

# POLICY BRIEF

Sesión Plenaria “Hacia una Política Migratoria Integral del Estado Mexicano: Elementos fundamentales”

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 Tijuana, Baja California el 22 de octubre de 2013.

Foros de Consulta  
Pública para la  
Elaboración del  
Programa Especial de  
Migración 2014-2018



**El Colegio  
de la Frontera  
Norte**

Como resultado de su pasado colonial, de los avatares en su conformación como nación independiente y de su nacionalismo postrevolucionario, entre otros factores, México ha definido una relación compleja y contradictoria con los extranjeros y la inmigración.

Con la excepción de su política de refugio, el marco institucional hacia la inmigración y los extranjeros en México se ha distinguido por su carácter restrictivo y selectivo en términos culturales, educativos, étnicos y raciales. Los números de México como destino de flujos migratorios globales han sido históricamente de poca monta con relación a su tamaño poblacional.

El éxodo masivo e indocumentado de mexicanos hacia Estados Unidos a la finalización de los programas de braceros provocó un viraje en la forma en que la sociedad mexicana definió su relación con el fenómeno migratorio. A partir de 1970, la población inmigrante mexicana en Estados Unidos creció de forma acelerada y persistente hasta llegar a alcanzar una cifra de 11.7 millones en el 2007, último año en que se tiene registro de un incremento.

Como resultado de ello, la diplomacia mexicana desplegó un liderazgo y activismo sin precedentes en la defensa de los derechos humanos de los trabajadores migratorios internacionales y sus familias. Mientras que el gobierno mexicano fue consolidando políticas y programas para la protección y atención de sus ciudadanos en el exterior, y la migración internacional se convirtió en uno de los grandes fenómenos globales de nuestra era, poco se hizo en el país para normar, regular y administrar los flujos migratorios centroamericanos (trabajadores migratorios en el sur del país y tránsito hacia Estados Unidos) acorde a los razonamientos y principios que argüíamos en la arena internacional y frente a Estados Unidos. Más aún, México empezó a erigir su propio aparato de contención migratoria al tránsito de inmigrantes centroamericanos y de otras nacionalidades.

En los años 80s y 90s diversos factores confluyen para que el gobierno mexicano vuelque su atención hacia su frontera sur: la presencia de miles de refugiados guatemaltecos y la creación de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, la inestabilidad política en la región centroamericana, la emergencia de flujos transmigratorios generada por el crecimiento de la economía estadounidense, el movimiento zapatista y la presencia militar en la región y, finalmente, la firma del TLCAN que llevó al país, erróneamente, a tomar distancia del resto de América Latina.

Los años noventa marcaron un punto de inflexión en términos de política y control migratorio en la región del TLCAN. Por un lado, Estados Unidos dio sus primeros pasos hacia el endurecimiento de su política de control migratorio en la frontera con México, la cual ha tenido deplorables consecuencias para México. Por el otro, y con el fin de hacer también frente al desafío de los movimientos migratorios internacionales y su creciente complejidad, México creó el Instituto Nacional de Migración. A partir de entonces, 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. La movilidad de visitantes, trabajadores temporales y migrantes en tránsito centroamericanos continúa siendo predominante de tipo irregular.

El último lustro ha sido testigo de grandes transformación del fenómeno migratorio en México y actualmente vivimos una coyuntura sin precedentes en nuestra historia. Estos hechos deberán normar en gran medida la política migratoria de México durante la presente administración pública federal.

Primero. Con 11.6 millones de connacionales viviendo en Estados Unidos en la actualidad, 6.0 millones en un estatus migratorio irregular, México es el país con el mayor número de emigrantes en el mundo. Esta población, cuya dimensión

representa un 10% del total que reside en el país, demanda vigorosamente atención política y servicios consulares de parte del gobierno mexicano.

Segundo. Por primera vez en décadas México no pierde población vía la migración internacional. Después de varios lustros de constante aumento, los flujos de migración laboral México-E.U.A. han revertido su tendencia debido a la contracción de la economía estadounidense y al endurecimiento de las políticas antiinmigrantes. Como resultado del descenso de la emigración mexicana y el incremento del retorno de migrantes, el número de salidas y entradas entre ambos países convergió por primera vez en 70 años. la migración neta México-E.U.A es aproximadamente cero, lo cual representa una excelente oportunidad para retomar un diálogo binacional en la materia.

