



La sociedad civil organizada en el ámbito migratorio en la Ciudad de México: tipología, funciones y retos (2006 – 2016)

Las organizaciones de la sociedad civil (OSC) en México cumplen un papel fundamental en la gestión migratoria a diferentes escalas - local, estatal y federal - en particular en lo que concierne la defensa de los derechos humanos de los y las migrantes. Desde la década de los '90 se han formado redes y coaliciones para incidir en las políticas públicas y abrir nuevos espacios de participación en las instituciones públicas. Sin embargo, no siempre se ha conseguido la incidencia política y en algunos casos, al revés, la participación en las instituciones públicas ha llevado a efectos perversos como la neutralización de quien se opone o critica a las políticas migratorias restrictivas y las violaciones de derechos humanos (París y Müller, 2016).

Al mismo tiempo, es muy grande la distancia social y política que separa las OSC de terreno (albergues y casas de migrantes, que se dedican a la asistencia y protección de la población migrante en tránsito) y las de defensoría/incidencia (que se dedican a la defensa y asistencia legal, investigación aplicada, capacitación, incidencia política): las primeras son muchos más expuestas a la violencia que afecta a las personas migrantes y que puede afectar a los defensores mismos, mientras las segundas trabajan en

AUTORA

Roberta Mazorti

Profesora Visitante CONACYT en El Colegio de la Frontera Norte. Departamento de Estudios Culturales Sede Tijuana, Mexico

Research Fellow Università degli Studi di Milano-Bicocca
Dipartimento di Sociologia e Ricerca Sociale
Milan, Italy

ámbitos institucionalizados y en espacios de diálogo y apertura con las instituciones, la gran mayoría en la Ciudad de México. Sin embargo, en la Ciudad de México se encuentran también OSC de terreno y existen importantes diferencias en la identidad y en el papel desarrollado por las OSC de defensoría e incidencia. Este reporte se

concentra justamente en este conjunto de organizaciones, en su papel y en su relación con el Gobierno de la Ciudad de México (GCDMX). Estas relaciones se han observado en particular con respecto a la construcción de la Ley de Interculturalidad del 2012 y al consecuente proceso de implementación (véase Marzorati 2017).

Tipología de OSC en el ámbito migratorio en la Ciudad de México

En la Ciudad de México existe un amplio grupo de OSC que trabajan en el ámbito de las migraciones: se trata de organizaciones con objetivos y estructuras diferentes pero que se vinculan entre ellas de manera formal y informal para conseguir determinados retos. Hay OSC de incidencia así como de terreno, donde estas últimas son sobre todo albergues. Según sus objetivos, estructura y rol podemos individuar 7 tipos:

1 Las que tienen objetivos de incidencia política de amplio alcance y que tiene un enfoque general, dentro del cual cabe el tema de la migración, de la diversidad, de la interculturalidad etc. (Fundar, Iniciativa Ciudadana).

2 Las que tienen objetivos principales de incidencia política, defensoría de los derechos de los migrantes, investigación aplicada y capacitación con un enfoque específico en el ámbito migratorio (incluyendo a solicitantes de asilo, refugiados, migrantes internacionales, nacionales, deportados/de retorno etc.) (Sin Fronteras, IMUMI, INEDIM).

3 Las OSC con una estructura más simple, que también cumplen con los objetivos del grupo anterior pero a menudo le agregan un rol contestatario y de movilización política (COAMI, IIPSOCULTA/APOFAM, Fundación Arcoíris).

4 Las que cumplen esencialmente un papel de atención directa al migrante (de defensa, asistencia legal, orientación etc.).

5 Las OSC que dan atención a los migrantes a través de la hospitalidad, siendo los albergues y las casas del migrante.

6 Los colectivos: grupos con estructura informal que cumplen con diferentes funciones sin embargo con un claro y prioritario rol contestatario y de movilización política (Ustedes somos Nosotros, Sin Pasaporte ni Fronteras, Migrantes LGBT)

