos Humanos. Cincuenta años después*. Madrid, Trotta, 1998, p. 135.

El respeto a los derechos humanos que derivan de la dignidad de la persona constituye un límite infranqueable, por lo que nadie puede invocar el orden público para reducir discrecionalmente los derechos humanos de la persona migrante, sea cual fuere su origen, nacionalidad, género, etnia, edad y/o situación migratoria.

En congruencia con este principio, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que los Estados tienen la obligación de respetar y garantizar el ejercicio de los derechos humanos, independientemente del estatus migratorio.¹⁷

El papel de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) en la defensa de la dignidad de la persona migrante

Para nuestro *Ombudsman* nacional es muy importante que se reconozca y se respete la dignidad de todas las personas migrantes, con independencia de su situación o calidad migratoria, favoreciendo siempre una tolerancia étnica, social, religiosa y política.

Otra cuestión igualmente preocupante atañe a la violencia de la que resultan víctimas muchos migrantes, debido a su especial situación de vulnerabilidad. Las bandas de delincuentes son el "azote" de la población migrante; los acechan, los despojan de sus pertenencias y de su dinero; los humillan; abusan de las mujeres; los agreden; los secuestran. El número de víctimas de la delincuencia ha ido en

¹⁷ "Dicha obligación se impone a los Estados, en beneficio de los seres humanos bajo sus respectivas jurisdicciones, e independientemente del estatus migratorio de las personas protegidas..." Véase Corte IDH, Opinión Consultiva OC-18/03, del 17 de septiembre de 2003, "Condición Jurídica y Derecho de los Migrantes Indocumentados", párr. 109. Por su parte, la Relatoría sobre Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias estableció, en ocasión del cuarto informe de progreso en 2004, que: "En definitiva, los tratados de derechos humanos deben de interpretarse y aplicarse de manera tal que protejan los derechos básicos de los seres humanos sin discriminación de ninguna clase. Este precepto básico se fundamenta, a su vez, en la premisa elemental de que *la protección de los derechos humanos deriva de los atributos de la persona humana y en virtud del hecho de tratarse de un ser humano y no porque sea ciudadano o nacional de un determinado Estado*. Estas protecciones básicas de los derechos humanos previstas en los tratados de los derechos humanos constituyen las obligaciones que los Estados de las Américas deben garantizar a todas las personas bajo su autoridad y control y no dependen para su aplicación de factores tales como la ciudadanía, la nacionalidad, ni ningún otro factor de la persona, incluida su condición migratoria". Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Cuarto Informe al Progreso de la Relatoría sobre trabajadores migratorios y sus familias en el hemisferio*, párr. 92.

aumento y la cifra real es un tanto incierta, ya que de muchas de las agresiones nada se sabe, y de otras apenas existen referencias.

El 22 de febrero de 2011, el doctor Raúl Plascencia Villanueva, Presidente de la CNDH, presentó a la opinión pública el *Informe Especial sobre Secuestro de Migrantes en México*, en el que se da cuenta de que en un periodo de seis meses, esto es, de abril a septiembre de 2010, tuvieron lugar al menos 214 eventos de secuestro de migrantes en diferentes entidades federativas, con un saldo de 11,033 víctimas: 44.3 % hondureños, 16.2 % salvadoreños, 11.2 % guatemaltecos, 10.6 % mexicanos, 5 % cubanos, 4.4 % nicaragüenses, 1.6 % colombianos y 0.5 % ecuatorianos y 6.2 % no fue posible determinar la nacionalidad.¹⁸

Este informe especial constituye un reflejo de la difícil situación que atraviesa la población migrante en tránsito por nuestro país. Se trata de la revelación de la denominada "cifra negra" respecto de la comisión de este delito en perjuicio de migrantes.

Se ha pretendido desacreditar esta cifra que arroja la investigación del *Ombudsman* nacional en la materia.

Lo que no han querido reconocer las voces críticas, es que en México, de acuerdo con la última Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2012 (Envipe)¹⁹ del INEGI, se estima que, durante 2011, del total de los delitos cometidos, solamente en 12.8 % de los casos, la víctima acudió ante el Ministerio Público a presentar la denuncia penal correspondiente. Así, la llamada "cifra negra", esto es, el índice de delitos no reportados o que no derivaron en una averiguación previa durante 2011 fue de 91.6 por ciento.

Traspolado al caso de las personas migrantes implica seguramente una cifra aún más alarmante, ya que la persona migrante casi nunca quiere denunciar, puesto que esto implicaría tenerse que quedar a coadyuvar con la investigación cuando

¹⁸ Véase *Informe Especial sobre Secuestro de Migrantes...*, op. cit., p. 27.