Tercero. Un millón quinientos mil mexicanos residentes en E.U.A. fueron detenidos y deportados a México por medio de ordenes judiciales de remoción en el periodo 2006-2011. Estas acciones sin precedentes han desplegado un clima persecutorio con efectos lesivos para los inmigrantes y sus familias. Esta población ha sido forzada a separarse de sus hijos, muchos de ellos ciudadanos estadounidenses, con resultados deplorables para estas familias mexicanas.

Cuarto. El clima antiinmigrante, las deportaciones y la recesión económica han provocado un retorno sin precedentes de mexicanos y sus familias al país. El censo de población de México reportó una migración de 1 millón de personas en dirección Norte-Sur en el periodo 2005-2010. El retorno no sólo implica la reinserción de mexicanos que ya se habían asentado en Estados Unidos, sino también de cientos de miles de sus descendientes, menores de edad ciudadanos de Estados Unidos, que buscan integrarse a México.

Quinto. La frontera de 1,149 kilómetros que comparte México con Guatemala y Belice se caracteriza por contar con 11 puntos de internación con presencia de

autoridades mexicanas y con 53 pasos de cruces informales. Se trata de una zona en donde persiste la migración irregular y tráfico y trata de personas, el contrabando de mercancías, drogas, armas y municiones, y el secuestro y extorsión de migrantes. En pocas palabras es tierra de nadie.

Sexto. El flujo transmigratorio centroamericano creció de forma extraordinaria durante las últimas dos décadas, a la par que las violaciones a sus derechos. Los migrantes centroamericanos siempre han sufrido discriminación y perjuicios de toda índole en México. El incremento de las violaciones a los derechos humanos de los migrantes, en un contexto de aumento alarmante de la violencia, es resultado de la confluencia de diversos factores, entre los que destacan los siguientes:

- a. La ausencia del Estado mexicano para ofrecer seguridad e impartir justicia. Y su debilitamiento frente al crimen organizado.
- b. La expansión y reconfiguración del narcotráfico en ambas fronteras del país y en las rutas de tránsito de los migrantes.
- c. El crecimiento de la "extracción de rentas" a diversos grupos sociales, incluyendo migrantes indocumentados y víctimas de trata, por parte de organizaciones delictivas de toda índole.
- d. El despliegue de las fuerzas de seguridad en el marco de la guerra contra el narcotráfico.
- e. La incapacidad del Estado mexicano para transformar de fondo su política de migración y desarrollo hacia Centroamérica.

Séptimo. El contexto de la estrategia de combate al crimen organizado y de inseguridad y violencia que vive el país ha generado un vínculo perverso entre la política de seguridad y la migración. Por un lado, por la cada vez mayor injerencia del crimen organizado en el negocio y explotación de la migración, lo que conduce a las autoridades mexicanas a criminalizar el fenómeno migratorio. Por el otro, por los crecientes abusos de derechos humanos que generó, directa e indirectamente, la

mayor presencia de las fuerzas armadas en las calles y carreteras del país, en particular de la Policía Federal.

Octavo y último. Los ojos del mundo están puestos sobre México. Gobiernos y organismos internacionales desean encontrar en nuestro país un fuerte liderazgo en materia de política y gestión migratoria dada su historia como país de emigración, retorno, tránsito e inmigración. México también es fuertemente observado por el número elevado de violaciones a derechos humanos de migrantes que ocurren en nuestro territorio.

En esto contexto, ¿Cuáles deberían ser los elementos fundamentales de una política migratoria integral del Estado Mexicano? ¿Cuáles deberían ser sus principales directrices? Evidentemente, aclaro, es imposible contestar cabalmente a estas preguntas en un espacio de texto y tiempo tan breve. Además de que sus respuestas requieren de un gran esfuerzo colectivo y de la participación de todos los actores claves en el tema migratorio.

Un elemento fundamental debería ser el mismo Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. Lamentablemente este plan atiende de forma muy marginal el tema migratorio. Por ejemplo, la motivación general de las cinco metas nacionales trazadas por este programa no alude en ningún momento a los retos que entraña la escala de nuestra presencia humana en el exterior y la oportunidad que representan los niveles actuales tan bajos del éxodo mexicano para recomponer un sistema migratorio-laboral disfuncional en América del Norte. La atención al fenómeno de la migración México-Estados Unidos en el PND 2013-2018 se reduce a un asunto de proyección internacional para un México con responsabilidad global, en donde sólo se hace referencia a lugares comunes y al objetivo de velar por los intereses de los mexicanos en el extranjero. Huelga decir que este documento programático tampoco alude a varios de los compromisos realizados por el Presidente Peña Nieto durante la campaña electoral presidencial del 2012, en especial los referentes a

impulsar una reforma migratoria integral en Estados Unidos y a la promoción de programas de trabajadores temporales y certificación de competencias laborales con Estados Unidos y Canadá.