7 Las grandes ONGs internacionales con sus filiales nacionales (CICR, Médicos sin Fronteras, etc.)

Es importante subrayar, sin embargo, que muchas OSC, más allá de su papel principal, cumplen con diferentes roles, abarcando el tema de la gestión migratoria de una forma integral. Sin Fronteras, por ejemplo, es una organización histórica que cumple con un papel de incidencia fundamental, sin embargo, ofrece también atención directa a las personas migrantes, solicitantes de asilo y refugiados y colabora con otra OSC con un rol de coordinación gracias a su larga experiencia y sólida estructura. Casa Tochan, por otro lado, es un pequeño albergue de larga estancia para centroamericanos, que también contribuye a la incidencia política, y desarrolla un papel contestatario en contra de las políticas restrictiva de migración y de la violación de los derechos humanos a través de una intensa labor de difusión y de su participación en redes nacionales (Colectivo de Defensores de Migrantes y Refugiados - CODEMIRE y Red de Documentación de las Organizaciones Defensoras de Migrantes - REDODEM). Si las organizaciones de incidencia son por la mayoría laicas, casi todos los albergues son gestionados por grupos religiosos o por colectivos de inspiración religiosa (por ejemplo, Casa Tochan, siendo gestionada por el Comité Monseñor Romero).



Redes y acción de cabildeo

Las OSC's de la Ciudad de México llevan desde los 90's un trabajo de participación e incidencia al nivel nacional e internacional y lo hacen a través de redes, coaliciones y de acción de cabildeo (París et al. 2015).

Hay ejemplos notables de cabildeo a nivel nacional por parte de las OSC (el Grupo de Trabajo sobre Política Migratoria- GRPM en la construcción de la nueva Ley de Migración y en la discusión de su reglamento) sin embargo, no quedan exentos de puntos críticos (París y Müller 2016: 276).

En el ámbito local las OSC se conocen, están en contacto y colaboran en redes formales e informales. Por ejemplo, la mayoría de los albergues, junto con otras OSC (Sin Fronteras y Programa Casa Refugiados) participan en una red informal para compartir información y canalizar correctamente a los mi-

grantes que llegan a la Ciudad de México y necesitan alojamiento. Se trata de un ejemplo positivo de colaboración entre OSC de terreno y OSC de incidencia, que supera las dificultades que normalmente se dan en estos casos justamente porque comparten en espacio de acción, que es la Ciudad de México. La red tiene objetivos muy pragmáticos, mientras no ejerce una acción de incidencia como colectivo, ni de cabildeo en las políticas públicas locales, al no ser constituida formalmente. Esto representa un límite si consideramos que la atención a los y las migrantes en términos de hospedaje representa un punto crítico de la política del gobierno local. Importantes espacios de participación para las OSC se han abierto en el Programa de Derechos Humanos de la Ciudad de México (1). El Programa tiene capítulos dedica-

dos a diferentes grupos de población y a cada uno corresponde un espacio de participación. Es desde el espacio de participación relativo a los derechos de las Personas Migrantes y Sujetas de Protección Internacional (que incluye instancias del gobierno y OSC y es coordinado por la Secretaría de Desa-

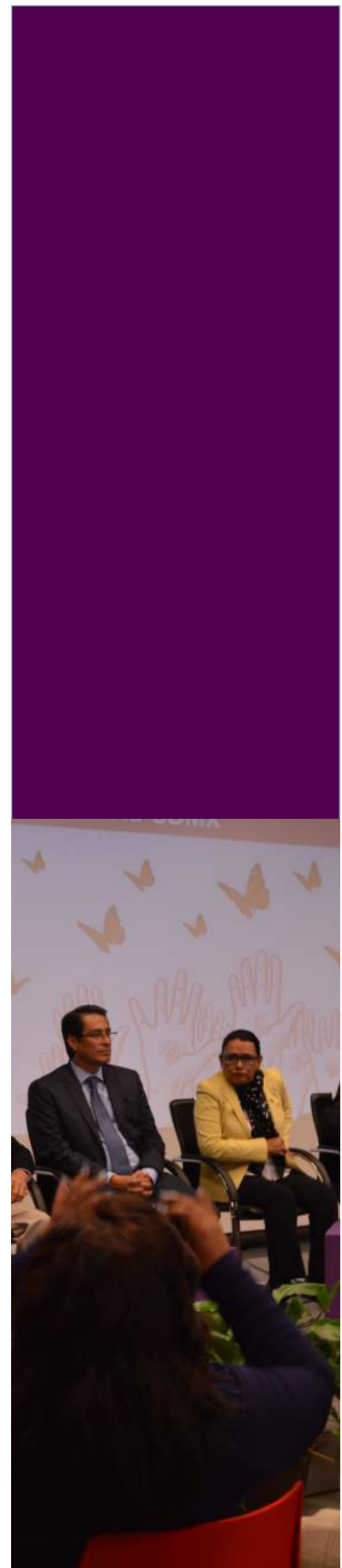
rrollo Rural y Equidad para las Comunidades – SEDE-REC y Sin Fronteras) que se impulsó el Programa Intersectorial de Hospitalidad, Interculturalidad, Atención a Migrantes y Movilidad Humana 2015-2018 (2), que es mandato de la Ley de Interculturalidad.

