Migración y la política pública en México

Migration and public policies in Mexico

Eduardo Andrés Sandoval Forero
y Bernardino Jaciel Montoya Arce

Centro de Investigación y Estudios
Avanzados de la Población
Universidad Autónoma del Estado de México

Resumen

En el presente trabajo se exponen algunos aspectos de la problemática de la migración mexicana indocumentada a Estados Unidos y su relación con los instrumentos internacionales de protección. Asimismo, se analiza la política gubernamental que sobre migración tiene el actual gobierno mexicano, caracterizada por la ausencia de una política pública integral que gestione de manera favorable la complejidad migratoria en todas sus dimensiones. Esta complejidad de la migración mexicana internacional —enmarcada en la globalización económica—, además de las dinámicas sociodemográficas, conduce a conclusiones que atañen a la dimensión social y política, a la violación a los derechos humanos y a los derechos de los migrantes y sus familiares, tanto en el plano internacional como en la política anti migratoria mexicana para con los migrantes de otros países que transitan con dirección a los Estados Unidos de Norteamérica. Realidad que contradicen el discurso político y los instrumentos de la jurisprudencia internacional en un país de origen, tránsito, destino y retorno de migrantes.

Palabras clave: Derechos de los migrantes, Derechos Humanos, migración indocumentada, política de inmigración.

Abstract

In this paper some aspects of the problem of undocumented Mexican migration to the United States and its relationship with the international instruments protection are exposed. Also, the government policy on migration of the current Mexican government, characterized by the absence of a comprehensive public policy that manages favorably complexity immigration in all its dimensions is analyzed. This complexity of international Mexican migration encompassed in the framework economically globalization, in addition to the demographic dynamics, leads to conclusions regarding the social and political dimension to the violation of human rights and the rights of migrants and their family, both internationally and in anti-immigration policy toward Mexican migrants from other countries transiting towards the United States. Reality contradicted by the political discourse and instruments of international law in a country of origin, transit, destination and return of migrants.

Key words: Migrants rights, Human rights, undocumented migration, immigration policy.
Presentación

Presentación

La creciente dinámica multicausal de la migración México-Estados Unidos, que data de los años 1942-1964, estuvo relacionada con el contexto internacional de la Segunda Guerra Mundial, y se caracterizó desde entonces por una circulación constante de migrantes mexicanos, de los cuales algunos se quedan, otros se van y vienen, y muchos otros retornan de manera voluntaria o involuntaria. En ese periodo surgió el trabajo contractual de los migrantes, denominado "Programa Bracero", el cual consistió en la aceptación de contratos para trabajar en Estados Unidos de Norteamérica por tiempos determinados. La demografía ha sido abundante en su análisis sobre estos migrantes, pero poco o nada se conoce de sus deplorables condiciones laborales, de vivienda, alimentación, aseo, atención a la salud, etc. En algunas entrevistas con ex braceros podemos concluir que sus condiciones eran paupérrimas, el trabajo muy rudo e intenso y los salarios muy bajos.

Con las políticas de control migratorio que ha venido sosteniendo el gobierno estadunidense desde inicios de la década de 1990 y con la construcción del muro metálico en la frontera, la circularidad ha declinado en los últimos años. La magnitud de los flujos migratorios de México hacia Estados Unidos es compleja y tiene que ver no sólo con la dinámica económica, sino también con la política migratoria, la cual ha estado principalmente enfocada al control de la frontera; misma que ha sido insuficiente, dado que para 2015 la población mexicana superó los 12 millones en el país vecino, de un total de más de 46 millones de migrantes internacionales (OIM, 2015).

El panorama de los inmigrantes indocumentados de México a Estados Unidos, que se amplía con los flujos del centro y sur del continente, exige la concreción de una política migratoria integral para México por ser un país de origen, tránsito, destino y retorno. Las oleadas migratorias que pasan por México son constantes, y a partir de 2013 empezó a incrementar el flujo de inmigrantes africanos, generando, para el mes de octubre del año 2016, una crisis de derechos humanos en la frontera norte de México con la presencia de más de cuatro mil haitianos en Tijuana, provenientes del país más pobre del continente.

Los noticieros de radio, prensa y televisión anunciaron desde 2014 la existencia de largas filas de población negra provenientes de varios

países de África, huyendo del hambre, el desempleo, la violencia o de las guerras, para solicitar en el Instituto Nacional de Migración en México el oficio de salida del país que les permita trasladarse durante los veinte días autorizados a la frontera con Estados Unidos.

La falta de una política pública para los migrantes en tránsito ha puesto en evidencia la incapacidad del gobierno federal en México y la insolvencia de respuesta por parte del gobierno estatal de Baja California. Dicha política pública, dada su gran complejidad y magnitud, debería abarcar la política económica y social del país. Sin embargo, los gobiernos de México y Estados Unidos se han ocupado de la seguridad nacional mediante el control férreo de la frontera norte y sur de México, incrementando la persecución, la represión, el sufrimiento y la muerte de personas. Es decir, prevalece una política institucional de violencia que no respeta los derechos humanos y que, de acuerdo con la perspectiva del análisis del discurso de la política migratoria, es la puesta en práctica del paradigma dominante monocultural: el "discurso re-activo" (Zapata, 2009), adverso a los derechos de los migrantes.

Una característica de la actual tendencia migratoria indocumentada es la diversificación en el desplazamiento: una parte de los grandes contingentes de población de los países pobres o en desarrollo se dirige hacia los más desarrollados; otra parte tiene como origen y destino los países del Sur-Sur global. Esto es parte de las condiciones y relaciones del proceso de globalización económico que liberó el mercado, el capital, la política, pero no la fuerza de trabajo disponible para el capital y que tampoco permite el desplazamiento libre de las personas en los países de sus regiones.