A pesar de la relevancia demográfica, económica, cultural y política de la diáspora mexicana, de la existencia de una Nación mexicana que se extiende más allá de nuestras fronteras, y de los retos que enfrentamos en el ordenamiento y la seguridad de los flujos centroamericanos, la nueva administración pública federal ha dado señales poco claras de que el tema migratorio es de una prioridad superior, a la vez de que ha exhibido un desconocimiento importante sobre su profunda transformación reciente, dinámica actual y prospectiva en sus cifras oficiales.

La planeación del país y la elaboración del Programa Especial de Migración enfrentaran no sólo la carencia de una visión estratégica del tema migratorio internacional por parte de la actual administración federal, sino también las cifras insostenibles que sobre este fenómeno ha publicado el Consejo Nacional de Población (CONAPO) en sus proyecciones de la población de México 2010-2050. Pero de este tema no me ocuparé hoy.

A mi juicio, y la luz de lo expuesto anteriormente, los ejes rectores de una nueva política migratoria del Estado mexicano y del Programa Especial de Migración deben ser cinco: El marco normativo y su funcionamiento, el flujo ordenado, las medidas de seguridad, el acceso a la justicia y la atención a grupos vulnerables.

### **El marco normativo**

México ha dado pasos significativos en su ordenamiento legal, especialmente con su nueva Ley de Migración, sin embargo continúa experimentando serias limitaciones en el resto de acciones gubernamentales. La Ley de Migración surgió de la necesidad de honrar nuestros compromisos internacionales como país y de definir

un proyecto de largo alcance 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. Esta ley establece los principios rectores y ejes temáticos con los que el gobierno debiera atender su política en materia migratoria. Sin embargo, 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.

Debemos decirlo sin cortapisas: las estructuras, prácticas y mecanismos del control migratorio en México continúan inalteradas por el nuevo ordenamiento legal y este es, quizás, el principal reto que deberá confrontar el Programa Especial de Migración.

El desafío actual es garantizar que los avances legales y normativos en materia migratoria tengan un impacto concreto y positivo en la seguridad y protección de los derechos de las personas migrantes en México. Ciertamente, la política migratoria en México continúa siendo una política gubernamental más que una política pública. Si bien actores fuera de la esfera gubernamental encuentran cada vez más espacios de diálogo con la estructura de poder, su influencia en las decisiones estratégicas continúa siendo limitada, particularmente en lo que se refiere a la administración y protección de los flujos provenientes de Centroamérica y al monitoreo y seguimiento del desempeño de las autoridades migratorias.

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. Es importante que el INM opere como una institución moderna y transparente de carácter administrativo y deje atrás su papel inconsistente e ineficiente de control migratorio que realiza lejos de los puntos de internación en el país. 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.

El Programa Especial de Migración deberá por lo mismo especificar las acciones concretas que la Secretaria de Gobernación realizará para cumplir cabalmente con los convenios que quedaron establecidos en la Ley de Migración. 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 Secretaria 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. 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 víctimas de delito.

### **El Flujo Ordenado**

La emigración mexicana a E.U.A. en sus niveles históricos más bajos y la mayor solvencia moral que proporciona nuestro nuevo régimen normativo migratorio, representan condiciones favorables para retomar un diálogo digno e inteligente con el país vecino que permita:

- a. Regularizar a los cerca de seis millones de mexicanos indocumentados radicados en Estados Unidos.
- b. Ampliar el número de visas disponibles para mexicanos.

- c. Poner en marcha nuevos programas o acuerdos bilaterales de trabajo temporal (no sólo agrícolas); y
- d. Buscar una mayor cooperación en materia de seguridad, gestión de flujos y desarrollo económico.

México debe también delimitar claramente la política hacia los migrantes irregulares en tránsito por México, respecto a la política y regulaciones hacia los visitantes y migrantes (temporales o permanentes) que tienen como destino a México. Sin duda, una fuente primordial de la vulnerabilidad de la población centroamericana en México es su condición migratoria irregular. 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.

