

POLICY BRIEF

Retos a Cuatro Años de la Ley de Migración en México

Dr. René Martín
Zenteno Quintero

Este documento fue escrito en el marco del proyecto "Frenos y contrapesos para la implementación efectiva del nuevo marco normativo en materia migratoria: Transparencia y Derechos Humanos en México", presentado en México, D.F. el 25 de mayo de 2015

Retos a Cuatro Años de la Ley de Migración en México

Dr. René Martín Zenteno Quintero

Primeramente quiero agradecer al Consejo Ciudadano del Instituto Nacional de Migración, y a Fundar, la invitación a participar en este importante evento de la Ley de Migración. Un periodo de cuatro años es un buen momento para identificar los retos que se han generado durante la aplicación de la Ley, su reglamento y disposiciones administrativas; así como para proponer mejoras sustantivas al marco jurídico migratorio, con base en la experiencia de las instancias públicas – incluyendo a las autoridades migratorias– y de las organizaciones civiles.

Hace cuatro años, el Estado mexicano materializó un proceso de reformas, sin precedentes en su historia, con el propósito de cumplir con sus obligaciones nacionales e internacionales en materia de derechos humanos, y fortalecer su ordenamiento jurídico y de políticas públicas para garantizar los derechos de las personas migrantes en territorio nacional.

La Ley de Migración surgió de la necesidad de honrar nuestros compromisos internacionales como país, y de definir un proyecto de largo alcance en esta materia para México, y se nutrió de reformas legales sugeridas por diversos actores de los poderes de la unión y de organismos de la sociedad civil.

Efectivamente, la Ley de Migración se centra, como lo indica su artículo 1, en la regulación de la entrada y salida de la población mexicana y extranjera del país; el tránsito y la estancia de las personas extranjeras en México; la preservación de la soberanía y la seguridad nacional; y el respeto, protección y salvaguarda de los derechos humanos de la población migrante.

Si bien es cierto que la Ley de Migración buscó modernizar la gestión migratoria, establecer claramente la distribución de competencias de las distintas autoridades, darle personalidad jurídica propia al Instituto Nacional de Migración, y fortalecer la

seguridad nacional, debemos tener siempre presente el verdadero espíritu y racionalidad que dieron pie a su creación: 1) garantizar la **protección de los derechos** y la **seguridad** de los migrantes, independientemente de su situación migratoria; 2) simplificar y ordenar los procedimientos para atender la **movilidad internacional de personas y fomentar el ingreso documentado al país**; y 3) fortalecer la tradición hospitalaria y humanitaria de México, estableciendo la **unidad familiar y la protección humanitaria** como ejes de la política de inmigración.

Estos avances legales eran necesarios no sólo a la luz de honrar nuestros compromisos internacionales, como ya mencioné, sino también de la congruencia y solvencia moral necesaria, para reclamar y defender los derechos de nuestros connacionales en el extranjero.

La Ley de Migración define un esquema de protección y defensa de derechos humanos que incluye, además, la procuración de justicia y atención adecuada para migrantes en situación de mayor vulnerabilidad, tales como víctimas de delitos, personas con discapacidad, niñas, niños, adolescentes y mujeres. En su texto, se reconocen los derechos adquiridos de los migrantes, el papel de la sociedad civil organizada, el respeto irrestricto a los derechos humanos, la no criminalización del migrante irregular, y la unidad familiar e interés superior del niño. La Ley también norma sobre la protección de los migrantes que transitan por el territorio nacional, sobre los derechos de los extranjeros durante el proceso administrativo migratorio, y sobre la profesionalización del personal del Instituto Nacional de Migración.

Con todo ello, quiero enfatizar y recordar que el ánimo detrás de la Ley de Migración, fue poner, en primer lugar, la dignidad y la integridad de las personas migrantes, nacionales y extranjeras, en nuestro país.

¿Qué impacto ha tenido la Ley de Migración en construir un nuevo andamiaje institucional y un servicio público, que promueva efectivamente la seguridad y la protección de los derechos de las personas migrantes en México? ¿Surgió a partir de los principios de esta ley, una política migratoria del Estado mexicano, moderna y ejemplar ante los ojos del mundo? Son algunas de las preguntas que debemos hacernos hoy.