Nos encontramos con una globalización capitalista que de manera colateral impulsa la migración transnacional, y hace que la mano de obra sobrante en otras regiones del mundo sea utilizada donde se le necesita, sin importar los mecanismos de traslado de los migrantes, ni tampoco las violaciones a los derechos humanos que, en forma recurrente, se realizan hacia esta población vulnerable y susceptibles de ser deportados. Cuando la migración es irregular o indocumentada, el proceso adopta matices bastante despiadados: dureza, riesgo, hambre, persecución, xenofobia, criminalización del migrante, detención, racismo, violencia, secuestro, muerte, deportación y volver a empezar todo de nuevo. Todavía, como en los años de la depresión económica de 1930, los trabajadores migrantes son percibidos como competidores de los escasos trabajos y como responsables de los bajos salarios.

Las migraciones se han mundializado en el siglo XXI —es el argumento de la socióloga y politóloga Catherine Wihtol de Wenden (2014) —, generando sociedades crecientes y diversas de gran importancia política, económica, social y cultural. En esa mundialización de las migraciones confluyen diversos aspectos que la hacen más compleja no sólo en sus propias dinámicas, sino también en las relaciones entre países. Algunos de los aspectos que se pueden vislumbrar en el panorama que interviene en las migraciones son, como por citar algunos de muchos, el traslado irregular, la permanencia no documentada, las remesas, las rutas migratorias, la violación a los derechos humanos y a los derechos de los migrantes por parte de agentes fronterizos, autoridades y gobiernos, las familias transnacionales, la fuga de cerebros, las organizaciones de migrantes y la feminización de las migraciones.

La Organización Internacional para las Migraciones (OIM 2015) caracteriza a esta mundialización como una era de la movilidad humana marcadamente urbana, donde los migrantes aportan a la diversidad y generan nuevos vínculos entre las diferentes localidades.

> Alrededor de 50% de los migrantes internacionales residen en diez países muy urbanizados: Australia, el Canadá, y los Estados Unidos de América, varios países de Europa (Francia, Alemania, España y Reino Unido), la Federación de Rusia, Arabia Saudita y los Emiratos Árabes Unidos (DAES, Naciones Unidas, 2013).

El dato permite inferir que no todo es migración Sur-Norte, o de países no desarrollados o "emergentes" hacia los desarrollados; existen también de manera creciente movimientos globales Sur-Sur, incluso Norte-Sur. Es decir, que la geografía de la migración es heterogénea en sus destinos por lo que tenemos que pensar en nuevas construcciones teóricas, analíticas y metodológicas que permitan comprender esas nuevas dinámicas demográficas, sociales, culturales, económicas y políticas de los sujetos sociales en movimiento. Desde la política pública y la gobernanza, como dice la OIM, sin duda que "Todo ello exige nuevos enfoques en la gobernanza urbana y las políticas migratorias" (OIM, 2015: 2).

A partir de este marco de reflexión, el presente ensayo expone en la primera parte información básica del contexto de la migración indocumentada; en la segunda, trata sobre el marco legal internacional de protección a los migrantes; y en la tercera, aborda la política gubernamental mexicana de protección a los migrantes, que presenta, entre

otras características, la ausencia de una política pública sectorial específica de atención a los niños migrantes, adultos mayores, migrantes discapacitados, mujeres e indígenas.

Contexto del migrante

Según el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Organización de Naciones Unidas (ONU, 2015), el número mundial de migrantes internacionales alcanzó la cifra de 244 millones de personas en el año 2015, aumentando 41% con respecto al año 2000. La cifra incluye a unos 20 millones de migrantes refugiados. Según el mismo estudio, dos terceras partes de los migrantes internacionales se encuentran en Europa o Asia, mientras que Norteamérica es la tercera región con mayor cantidad de migrantes internacionales.

Los contextos, las geografías, las formas de realizar el desplazamiento, la relación con la sociedad de llegada, son muy diferentes. Los factores de expulsión, así como los de atracción, son también variados. Millones de migrantes internacionales se encuentran en situación indocumentada y sufren con frecuencia condiciones humillantes de trabajo y constante persecución por parte de las autoridades migratorias.

Un total de 35.8 millones de personas de origen mexicano (de la primera, segunda y tercera generación) viven en el país vecino, lo que representa, de acuerdo con los datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI, 2015), cerca de 30% del total de los habitantes de México, el onceavo país más poblado del mundo. Asimismo, en los Estados Unidos de Norteamérica los mexicanos representan más de 30% de la población migrante total y es la comunidad hispana más numerosa con una cifra que supera los 12 millones de personas.

La extensión territorial de los Estados Unidos Mexicanos es mayor a 1 964 km^2 y se compone de 31 entidades federativas, más la Ciudad de México. La frontera norte, que colinda con Estados Unidos de América, tiene una extensión de 3 152 km, con seis estados federales limítrofes: Baja California, Sonora, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas. La frontera sur de México tiene una extensión de 1 150 km, limitando con los países de Guatemala y Belice. En la frontera sur los estados mexicanos colindantes son: Chiapas, Tabasco, Campeche y Quintana Roo.

En los años recientes, la migración internacional en México se incrementó a partir de la aplicación del modelo económico neoliberal y, de manera concreta, con la firma del Tratado de Libre Comercio en

1994. Con la apertura a los mercados internacionales y la intensa privatización de las empresas estatales y paraestatales, todos los sectores económicos se deprimieron en las diferentes regiones del país, lo que trajo como consecuencia el deterioro económico, familiar y social y la expulsión de importantes sectores de la población al país vecino del norte. Desde entonces, nuevas entidades de la República Mexicana participan con el flujo migratorio tanto del campo como de la ciudad. Este impacto negativo que las políticas económicas han tenido en los estados y comunidades de origen, ha provocado que en ellas la emigración internacional a Estados Unidos en los últimos años, no sólo se vea como una estrategia de sobrevivencia de las familias, sino como la única opción que tienen para mantenerse en las comunidades, viviendo de las remesas familiares (Foro Migraciones, 2010: 38).