ALGUNOS OBJETIVOS DEL PROGRAMA:

- La armonización de las reglas de los servicios sociales para que se permita el acceso a los servicios.
- La construcción de un padrón de los migrantes que se atienden.
- La implementación de acciones de capacitación en materia de interculturalidad.
- Campañas de no discriminación.

Como veremos a continuación, este programa y otras herramientas han encontrado problemas en la fase de implementación.

- (1) De la participación de las OSC derivó una actualización de dicho programa, agregando 5 “nuevos derechos” (cultura, alimentación, defender derechos humanos, movilidad y prevención y reducción de riesgos).
- (2) Los programas sectoriales derivan del Programa General de Desarrollo del Distrito Federal (PGDDF) 2013–2018, instrumento de planeación resultado de un proceso de elaboración con la participación activa de los ciudadanos. Cada programa sectorial, tiene un objetivo general, hace referencia a los ejes y áreas de oportunidad que corresponden al PGDDF y las políticas públicas relevantes http://www.cmicdf.org/docs/gaceta_GDF/2015/Enero/21-01-15-14.pdf (consultado el 21 de febrero 2017).



Relaciones entre las OSC y el Gobierno de la Ciudad de México



Al nivel local, las OSC tuvieron un papel importante en colocar el tema migratorio en la agenda pública local y en el proceso de construcción e implementación de la Ley de Interculturalidad (Marzorati 2017) en una acción de cabildeo que ha reunido políticos, OSC y académicos. En los primeros años de trabajo de la Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades (SEDEREC) las relaciones de colaboración entre esta institución y las OSC han sido particularmente intensas y prolíficas, empezando por un proceso de capacitación que algunas OSC han impartido a los integrantes de esta nueva secretaria del gobierno local. Sin embargo, a raíz de cambios políticos en la secretaria, una re-orientación de las prioridades de la misma, y fallos importantes en la implementación de la Ley y de su

programa, las relaciones se han vuelto más difíciles, despertando malestar y críticas entre las OSC.

Los principales problemas han surgido con respecto al Programa Sectorial de Interculturalidad sobre mencionado; tras un largo proceso para la aprobación del mismo, no se ha construido y puesto en marcha una agenda para su implementación, justamente – como han subrayado diferentes representantes de OSC entrevistados – a raíz de los cambios en la gestión de la secretaria y un menor interés y preparación en el ámbito migratorio de sus integrantes así como la falta de una asignación presupuestal (PDHCDMX 2016: p. 367). La misma Comisión de Interculturalidad y Movilidad Humana (3) prevista por la Ley no ha tenido seguimiento y los espacios de participación – los Con-

(3) Órgano de coordinación interinstitucional cuyas principales atribuciones son “Participar en la planificación, ejecución y evaluación de políticas, programas y acciones en materia de hospitalidad, interculturalidad y salvaguardia de derechos relacionados con la movilidad humana” y “Proponer a las Dependencias, Entidades y Delegaciones de la Administración Pública, la inclusión en sus políticas y programas los criterios, estrategias y líneas de acción en materia de hospitalidad, interculturalidad y salvaguardia de derechos relacionados con la movilidad humana”.

sejos – nunca han sido convocados (los consejos, de carácter consultivo, tenían que incluir a representantes de las comunidades de distinto origen nacional en la CDMX con atribuciones de asesoría, evaluación y seguimiento).