Por otro lado, el control migratorio en México continúa 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, por un lado, a continuar con la detención de inmigrantes irregulares en puntos de revisión carreteros y, por el otro, a tolerar su travesía en ferrocarril por el sur y centro del país.

Es necesario entablar un diálogo de alto nivel con los países centroamericanos con el fin de establecer una política integral de desarrollo y movilidad humana en la

región, y con ello proponer medidas de facilitación migratoria que permitan el flujo legal y ordenado de centroamericanos en México. Esto contribuirá a dar pasos significativos hacia la reducción de la vulnerabilidad de los migrantes en territorio nacional, y hacia la construcción de una gestión migratoria congruente con lo que exigimos a Estados Unidos.

México es un país fuerte e institucionalmente sólido para entablar un diálogo con Estados Unidos, pero es indudable que su liderazgo podría ser aún más grande de conducir un esfuerzo mayúsculo con Centroamérica para destrabar por siempre el sistema migratorio disfuncional que prevalece en la región.

### **Las Medidas de Seguridad y el Acceso a la Justicia**

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.

Por ello es urgente que el Programa Especial de Migración dedique una parte sustantiva de su definición en crear programas especiales para atender y procesar judicialmente los delitos cometidos en contra de los migrantes. Yo no creo que una procuraduría especial es la solución más eficiente en este sentido pues este tipo de reformas jurídicas tienen más efectos mediáticos que en la misma procuración de justicia.

## **Atención a Grupos Vulnerables**

Ampliar la atención a la población mexicana en Estados Unidos, no sólo por razones de su volumen sino también del ambiente hostil político y de opinión pública que enfrenta. Nuestros transnacionales demandan vigorosamente del gobierno mexicano protección y servicios consulares, así como atención política, económica, social y cultural. Para ello es necesario invertir en una mayor y mejor infraestructura de programas y servicios. Las detenciones de mexicanos en el interior del país implican más servicios para ofrecer representación legal a nuestros connacionales y monitorear sus condiciones en los centros de detención. La población mexicana en Estados Unidos no es solamente de un monumental tamaño, sino también cada vez más diversa en lo que respecta a sus características socioeconómicas, origen regional en México y asentamiento en el país del norte. En el 2000, por ejemplo, el 90 por ciento de los inmigrantes mexicanos se concentraban en sólo 13 estados de la Unión Americana: California, Texas, Illinois, Arizona, Georgia, Florida, Colorado, North Carolina, New York, Nevada, Washington, Oregon y New México. Diez años más tarde, esta misma proporción de mexicanos se desplegaba ya en 18 estados, sumándose a este grupo destinos importantes como New Jersey, Indiana, Oklahoma, Utah y Tennessee, todos ellos ya con una población de más de 100 mil mexicanos cada uno. Aún con todos estos cambios, California y Texas concentran todavía casi a 6 de cada 10 mexicanos en Estados Unidos, su importancia relativa se deriva en gran medida del impresionante crecimiento de la población mexicana en Texas, estado que absorbió un 23% del crecimiento de inmigrantes mexicanos en la década pasada.

La política de expulsión de migrantes adoptada en EU está causando un gran daño a la integración de las familias mexicanas y el gobierno mexicano no puede mantenerse al margen de esta situación. Por lo tanto, resulta extremadamente urgente generar un espacio de diálogo bilateral que se enfoque a atender de forma inmediata, con políticas y programas especiales, la situación de las familias con

estatus de ciudadanía mixta que han sido separadas o desintegradas por motivo de las deportaciones.

Atender con políticas de reintegración las nuevas circunstancias del retorno de mexicanos. Los programas diseñados e instrumentados para apoyar temporalmente las necesidades básicas de los repatriados, mejorar su perfil laboral e incrementar su arraigo en México son insuficientes. Los nuevos rostros en los migrantes de retorno implican otro tipo de programas: de respuesta rápida para atender a familias separadas, para ofrecer documentos de identificación que acrediten su ciudadanía mexicana, para facilitar la inserción en el sistema educativo de los menores que retornan, para coadyuvar a la incorporación laboral de connacionales y reducir las posibilidades de su reclutamiento -forzado o deliberado- por bandas criminales.

Fortalecer las capacidades de la sociedad civil con el fin brindar atención adecuada a los migrantes que enfrentan situación de vulnerabilidad, así como implementar acciones tendientes a coadyuvar con los actos humanitarios, de asistencia o de protección de migrantes que realizan estas organizaciones.