El indocumentado es expulsado del contexto de violencia estructural que le niega y excluye, junto con su familia, toda posibilidad de vida digna en su comunidad, región y país. Su travesía, llegada y retorno, se acompañan de otra violencia: la institucional de los gobiernos de Estados Unidos y México que sellan fronteras para detener el flujo de los migrantes a través de murallas, alta tecnología de control espacial y territorial, cuerpos policiacos, militares y migratorios, operaciones antiinmigrantes, etcétera.

El origen de la migración indocumentada tiene múltiples causas; la principal de ellas es la pobreza, pues según cifras del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval 2015), en México vive en pobreza 46.2% de la población, más de 55.3 millones de personas. Esta medición multidimensional de la pobreza mide ingreso económico, acceso a la alimentación, a la salud, a la educación, seguridad social, calidad de espacios en la vivienda y servicios básicos en la vivienda. En esta medición la pobreza se manifiesta cuando la población presenta más de dos carencias y se encuentra por debajo de la línea de bienestar mínimo.

La cifra oficial de los 55.3 millones de personas considera que la condición socioeconómica de la población es que no cuenta con lo mínimo necesario para vivir de manera digna e imposibilita el acceso a los recursos para satisfacer necesidades apremiantes. Por ende, es símbolo de desigualdad que propicia, al no tener la oportunidad de sobrevivir, el distanciamiento en los integrantes de la familia; destruye, impide, indigna, excluye y, en muchos casos, aleja a los niños de sus padres, dejándolos al cuidado de algún familiar o vecino. Por tanto,

condiciona a nuevas generaciones a crecer y vivir en situaciones desiguales e injustas que llegan a afectar su educación formal y no formal, pero sobre todo a repetir patrones en su vida adulta, alejándose de sus hijos, aun cuando no tengan la necesidad de migrar, simplemente porque ellos crecieron en condiciones de desintegración familiar.

Estas y muchas otras realidades de violencia estructural, física y cultural, con énfasis en el menosprecio, la discriminación y la exclusión, hacen del inmigrante un ciudadano de segunda categoría que afecta su condición de sujeto de derecho a través del menosprecio cultural, que produce una serie de barreras o limitaciones al ejercicio de sus derechos fundamentales, ya sea amparada por normas contrarias a los derechos humanos e incluso por el sector privado, que actúa aprovechando esta situación de manera consciente u obligado por la legislación de aquellos países que sancionan a los empleadores de indocumentados, donde el Estado pretende detener los movimientos migratorios valiéndose del uso inadecuado del derecho y de la manipulación de su sociedad que percibe en lo ajeno una amenaza y no una oportunidad de desarrollo.

Además de las violencias político-jurídicas a las que son sometidos los migrantes internacionales indocumentados, se enfrentan en sus lugares de vivienda, de trabajo y de espacios públicos a relaciones interculturales desventajosas que van desde el menosprecio y no aceptación del idioma materno, hasta la exclusión, el racismo, la xenofobia y la violación de sus derechos como humanos y como migrantes (Sandoval, 2009: 29).

Otro agravante de la migración de Centro América y de México es el desplazamiento de las y los menores de edad. De acuerdo al *Anuario de Migración y remesas, México 2016* (BBVB Bancomer 2016), en el año fiscal 2015 el total de menores migrantes no acompañados aprehendidos en Estados Unidos fue de 39 970 de los cuales 11 012 eran de México; 13 589 de Guatemala; 9 389 de El Salvador; 5 409 de Honduras; 571 de otros países.

Según información consultada del Alto Comisionado de Naciones Unidas para Refugiados (ACNUR).

> Las causas de salida de las niñas, niños y adolescentes son objetivas y estructurales, y en ellas se pueden identificar tres principales: i) por el contexto de violencia, criminalidad e inseguridad ciudadana prevaleciente en la zona; ii) por razones económicas, derivadas de las desigualdad social y

precariedad económica; y iii) por los movimientos encaminados a la reunificación familiar.

Es así que 48.6% de los niños, niñas y adolescentes han salido de sus países por una situación de violencia, 22.2% por reunificación familiar y 29.2% por motivos económicos. Las formas de violencia que experimentan los NNA en sus países son: i) la violencia vivida en el ámbito privado, que correspondería al hogar o grupo domestico; y ii) la violencia vivida en el ámbito público, exaltada en la colonia, barrio o departamento (ACNUR, 2014: 38-39).

El 24 de octubre de 2016 la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) de México, presentó a la opinión pública el informe sobre la "Problemática de Niñas, Niños y Adolescentes Centroamericanos en Contexto de Migración Internacional no acompañados en su tránsito por México, y con necesidades de Protección Internacional", donde "analiza no sólo el contexto de las movilidades internacionales de NNACMNA, (Niñas, Niños y Adolescentes en Contexto de Migración internacional no acompañados) solicitantes de refugio y protección complementaria, sino que aborda sus derechos en México, estudia la pertinencia de la figura del OPI (Oficial de Protección a la Infancia) como garante del interés superior de la infancia y caracteriza su situación a partir de las quejas recibidas por este Organismo Nacional" (CNDH, 2016: 2). Una de las preocupaciones principales de la CNDH es la de velar por los derechos de las niñas, niños y adolescentes en contextos de movilidad.

Los países de Guatemala, El Salvador y Honduras conforman el Triángulo Norte de América, donde sectores importantes de la población han migrado hacia Estados Unidos y en menor proporción a Canadá. Las niñas y niños también han conformado grandes flujos migratorios hacia el norte, transitando por México en algunos casos acompañando a sus padres y en otros por su propia cuenta y riesgo. Muchos llegan a la frontera con Estados Unidos y muchos otros son detenidos o asegurados como lo nombra el Instituto Nacional de Migración (INM). De acuerdo al informe de la CNDH, en el año 2015 fueron detenidos en México un total de 20,368 niñas y niños, de los cuales 2 457 tenían entre 0 y 11 años y no estaban acompañados.