Cabe destacar que estas fallas también han representado un impulso para las OSC de hacer más y mejor, con el afán de llenar el vacío dejado por la institución pública. Por ejemplo, algunas OSC (Sin Fronteras, COAMI, IIP-SOCULTA/APOFAM e INEDIM) han intensificado su colaboración para hacer frente a estos cambios y conseguir que se realizaran algunos de los objetivos previstos en la Ley. Las OSC tienen claro que existe espacio para implementar estos principios, por ejemplo aprovechando los espacios de participación previstos por el Programa de Derechos Humanos de la CDMX. Sin embargo, cabe también destacar los puntos críticos en la colaboración entre las OSC y la acción de cabildeo que pueden ejercer al nivel local, siendo estas mismas in-

fluenciadas por las dificultades que enfrentan en una situación de escasez de recursos, aumento de la burocracia, problemas relativos a los/las trabajadores de las OSC etc. Esta situación en cierto sentido aumenta la competencia entre las mismas y no facilita el trabajo colectivo. También existen divergencias en la visión de cómo incidir y participar en la esfera pública; aunque por lo general estamos hablando de organizaciones que mantienen una relación positiva y colaborativa con las instituciones, hay quienes asumen un papel más reivindicativo y de movilización y las que son más institucionalizadas y que esperan lograr el cambio desde el trabajo con las instituciones. Un importante logro desde la OSC de migración en la CDMX es representado por la incidencia en la construcción de la nueva Constitución de la Ciudad de México que se ha llevado a cabo en 2016.



La movilidad humana en la Constitución de la Ciudad de México: el papel de las OSC en la acción de cabildeo

El 5 de febrero de 2017 ha sido promulgada la Constitución de la Ciudad de México, cerrando un proceso que había comenzado en 2014. El artículo 2 de la Constitución recita:

“ (1) La Ciudad de México es intercultural, tiene una composición plurilingüe, pluriétnica y pluricultural sustentada en sus habitantes; sus pueblos y barrios originarios y en sus comunidades indígenas. Fundada en la diversidad de sus tradiciones y expresiones sociales y culturales. (2) La Ciudad de México se enriquece con el tránsito, destino y retorno de la migración nacional e internacional. (3) La Ciudad de México es un espacio abierto a las personas internamente desplazadas y personas extranjeras a las que el Estado Mexicano les ha reconocido su condición de refugiado u otorgado asilo político o la protección complementaria.”

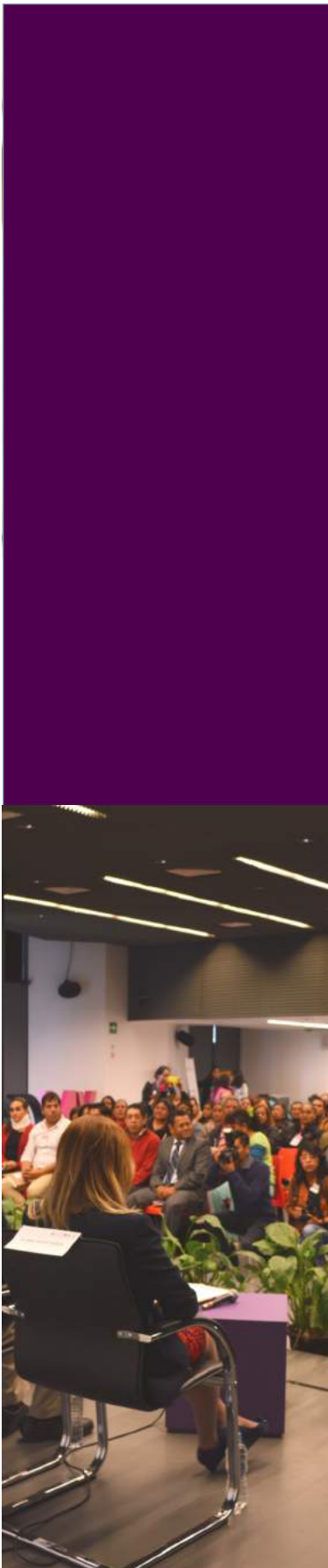
Fundada en el respeto de los derechos humanos, la Constitu-

ción dedica algunos artículos al tema de la movilidad humana. En particular, en el artículo 16 se declara que

“Las personas migrantes y las personas sujetas de protección internacional y en otro contexto de movilidad humana, así como sus familiares, independientemente de su situación jurídica, tendrán la protección de la ley y no serán criminalizados por su condición de migrantes. Las autoridades adoptarán las medidas necesarias para la protección efectiva de sus derechos, bajo criterios de hospitalidad, solidaridad, interculturalidad e inclusión.”