A pesar de que la ley estableció los principios rectores y ejes temáticos, con los que las autoridades del país deben atender su política en materia migratoria, la verdad es que ésta no deja de ser una norma jurídica general y abstracta que, al no implementarse de manera correcta y oportuna, no ha podido reflejarse en un impacto significativo en el bienestar de los migrantes. Además, es posible observar un continuismo en la política migratoria restrictiva del país, especialmente hacia la región centroamericana.

¿Qué factores explican esta situación? ¿En qué medida es producto de carencias en nuestro marco legal? ¿En qué medida el limitado impacto de la ley tiene más que ver con la carencia de una visión de Estado en materia migratoria y, especialmente, con los problemas de gobernabilidad que enfrenta el país?

Como señaló recientemente **Sergio López Ayllón**, y cito textual, “tenemos un sistema jurídico cínico, saturado de derechos y obligaciones sin instituciones con las capacidades para hacerlos efectivos”. Este es, a mi juicio, el centro de nuestros retos con la Ley de Migración.

Paso a enumerar algunos de los retos en la aplicación de la Ley.

Primero. A pesar que la Ley tiene como uno de sus grandes propósitos simplificar y ordenar los procedimientos para atender la movilidad internacional de personas, y fomentar el ingreso documentado al país, la movilidad de visitantes, trabajadores temporales y migrantes en tránsito centroamericanos **continúa siendo predominante de tipo irregular**. Ciertamente, la constante preocupación de las autoridades mexicanas por la frontera sur, y los desplazamientos de población centroamericana por el país, no ha podido reflejarse en una gestión exitosa para propiciar y facilitar la documentación migratoria de los flujos regionales.

México continúa sosteniendo una política y gestión migratoria unilateral hacia Guatemala, Honduras, El Salvador y Nicaragua, al establecer fuertes impedimentos a los ciudadanos de dichos países para ingresar a México de manera regular. Poner trabas al ingreso documentado de los nacionales de estos países, cuando no se limita *de facto* su entrada irregular por la frontera sur, es un contrasentido.

Debemos actuar en consecuencia de los que hemos defendido en foros internacionales: la prohibición no reduce la migración y alienta el tráfico humano y las violaciones a los derechos humanos de las personas migrantes.

Segundo. Es de sobra conocido que una fuente primordial de la vulnerabilidad de la población centroamericana en México es su condición migratoria irregular. En estos momentos, y ante la imposibilidad de contener el ingreso indocumentado de los flujos regionales por la frontera sur, el amplio despliegue de las fuerzas de seguridad y la política de migración restrictiva generan un costo humanitario elevado, pues los migrantes se ven obligados a utilizar rutas más inseguras y violentas, convirtiéndose en presas fáciles de traficantes, criminales y autoridades corruptas, que controlan y operan en las rutas de la migración internacional en tránsito y del trasiego de drogas.

El crimen organizado, y las autoridades coludidas con él, continúan siendo la principal amenaza de los derechos humanos de los migrantes en nuestro país. El tráfico de drogas, de indocumentados, de armas, es un problema serio de incentivos. Matar, robar, secuestrar, traficar, corromper, paga -y paga muy bien- porque no hay castigos. En México, prácticamente nadie es llevado detenido, sentenciado y encarcelado por cometer crímenes. Si el sistema de justicia en México no se reforma y se vuelve eficiente, no importan cuantas leyes, normas, convenios, mecanismos, discursos y marchas existan para proteger a los migrantes en México, éstos seguirán sufriendo abusos, secuestros y toda clase de violaciones.