En este contexto de la migración no acompañada, las detenciones de niñas, niños y adolescentes centroamericanos, según el informe de la CNDH, se duplicaron en el periodo 2014-2015, pasando de 10 mil 943 a 20 mil 368. Para los primeros siete meses del 2016, la canti-

dad supera los 10 mil menores detenidos, principalmente en los estados de Chiapas, Veracruz y Tabasco. Es importante reiterar que las cifras anotadas no incluyen a las niñas, niños y adolescentes migrantes acompañados.

Gobernanza de la migración internacional

La gobernanza de la migración internacional tiene como principio el ordenar los flujos migratorios a través de la focalización en las causas y en las consecuencias de la migración. Esta gobernanza se originó con los acuerdos establecidos por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en 1919. Años después, en 1950, se crea la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). En 1985 se realiza el primer proceso Consultivo Regional sobre Migración (PCRM); en 1990 La Convención de la ONU sobre los Derechos de los Trabajadores Migrantes; en el año 2002 el Informe Doyle sobre Migración Internacional; en el periodo 2003-2005 la Comisión Mundial sobre Migración Internacional; en 2006 se realiza el primer Diálogo de Alto Nivel de la ONU sobre Migración y Desarrollo; en 2007 se realiza el Primer Fórum Mundial sobre Migración y Desarrollo; y en 2013 el Segundo Fórum Mundial sobre Migración y Desarrollo. Estos magnos eventos de la diplomacia internacional se han acompañado, en algunos casos, además de la discursividad y las grandes retóricas, de instrumentos jurídicos internacionales, vinculantes o no para los Estados que los han signado.

En los tiempos actuales la gestión de la migración tiene que ver no solamente con el fenómeno propiamente migratorio, sino que en ella inciden aspectos relacionados con la demografía, la economía, la política, la sociedad, la cultura, la geopolítica, el racismo, la xenofobia, el nacionalismo, las relaciones internacionales y diplomáticas, e incluso la dinámica electoral de un país. Sin duda, para un país resulta compleja la gestión y la concreción de políticas públicas y gubernamentales.

Un documento histórico de referencia muy importante en la política administrativa de regulación de la migración lo constituye el "Primer estatuto sobre inmigración general en los Estados Unidos", aprobado en 1882, el cual determinó el tipo de personas que podían o no ingresar al país. Después de la Segunda Guerra Mundial, países como Estados Unidos, Canadá, Australia, Argentina y México, generaron programas de apertura a la migración con el propósito explícito de poblar estos países. Indudablemente que el contexto de la posguerra

y la re-construcción económica era la esencia para abrir puertas a extranjeros europeos que sirvieran para fortalecer y cualificar la fuerza de trabajo en estos países. Nuevas geografías, nuevas vidas, nuevos trabajos y nuevas culturas era el porvenir de los migrantes y de las sociedades receptoras.

La recesión económica mundial, y la crisis petrolera como una de sus grandes manifestaciones, impactaron de manera importante en las políticas migratorias de los países receptores de población extranjera. En Europa la mayoría de países dieron por terminados los programas de "trabajadores invitados" o "trabajadores externos".

Existen múltiples pactos, convenios y convenciones internacionales suscritos por el gobierno de México para la protección de los derechos de los migrantes, los cuales, en teoría, tienen vigencia y deben ser aplicados en el sistema jurídico mexicano. Algunos instrumentos relacionados con la protección para ellos y sus familias son: Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, ratificado en 1981; Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (1981); Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (2000); Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados (2000); Convenio 143 sobre los Trabajadores Migratorios (2000); Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (1981); Convención sobre los Derechos del Niño (1990); Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares (2003); Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (1975); Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (1986); Convención sobre Asilo Diplomático (1957); Convención sobre Asilo Territorial (1982); Convención Americana de Derechos Humanos (1982); Protocolo sobre la Competencia de la Corte Interamericana (1998); y Convención Interamericana sobre desaparición Forzada de Personas (1998).

Suscritos con la Organización Internacional del Trabajo (OIT), relacionados con la migración, figuran: Convenio (núm. 29) de la OIT sobre el trabajo forzoso, 1930; Convenio (núm. 105) de la OIT relativo a la abolición del trabajo forzoso, 1957; Convenio (núm. 97) de la OIT relativo a los trabajadores migrantes (revisado), 1949; Convenio (núm. 143) de la OIT sobre los trabajadores migrantes (disposiciones complementarias), 1975; Convenio (núm. 181) de la OIT sobre las agencias de empleo privadas, 1997; Convenio (núm. 143) de la OIT sobre los

trabajadores migrantes (disposiciones complementarias), 1975, entre otras. Muchos otros son los instrumentos internacionales existentes y signados por México para protección y cuidado de la migración infantil.

Estos y otros acuerdos hacen de México uno de los países campeones en firmar, al igual que tratados de libre comercio, instrumentos jurídicos internacionales, y en el caso de los migrantes suele mantener prácticas divergentes con lo signado. Las interpretaciones y las reservas del gobierno mexicano frente a los instrumentos internacionales es otra dimensión que pone en evidencia la política migratoria. Por ejemplo, el Derecho constitucional que México tiene de expulsar extranjeros sin previo juicio, otorgado por el artículo 33 de la Ley General de Población.

La protección y defensa de los derechos de los migrantes tiene como marco referencial la Declaración Universal de los Derechos Humanos, adoptada por la Asamblea General de la ONU el 10 de diciembre de 1948. Desde entonces, la legislación internacional ha estado provista de convenciones, protocolos, declaraciones, pactos, convenios y tratados de gran significancia para los derechos humanos de los inmigrantes regulares e indocumentados.