¹⁹ La encuesta citada puede ser consultada en: <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/regulares/envipe/envipe2012/default.aspx>.

lo que realmente quiere es llegar “al otro lado” lo más pronto posible, ya sea para reunirse con sus familiares o para conseguir un trabajo.²⁰

Para la defensa de la dignidad de la población migrante indocumentada, la Comisión, a través de sus 15 Oficinas Regionales, ubicadas en Coahuila de Zaragoza, Veracruz; San Cristóbal de Las Casas, Chiapas; Tijuana, Baja California; Ixtepec, Oaxaca; San Luis Potosí, San Luis Potosí; Reynosa, Tamaulipas; Villahermosa, Tabasco; Tapachula, Chiapas; Ciudad Juárez, Chihuahua; Nogales, Sonora; Aguascalientes, Aguascalientes; Mérida, Yucatán; Acapulco, Guerrero; La Paz, Baja California Sur, y Torreón, Coahuila, realiza visitas frecuentes a las estaciones migratorias para corroborar su situación física, psicológica y legal.

Tan sólo durante 2012 se realizaron 1,320 visitas a estaciones migratorias, en las que se atendió a 36,148 personas.²¹

En estas visitas se realizaron 6,986 gestiones en favor de migrantes presentados ante las autoridades de las estaciones migratorias. En su mayoría, estas gestiones han tenido como finalidad que se proporcione al y/o a la migrante atención médica, información sobre su situación migratoria, alimentación, enseres básicos de limpieza y de aseo personal, colchonetas limpias, acceso a comunicaciones telefónicas, ampliación de declaración ante el Instituto Nacional de Migración, inventario de bienes y supervisión de trámites de repatriación.²²

Aunado a las visitas a las estaciones dependientes del Instituto Nacional de Migración, se realizaron 442 visitas a *lugares dependientes de una autoridad diferente a la migratoria* en donde se presenta una alta concentración de migrantes,

²⁰ Conforme al Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Seguridad (ICESI), entre 13 y 15 millones de delitos se comenten cada año y solo un millón y medio de casos se denuncian, esto, en lo general, representa un porcentaje muy bajo entre el delito que se comete y el que se denuncia. Entre el 12 y el 15 % de los delitos se denuncian, por parte del ciudadano, y las autoridades procuradoras de justicia actúan; tratándose de los migrantes, se habla de un porcentaje mucho menor, el migrante no quiere denunciar, quiere transitar, pasar oculto de alguna manera.

²¹ Véase *Informe de Actividades, del 1 de enero al 31 de diciembre de 2012*. México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2013, disponible en: http://www.cndh.org.mx/Informes_Actividades.

²² *Idem*.

como aeropuertos, terminales de autobuses y ferroviarias, cruces fronterizos y puntos de revisión, entre otros, en los que se atendió a 5,803 personas.²³

Se efectuaron 560 visitas a casas o *albergues para migrantes*, en las que se atendió a 19,709 personas, cobertura que se complementó con 304 visitas a *lugares de tránsito de migrantes*, como plazas públicas o vías ferroviarias, en donde se brindó atención a 18,543 personas.²⁴

En total, durante 2012 la CNDH brindó atención a 80,203 personas.

Las visitas que realiza la CNDH constituyen uno de los elementos más eficaces para el monitoreo y protección de los derechos humanos de las personas migrantes, así como para fomentar el diálogo, recabar sus quejas y recopilar testimonios, además de gestionar soluciones inmediatas a casos específicos.

De esta cobertura derivan un sinnúmero de investigaciones por violaciones a los derechos humanos de la población migrante, de las cuales la CNDH ha generado múltiples señalamientos a distintas autoridades de los tres ámbitos de gobierno, con el fin de restituir el derecho o derechos vulnerados, a la par que insistir en el respeto que se debe a la dignidad de la persona migrante.

Conclusiones

Toda persona, por el mero hecho de serlo, posee una común dignidad, sin importar su nacionalidad ni su calidad migratoria, por lo que debe gozar del ejercicio pleno de sus derechos humanos, atendiendo a que la dignidad se configura como fuente y fundamento de estos derechos.

En este sentido, *la función primordial del Estado se traduce en la salvaguarda de los derechos humanos bajo cualquier circunstancia.*

Los Estados tienen un papel primordial en la protección de los derechos humanos, para lo cual es necesario que sean conocidos, protegidos, respetados y garantizados en los diversos niveles y ámbitos de gobierno, tanto por las autoridades como entre particulares.

²³ *Idem.*

²⁴ *Idem.*

Todo Estado tiene la obligación de garantizar a cualquier persona que se encuentre en su territorio, el pleno goce y efectivo ejercicio de sus derechos, por lo que no es viable supeditarlos a un trámite administrativo migratorio. Los Estados tienen la obligación de crear y garantizar las condiciones necesarias para que no se actualicen violaciones a los derechos humanos en el ámbito de su jurisdicción.

La dignidad humana no se subordina a una determinada nacionalidad o calidad migratoria. Los derechos humanos deben ser salvaguardados al margen de una nacionalidad determinada o condición migratoria, toda vez que su protección deriva de los atributos de la persona humana y la dignidad a ésta inherente.



México, movilidad y migración, editado por la
Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se terminó
de imprimir en octubre de 2013 en los talleres de
GVG GRUPO GRÁFICO, S. A. DE C. V., Leandro Valle 14-C,
col. Centro, C. P. 06010, México, D. F.
El cuidado de la edición estuvo a cargo de la Dirección
de Publicaciones de esta Comisión Nacional.
El tiraje consta de 1,000 ejemplares.