Tercero. La Secretaría de Gobernación no ha cumplido cabalmente con los convenios que quedaron establecidos en la Ley de Migración, con el fin de reducir la vulnerabilidad de los migrantes y procurar el acceso a la justicia. Me refiero a los convenios que el INM deberá celebrar con organizaciones de la sociedad civil para ofrecer servicios de asesoría y representación legal de los migrantes en situación irregular, que la Secretaría de Gobernación deberá celebrar, como lo marca el Artículo 72 de la Ley, con las dependencias y entidades del gobierno federal, de las entidades federativas y de los municipios para implementar acciones tendientes a coadyuvar con los actos humanitarios, de asistencia o de protección a los migrantes que realizan las organizaciones de la sociedad civil legalmente constituidas. La

SEGOB también deberá establecer convenios con los distintos ordenes de gobierno y sociedad civil para brindar atención adecuada a los migrantes que enfrentan situación de vulnerabilidad, así como con los distintos ordenes de gobierno para establecer acciones de coordinación en materia de prevención, persecución, combate y atención a los migrantes que son victimas de delito.

Cuarto. Las estructuras, prácticas y mecanismos del control migratorio en México continúan inalteradas por el nuevo ordenamiento legal. La profesionalización cabal del INM continúa siendo una tarea pendiente. Como lo demostró el Diagnóstico del Instituto Nacional de Migración realizado por el INSYDE (2013), dicho instituto carece de servicio civil de carrera. Los procesos de selección y evaluación del personal son opacos y, en general, el instituto no dispone de personal técnico capacitado en distintas áreas profesionales. En este sentido es urgente reestructurar y fortalecer el Instituto Nacional de Migración para conducir su tránsito exitoso hacia el nuevo orden jurídico en materia migratoria y de derechos humanos, y para que opere como una institución moderna y transparente de carácter administrativo. Especial atención deberá ponerse en la depuración y profesionalización de su personal, en avanzar hacia mecanismos alterativos a la detención para grupos vulnerables y en la dignificación de las estaciones migratorias. La falta de profesionalismo es aún más patente en el DIF, donde faltan abogados, trabajadores sociales, psicólogos etc. para proteger los derechos de menores migrantes.

Quinto. El control migratorio en México continua teniendo un fuerte contenido racial y xenofóbico, y ha sido casi imposible adoptar medidas efectivas para erradicar la práctica de controles de identificación basados en perfiles étnicos y raciales. Las detenciones de extranjeros en México, además de ser indiscriminadas, son inconsistentes. Las limitaciones para armonizar el nuevo orden normativo en materia migratoria con su práctica conduce a continuar con la detención de inmigrantes irregulares en puntos de revisión de forma indiscriminada, y sin ninguna supervisión por parte de organismos de defensoría de derechos humanos.

Sexto. Existen todavía contradicciones y vacíos legales e institucionales que afectan los derechos de Niños, Niñas y Adolescentes (NNA) migrantes asegurados y devueltos a sus países por el gobierno mexicano. La no detención de esta población en estaciones migratorias continúa siendo una tarea pendiente.

Frente a estos retos, y ante la pregunta que alguien reciente me hizo, ¿cuál sería a mi juicio la reforma legal más importante en estos momentos a la Ley de Migración? Obviamente, es una pregunta compleja, pero me voy a atrever a contestarla en el contexto de un texto reciente de **Luis Rubio**, quien como muchos mexicanos, ve en los problemas de gobernabilidad el principal reto de México: “Lo imperativo ahora es construir capacidad de gobierno, junto con instrumentos institucionales en manos de la sociedad para que ésta pueda exigir rendición de cuentas. La gran interrogante es si esto se tendrá que construir de abajo hacia arriba o a la inversa. La respuesta no es obvia.”

Si queremos ver un cambio sustantivo pronto, yo invertiría mi tiempo en establecer claramente la obligación de las autoridades migratorias de construir mecanismos de medición, monitoreo y transparencia de los avances en los derechos y garantías de los extranjeros durante los procesos de verificación y revisión migratoria fuera de los puntos de internación, así como durante el procedimiento administrativo migratorio. Todo ello en colaboración con organizaciones académicas y de la sociedad civil. Finalmente, los migrantes irregulares no son criminales y las autoridades migratorias son instancias administrativas. Un mayor escrutinio, fundamentado en la Ley de Migración, sería un gran avance.