De todos los pactos internacionales, cinco son los que de manera expresa consagran la protección a los migrantes, inspirados en los convenios de la Organización Internacional del Trabajo: Derechos Humanos, Derechos de los Trabajadores Migrantes, Derecho Humanitario Internacional, Derecho de Extranjeros y Derechos Humanos Fundamentales de los Trabajadores Migrantes. Otros son los elaborados y signados en ámbitos regionales por los gobiernos de los países de América Latina, África y Europa.

Es en este campo donde la Convención sobre los estatutos de los refugiados, la Convención contra la Tortura y el Convenio Europeo de Derechos Humanos, deben ser entendidos como aplicación universal y de naturaleza obligatoria para todos los estados. Asimismo, debe prestarse atención especial y prioritaria a los migrantes en situación irregular, mujeres y niños principalmente, debido a su vulnerabilidad frente a los abusos contra los derechos humanos, poniendo en marcha políticas y planes de acción destinados a prevenir los abusos, y que de igual manera atiendan, como plantea Amnistía Internacional, la situación de invisibilidad administrativa de las personas migrantes en situación irregular.

La mayor consideración en el ámbito internacional para lograr la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y sus familiares, que contiene normas fundamentales de aplicación universal, se puede observar en la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, adoptada por la ONU en 1990 y ratificada por 22 estados para funcionar a partir del 1 de julio de 2003.

La entrada en vigor de la Convención presupone que sus preceptos son ley para los Estados que la signaron. "Hasta el año de 2015 este instrumento jurídico había sido ratificado únicamente por 48 países, todos ellos fundamentalmente de emigración (y en ocasiones de tránsito)" (Velasco, 2016: 273). México fue el primer país americano y el primer receptor y expulsor de migrantes que la ratificó, en el plano declarativo y discursivo, con el ejemplo al fortalecimiento de los derechos humanos en el contexto internacional y nacional, mediante la reivindicación de la dignidad de los migrantes en sus diferentes modalidades de llegada, tránsito, permanencia y salida.

Este orden, impuesto en el marco de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, le impone a los estados la necesidad de priorizar el respeto a los Derechos Humanos sobre otros, puesto que "no hay soberanía que valga para justificar la violación sistemática de los derechos humanos" (Ruiz, 2002: 155), y ello está plasmado en la Declaración Universal de los Derechos Humanos cuando establece: "Artículo 3: Todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona. Artículo 5: Nadie será sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes".

Organización Internacional de las Migraciones

El Programa Internacional de Migración, organismo Intergubernamental creado en 1951, trabaja con la comunidad internacional y los Estados para ayudar a la gestión de la migración en todas sus dimensiones, cuidando el respeto a la dignidad humana de las personas que migran; de igual manera, contribuye a la integración pacífica de éstas en las sociedades de acogida.

De acuerdo con el Diálogo Internacional sobre la Migración de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), cada año se lleva a cabo la reunión del Consejo de la OIM, en la cual se congregan los responsables de la formulación de políticas y los profesionales en materia migratoria de todo el mundo; además, se propone analizar un

tema diferente relativo al fenómeno de la migración del que se desprenden líneas de acción en favor de los migrantes.

En 2015 la reunión se llevó a cabo en Suiza, bajo el tema de "Migrantes y las Ciudades". En esta reunión se reconoció que la migración es un componente importante de las ciudades, debido al gran número de personas que buscan una vida adecuada, mayores oportunidades de empleo y mejores prestaciones, y también a quienes huyen de los conflictos, desastres naturales y degradación ambiental.

Esta conferencia constituyó una oportunidad idónea para presentar el Informe sobre las Migraciones en el Mundo 2015, titulado "Los Migrantes y las Ciudades: Nuevas asociaciones para gestionar la movilidad urbana".

Se abordó la siguiente temática:

- La función de la migración en la configuración del futuro de las ciudades.
- La gobernanza local de la migración: los retos y las oportunidades referentes a las ciudades.
- Los estudios por caso de las estrategias locales y nacionales para gestionar la migración.
- Las asociaciones entre distintas instancias gubernamentales, organizaciones no gubernamentales, instituciones académicas y sector privado para promover resultados favorables tanto para los migrantes como para las comunidades de acogida.
- La movilidad de talentos y la contribución de los migrantes al desarrollo de las urbes.
- La manera en que las ciudades pueden contribuir a mejorar la percepción pública sobre los migrantes y la migración.

En octubre de 2014 se trabajó el tema de la "Migración y las Familias", bajo el lema "Movilidad humana y desarrollo: Tendencias emergentes y nuevas oportunidades para establecer alianzas". Se abordaron los siguientes temas en torno a la familia:

- Entender el diferencial y las notables repercusiones de la migración en las familias, y examinar la compleja naturaleza de los efectos vinculados con diversas formas de migración familiar tanto para quienes emigran como para quienes permanecen o se quedan atrás (es decir niños, jóvenes, cónyuges o progenitores).

- Poner de relieve las vulnerabilidades y desafíos en materia de protección; abordar los enfoques normativos existentes para encarar los retos de desarrollo relacionados con la migración que afectan a las familias ya sea en el lugar de origen o en el extranjero, y formular recomendaciones sobre nuevos instrumentos y políticas que permitan hacer frente a esta cuestión multifacética.
- Por último, el taller aspiró a promover el diálogo y ofrecer perspectivas normativas referentes a la migración juvenil.

Otros temas que se han abordado en años anteriores son: Gestión de migración en situación de crisis, 2012; Ciclos económicos, cambios demográficos y migración, 2011; y Sociedades e identidades, las repercusiones multifacéticas de la migración, 2010, entre otras temáticas.