Así mismo, en el artículo 25 del título tercero

“El Gobierno de la Ciudad de México y todas las autoridades locales, en el ámbito de sus competencias, deberán promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de las personas migrantes, ya sea que se encuentren en tránsito,



retornen a la Ciudad de México o que éste sea su destino, así como aquellas personas a las que les hubiera reconocido la condición de refugiados u otorgado asilo político o protección complementaria, con especial énfasis en niñas, niños y adolescentes, de conformidad con lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los tratados internacionales y las leyes federales en la materia.”

Lo que nos importa aquí es subrayar el papel de las OSC en incidir en el proceso de construcción de la Constitución para que se incluyeran los derechos humanos de los y las migrantes en diferentes condiciones y que quedara clara la responsabilidad de las instituciones públicas en garantizar la protección de estos derechos.

Este proceso participativo y de cabildeo de las OSC ha empezado con el Foro-taller "Interculturalidad, Movilidad y Atención a personas migrantes en la Ciudad de México", un foro público de diálogo organizado, en las palabras de sus promotores:

“con el objetivo de avanzar en el acceso a derechos para las personas migrantes, huéspedes y sus familias que habitan, retornan, se refugian y/o transitan en la ciudad, a través de un espacio de diálogo y propuestas entre organizaciones de la sociedad civil, academia, el gobierno de la Ciudad de México, constituyentes electos y representantes del grupo redactor de la Constitución de la Ciudad de México, hacia la implementación de una nueva política migratoria en el marco de la Constitución y las leyes normativas que de ésta derive”.

El Foro, promovido por SEDE-REC y la organización IIPSO-CULTA-APOFAM ha llevado a la presentación de una propuesta que se ha compartido con los grupos parlamentarios constituyentes y a la cual se ha dado seguimiento. Encuentros con representantes de los grupos parlamentarios para presentar la propuesta e informar sobre el tema de la movilidad

humana han sido luego llevados a cabo por representantes de IIPSOULTA-APOFAM.

A lo largo del proceso, miembros de las OSC han redactado una contra propuesta a partir del borrador de Constitución presentado por el equipo redactor en septiembre de 2016. Este documento ha sido presentado como propuesta ciudadana a la Asamblea Constituyente y al mismo tiempo se ha presentado a través del apoyo de un miembro de la misma Asamblea, Lol Kin Castañeda Badillo, activista de derechos LGBTTTTI e integrante de la Asamblea por el PRD. Este proceso ha tenido un resultado positivo, ya que las propuestas de las OSC han sido incluidas en la Constitución, integrando el texto del equipo redactor.

Cabe destacar, sin embargo, dos elementos críticos en este proceso; una vez más la SEDEREC ha mostrando una falta de compromiso con uno de los temas centrales de su mandato, ya que su involucramiento en el foro ha sido el resultado de un input de las OSC.

El proceso ha mostrado también los puntos débiles de la acción de cabildeo y del trabajo en red para las OSC que trabajan el tema migratorio en la CDMX. La participación de la mayoría de las OSC ha sido limitada y se ha quedado en una expresión de interés. Más allá de problemas inherentes a las OSC, sobre todo las más pequeñas y con estructura informal (en particular la falta de recursos, finan-

cieros y humanos, para hacer frente a muchas y diferentes tipo de tareas), esta situación pone de manifiesto las diferencias internas que existen en el conjunto de organizaciones el tema migratorio, como formas diferentes de concebir el trabajo de incidencia y de defensoría de los migrantes o hasta qué punto y en qué medida haya que colaborar con el Gobierno o dedicarse a un trabajo más pragmático y crítico.

Finalmente, aunque reconociendo el valor simbólico de ver representados los derechos de los y las migrantes en una carta constitucional, es verdad que en México la intensa producción jurídica sobre los derechos humanos de las personas migrantes no ha correspondido en la práctica con una mejoría de su situación: al revés, la violencia a la cual ellos y ellas son expuestos, se ha ido intensificando en los últimos años, haciendo de los migrantes un colectivo altamente vulnerable en el país (véase Paris et al. 2016, París et al. 2015). En este sentido, algunas OSC, sobre todo las de terreno, dan la prioridad a su tarea diaria de atención a los y las migrantes en lugar de involucrarse en procesos de incidencia muy institucionalizados.