Marco legal Nacional de (des)protección a los migrantes

Pensar en la gestión y en la elaboración de políticas públicas y de políticas gubernamentales para un país que tiene uno de los mayores flujos migratorios en el mundo y que presenta todas las dimensiones de la migración, es por supuesto una tarea de gran envergadura. ¿Cuáles deben ser las políticas y los programas para las familias que no acompañan a los migrantes mexicanos?, ¿cuáles para los migrantes mexicanos?, ¿cuáles para los migrantes de paso de otros países?, ¿cuáles para los migrantes mexicanos retornados?, ¿cuáles para los migrantes de otros países expulsados por Estados Unidos a territorio mexicano? El discurso político y diplomático del respeto a los derechos humanos ha sido poco eficiente y real para los migrantes indocumentados.

La legislación en materia migratoria en México se encuentra determinada por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y por la Ley General de Población. De las dos debe derivar una política pública migratoria integral, que atienda las dimensiones de la expulsión de mexicanos al exterior, el retorno voluntario e involuntario, el paso de migrantes de otros países y la estadía documentada e indocumentada de extranjeros en México.

De acuerdo con Luis Aguilar (1993), se entiende que la política pública tiene como propósito alcanzar objetivos a través de medios que involucran un conjunto complejo de decisiones y acciones. La política migratoria está definida en la Ley de Migración como la toma de "decisiones estratégicas para alcanzar objetivos relacionados con la aten-

ción del fenómeno migratorio de México de manera integral (país de origen, tránsito, destino y retorno de extranjeros)".

Para el caso de la migración, una política pública consiste en la determinación de objetivos, estrategias, planes, programas y acciones gubernamentales que atiendan la migración en México de manera integral a partir de los derechos humanos y de los instrumentos jurídicos internacionales, tomando en cuenta la complejidad del país en su condición de expulsor de población, tránsito de migrantes de otros países, destino internacional y retorno.

Una primera crítica que adelantamos es la visión estrecha que ha permeado a la política no sólo migratoria, sino a toda la política gubernamental en México, al reducirla a leyes, normas y decretos, sin tener en cuenta los aspectos demográficos, sociológicos y antropológicos de los fenómenos de la población.

Es en esa tónica burocrática y administrativa que, en los últimos años, el Estado mexicano ha hecho cambios a la Ley General de Población, reestructurando su aparato administrativo. Desapareció la Dirección General de Migración y se creó en 1993 el Instituto Nacional de Migración,

> el cual tiene como objeto la planeación, ejecución, control, supervisión y evaluación de los servicios migratorios, al igual que las relaciones de coordinación con las diferentes dependencias de la Administración Pública Federal que concurrieran en la atención y solución de los asuntos relacionados con la materia (INM, 2013).

Es, sin duda, el reconocimiento real de los derechos humanos y de los derechos de los trabajadores migrantes un punto de partida clave para la elaboración de la política gubernamental y de la política pública de respeto y atención a los migrantes.

> Pero dadas las características intrínsecas de las migraciones, lo recomendable sería que su regulación y gestión fueran abordadas siempre desde un enfoque multinivel (local, nacional, internacional y global) (Velasco, 2016: 275).

El caso de los migrantes haitianos y africanos hacinados en la ciudad de Tijuana (frontera con Estados Unidos), en septiembre y octubre de 2016, ha puesto en evidencia que este fenómeno creciente rebasó la capacidad del gobierno estatal y municipal, obligando a la sociedad civil a que atienda esta problemática humanitaria.

En mayo de 2015 se cumplió el cuarto aniversario de la Ley de Migración (promulgada el 25 de mayo de 2011), en la que se incrementan las penas a los traficantes de personas, se modifican sanciones, se establecen procedimientos migratorios de verificación y vigilancia y se propone ampliar la protección de los derechos humanos de los migrantes en México y de los compatriotas migrantes. El principal eje de la Ley es la regulación de entrada, salida, tránsito y estancia de la población nacional y extranjera a partir del objetivo de preservar la soberanía y la seguridad territorial.

Son dos los programas operativos de la política del gobierno con relación a los migrantes: por un lado el Programa Paisano, que divulga el cumplimiento de las obligaciones y los derechos de los mexicanos y promueve el trato respetuoso; por otra parte, los Grupos Beta de protección a migrantes ante situaciones de riesgo, que desarrollan una labor de persuasión para que regresen a sus lugares de origen. Ambos programas pretenden evitar la violación de los derechos humanos de los migrantes por parte de la delincuencia común y de las diferentes autoridades.

Lamentablemente, la Ley de Migración y sus programas, así como el resto de leyes en México, en su implementación no garantiza el derecho elemental de los humanos: el de la vida. En todo el territorio nacional, los migrantes mexicanos y los indocumentados de Centro y Sudamérica sufren de manera permanente y masiva persecuciones, agresiones, secuestros, violencia directa, violaciones sexuales y son víctimas de diversos tipos de delitos sin tener acceso a los derechos establecidos en la Ley de Migración, en la carta de los Derechos Humanos, en la Constitución Mexicana y en los mencionados documentos internacionales de protección a los migrantes y a sus familiares.

El drama se complica cuando son detenidos y no tienen procesos asistidos por abogados; las deplorables condiciones en las estaciones migratorias, la incomunicación con sus familiares, la expulsión a sus países de origen son, entre otros, los problemas cotidianos que enfrentan miles de migrantes en México. Ello, sin duda, es producto de una política gubernamental que se centra en el control de las fronteras impidiendo el tránsito libre y seguro, sin tener en cuenta las condiciones mínimas de dignidad humana, dentro de los cuales la infancia es la más afectada en la integridad de sus derechos.

Hay que tener en cuenta que para el diseño de una política pública en su perspectiva general, así como para la formulación, discusión,

aprobación, promulgación y aplicación de las leyes, confluyen intereses diversos y actores políticos tan disímiles en la percepción de la migración y su entorno. En México se ha reducido la política a impedir, desalentar y controlar a toda costa el ingreso de los migrantes indocumentados a México y Estados Unidos. A pesar de que se pretende sellar las fronteras para detener el flujo tanto de mexicanos como centroamericanos —lo que tiene que ver con la correlación entre la frontera norte y la frontera sur, en México—, el resultado hasta ahora no ha sido el de disminuir o acabar con el flujo de personas.

En teoría, el plan Frontera Sur en México, iniciado 2014, regula la escalada migratoria de centroamericanos a través del otorgamiento de visas y tarjetas de trabajo a grupos de migrantes fronterizos con documentos y, por otra parte, con la intensificación de redadas y operativos impide el abordaje de "La Bestia", tren de carga que cruza México de sur a norte. Impedir el uso del tren a los migrantes, dijo públicamente Miguel Ángel Osorio Chong, secretario de Gobernación, "es por su seguridad". En la actualidad, los contingentes de centroamericanos indocumentados utilizan rutas de transporte terrestre, caminos y brechas, realizan travesías cada vez más peligrosas para hacer realidad el sueño americano. Ahora están expuestos a los robos, secuestros, asesinatos y violaciones sexuales del crimen organizado o de polizontes que se coluden con la delincuencia en todo terreno y no a bordo de "La Bestia". Esta peligrosidad de la travesía por México conlleva también al aumento de los costos del viaje, hospedaje, alimentación y el incremento de los precios que los "coyotes" cobran por sus servicios de tráfico de personas. En síntesis, un fracaso más de un plan gubernamental de política migratoria y de respeto a los derechos humanos.

Al respecto, el Secretario General de la ONU, Ban Ki-moon, en el Foro Global sobre Migración y Desarrollo, celebrado en Estocolmo, Suecia, el 14 de mayo de 2014, manifestó que las comunidades pueden beneficiarse mucho de la migración cuando ésta se gestiona de forma adecuada y subrayó la necesidad de proteger en todo momento los derechos de quienes buscan en otros países nuevas oportunidades. Dijo:

> es importante que todas las políticas de migración se basen firmemente en derechos fundamentales. Esto significa proteger a los migrantes contra la discriminación, garantizar los derechos de los trabajadores domésticos inmigrantes y defender a hombres, mujeres y niños contra abusos (Ban Ki-moon, 2014).

Conclusiones

El gobierno de Estados Unidos ha elaborado y aplicado un sinnúmero de leyes anti migratorias —restrictivas de diversa naturaleza—, en especial contra la fuerza de trabajo de calificación baja, pues en ciertos casos son flexibles con algunos trabajadores migrantes calificados o con experiencia en tecnología avanzada. Al igual que en México, las políticas migratorias tienen como eje el control de las fronteras y de los migrantes, sin importar los derechos humanos y los derechos de los migrantes y sus familiares establecidos en los diversos instrumentos jurídicos internacionales.

Una de las expresiones de las políticas anti migratorias es la identificación de los migrantes como elementos ilegales, no deseables, perturbadores y subversivos del orden estructural de los países desarrollados. Se les niegan derechos elementales como seres humanos y como trabajadores; se les persigue, encarcela, deporta y, en no pocos casos, desaparecen o son eliminados físicamente.

En México el tema de la migración no ha sido debatido en el ámbito político a profundidad y con la seriedad que requieren los paisanos indocumentados ni los migrantes centroamericanos y sudamericanos que transitan por el país rumbo a Estados Unidos. La política ha sido de seguridad nacional, de control de las fronteras y no de verdadera atención al origen, tránsito y destino en México, con políticas y programas sectoriales que atiendan el fenómeno a partir de sus causas y no con paliativos que poco efecto tienen en la magnitud y complejidad del problema.

Los censos, las encuestas, los registros de población y las diferentes fuentes de datos administrativos en las fronteras son muy valiosos, sin embargo es necesario reconocer que dado los volúmenes de la movilidad humana y sus complejidades legales y no documentadas, los datos no pueden ser considerados totalmente fidedignos, lo cual constituye una de las dificultades para la elaboración de políticas públicas apropiadas para los países de origen, tránsito y destino.

El derecho a la libre circulación de las personas no ha tenido aplicación en los tiempos de la globalización, es parte de las asimetrías que el sistema internacional ha mantenido, pues la restricción de la movilidad humana no es igual para las poblaciones empobrecidas del Sur-Sur que para la de los países centrales. Se siguen construyendo muros metálicos, de cemento, alambradas energizadas y de todo tipo de obs-

táculos que impidan el ingreso del extranjero no deseado a otro país. Las fronteras físicas se complementan con las fronteras culturales, y los que logran cruzar estas fronteras tienen otras consecuencias en sus identidades sociales y culturales que hacen más compleja la vulnerabilidad de los migrantes en sus procesos de abandono, destrucción y reconstrucción de la vida social, individual y familiar: niños, mujeres, ancianos, discapacitados, indígenas.

El incremento de las condiciones de pobreza, de violencia y de desesperanza para la niñez y juventud de los países del Triángulo Norte de Centroamérica, es parte de las causas estructurales que incentivan y obligan a estos sectores de población a migrar a los Estados Unidos de Norteamérica. La tendencia de esta migración continuará hasta que se reviertan las condiciones de violencias y de precariedad laboral, económica y de vida en sus países de origen. Esta migración no acompañada es altamente susceptible de ser violentada en su tránsito México por autoridades y por el crimen organizado. Es por ello que el Estado mexicano debe de reconsiderar la contención de la migración centroamericana como el Programa Frontera Sur y los centros de detención que operan con las mismas condiciones para adultos que para niñas, niños y adolescentes.