Conclusiones

La sociedad civil organizada en México, como en muchos países (Ambrosini and Van der Leun 2015) juega un papel fundamental en la oposición, en la incidencia y en la integración de las políticas públicas en todas las fases del proceso de construcción de las políticas migratorias, con un particular enfoque en la defensa de los derechos humanos. Aunque los gobiernos locales se tienen que alinear a las políticas estatales, son ellos que se enfrentan con las necesidades de la población residente (o en tránsito) en su territorio, aunque indocumentada. La sociedad civil organizada – en sus diferentes formas – se activa a menudo para colaborar en estas políticas y para compensar los límites de la acción gubernamental. Sin embargo, como dicho, las OSC también presentan aspectos problemáticos, ya sea relacionados a las dificultades para sobrevivir como organización (sobre todo las más pequeñas y con recursos limitados), o

al trabajo en red, que puede ser dificultado por la competencia en un situación de escasez de recursos y a la posibilidad de abdicar a su papel crítico cuando entran en dinámicas muy institucionales. La Ciudad de México goza de un panorama amplio de organizaciones diferentes y con enfoques diversos que trabajan solas y en red para incidir, atender, oponerse a diferentes niveles políticos. A nivel local, el espacio urbano que comparten facilita el trabajo en red hasta entre organizaciones con enfoques y objetivos diferentes, de terreno e incidencia. Si es verdad que existen amplios márgenes de mejora, es también patente que si en la última década la Ciudad de México se ha hecho más “hospitalaria” - es decir, más atenta a la población migrante, residente o en tránsito - es en gran parte mérito del trabajo de la sociedad civil organizada.

REFERENCIAS

Ambrosini, M. Y Van der Leun, J. (2015) “Introduction to the Special Issue: Implementing Human Rights: Civil Society and Migration Policies.” *Journal of Immigrant & Refugee Studies* 13(2):103–15.

PDHCDMX (2016) *Diagnostico y Programa de Derechos Humanos de la Ciudad de México. Tomo 5. Grupos de Población*. Secretaría Ejecutiva del Mecanismo de Seguimiento y Evaluación del Programa de Derechos Humanos de la Ciudad de México.

Marzorati, R. (2017) *Gobernar la migración en la Ciudad de México: la Ley de interculturalidad, atención a migrantes y movilidad humana en el Distrito Federal*. Boletín del Observatorio de Legislación y Política Migratoria de El Colegio de la Frontera Norte <http://observatoriocolef.org/>

París, M. D. (2016) “Trayectos Peligrosos: Inseguridad Y Movilidad Humana En México.” *Papeles de Población* 22(90): 145–72.

París, M. D., Zenteno, R., Treviño, J., y Wolf, S. (2015) *Un análisis de los actores políticos y sociales en el diseño y la implementación de la política y la gestión migratoria en México. Informe final*. El Colegio de La Frontera Norte-Ford Foundation.

Tabla 1. Tipología de las OSC en el ámbito migratorio en la CDMX

<i>OSC de incidencia, defensoría, investigación, capacitación con amplio alcance</i>	<i>OSC de incidencia, defensoría e investigación en la migración</i>	<i>OSC de incidencia, defensoría e investigación + rol contestatario y de movilización</i>	<i>OSC de atención al migrante</i>	<i>Albergues (protección y atención al migrante)</i>	<i>Colectivos</i>	<i>ONG internacionales</i>
Fundar Iniciativa Ciudadana	Sin Fronteras IMUMI INEDIM Casa Refugiados	COAMI IIPSOCULTA/ APOFAM Fundación Arcoíris	CAAM (Centro de Apoyo y Atención a Migrantes)	Casa de los Amigos Cafemin Casa Tochan SMR Centro de Protección Internacional para Adolescentes Centroamericanos (CEPROIAC) Ejército de Salvación	Ustedes somos Nosotros Migrantes LGBT Sin Pasaporte ni Fronteras	CICR Médicos sin Fronteras

Imagen 1. Funciones de las OSC en ámbito migratorio en la CDMX