Es decir, es urgente una política pública amplia e integral de cooperación regional e internacional dirigida a los migrantes y transmigrantes que trascienda las legislaciones e instituciones de extranjería al ámbito laboral, educativo, de vivienda, salud, cultural y de empoderamiento en los derechos humanos. Quizás estos elementos sean de interés para los que se encuentran diseñando la política de los objetivos de desarrollo sostenible post-2015, siendo posible con ello dar los primeros pasos para superar la ausencia de una verdadera política migratoria nacional e internacional de México y la creación de un sistema global de gobernanza para las migraciones internacionales, que tenga en cuenta tanto el derecho de los seres humanos a migrar, como también el derecho a no hacerlo, a no migrar. Políticas que deben de tener como principio, en los países de origen, tránsito y destino de migrantes, el derecho a la vida, a los derechos humanos, a los derechos de los migrantes, a un trabajo decente para que las personas en condición de movilidad ejerzan plenamente todos sus derechos como parte de una política de acogida con respeto y dignidad humanas.

El reto comienza con el deber legal y ético del cumplimiento de la normatividad establecida en la jurisprudencia internacional signada por el Estado mexicano.

Referencias bibliográficas

ACNUR (2014) *Arrancados de Raíz: Causas que originan el desplazamiento transfronterizo de niños, niñas y adolescentes no acompañados y separados de Centroamérica y su necesidad de protección internacional*. México: ACNUR.

Aguilar Villanueva, Luis F. (1993) *La implementación de las políticas. Estudio introductorio*. México: Miguel Ángel Porrúa.

Ban Ki-moon (2014) "Las políticas de migración deben basarse en los derechos humanos", Foro Global sobre Migración y Desarrollo: http://www.un.org/spanish/News/story.asp?NewsID=29444#.VWWsrs-s1Bd (Consultado el 16 de marzo de 2015).

BBVB Bancomer y CONAPO (2016) *Anuario de Migración y remesas, México 2016*. México: BBVB Bancomer.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2015) *Informe de la Medición de la Pobreza en México 2015.*

http://www.coneval.org.mx/InformesPublicaciones/InformesPublicaciones/Paginas/Publicaciones-sobre-Medicion-de-la-pobreza.aspx

Consejo Nacional de Población (CONAPO) (2015) *Proyecciones de la población en México, 2010-2050.* Recuperado el 20 de mayo, disponible en http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Proyecciones_Datos

Foro Migraciones (2010) *Migración: México entre sus dos fronteras*. México: Foro Migraciones.

Feuk, Reut, Nadine Perrault y Enrique Delamónica (2010) "La infancia y la migración internacional en América Latina y el Caribe, Desafíos", Boletín de la Infancia y Adolescencia sobre los avances de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

INEGI (2015) *Niños y adolescentes migrantes en México* 1990-2010: disponible en http://www.inegi.org.mx/.../Ninos_adolescentes_migrantes.pdf (Consultado el 8 de febrero de 2015).

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2010) *Censo General de Población y Vivienda 2010*, México: INEGI.

Instituto Nacional de Migración (2013) *Acerca del INM. Antecedentes*. México: Secretaría de Gobernación. Disponible en http://www.inm.gob.mx/index.php/page/Antecedentes (Consultado el 26 noviembre de 2014).

OIM (2015). *Informe de las Migraciones 2015. Los migrantes y las ciudades: Nuevas colaboraciones para gestionar la movilidad*. Organización Internacional para las Migraciones.

ONU. Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Organización de Naciones Unidas (2015) https://www.un.org/development/desa/es/news/population/international-migrants.html

Ruiz Muro, Eliseo (2002) *Migración internacional y derechos humanos*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM

Sandoval Forero, Eduardo Andrés (2009) "Dinámicas familiares transnacionales en la migración México-Estados Unidos" en *Familia y Migración*. Sandoval Forero E.A, Román Reyes R. P. y Salas Alfaro A. México: Universidad Autónoma del Estado de México, Editorial Miguel Ángel Porrúa.

Santos Villarreal, Gabriel Mario (2009) *La migración infantil: un problema acuciante*, Centro de Documentación, Información y Análisis de la Cámara de Diputados: disponible en http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spe/SPE-ISS-21-09.pdf (Consultado en febrero de 2015).

Velasco, Juan Carlos (2016) *El azar de las fronteras. Políticas migratorias, ciudadanía y justicia*. México: Fondo de Cultura Económica.

Zapata Barrero, Ricard (2009) *Fundamentos de los discursos políticos en torno a la inmigración*. Madrid: Editorial Trotta.

Wihtol de Wenden, Catherine (2014) *El fenómeno migratorio en el siglo XXI*. México: Fondo de Cultura Económica.

Resumen curricular de los autores

Eduardo Andrés Sandoval-Forero
Antropólogo, Maestro en Estudios Latinoamericanos, Doctor en Sociología por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), posdoctorado en Diversidad Cultural, Democracia y Paz (Instituto de la Paz y los Conflictos, Universidad de Granada, España). Miembro del Sistema Nacional de Investigadores de México desde 1995 (Nivel II). Profesor invitado de universidades de Estados Unidos, América del Sur, España e Italia. Es profesor del curso Migración y codesarrollo en la Cátedra UNESCO, del posgrado de Estudios para la Paz y el Desarrollo, en la Universitat Jaume I, España. Autor de varios artículos, capítulos y libros sobre migración, diversidad cultural y grupos étnicos. Su último libro es *Educaciones interculturales en México, 2013*.
Dirección electrónica: forerosandoval@gmail.com

Bernardino Jaciel Montoya Arce
Doctor en Sociología por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Pertenece al Sistema Nacional de Investigadores (Nivel I) y cuenta con perfil PROMEP. Actualmente es el coordinador del Centro de Investigación y Estudios Avanzados de la Población de la Universidad Autónoma del Estado de México (CIEAP/UAEM). Entre sus publicaciones recientes se encuentran *Demografía indígena en el Estado de México* (coautor), 2013; *Análisis demográfico del envejecimiento en el Estado de México* (compilador), UAEM, 2011 y "La educación indígena en el Estado de México", en *Papeles de Población* núm. 75, 2013.
Dirección electrónica: jacielmontoya@hotmail.com