

Cambios en la agenda migratoria: entre el nuevo marco jurídico y las nuevas formas de migración en México

Leticia Calderón Chelius

Introducción

El objetivo del presente artículo es ofrecer un panorama general del escenario de la migración mexicana durante el sexenio de Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012). La idea es señalar algunos de los procesos más relevantes que marcaron este periodo gubernamental y sus consecuencias, generando un cambio contundente en la larga experiencia histórica mexicana en el tema migratorio. El guión del artículo nos permite observar el debate en torno a la Ley de Migración y el escenario en que ésta se delineó. Resaltan los elementos centrales de dicha ley, sus propuestas y sus principales críticas. Un aspecto capital es que nos muestra cómo el escenario de violencia de las bandas organizadas en el contexto de la guerra contra el narcotráfico convirtió a los migrantes en una de las principales víctimas. Este hecho es definitivo para entender cómo se perfiló el debate legislativo en lo migratorio en el país, según se muestra en las páginas siguientes.

A fin de ampliar el panorama se analiza también la situación de los mexicanos en Estados Unidos a partir de algunos elementos que fueron eje del debate sexenal, tales como el retorno migratorio, la nueva natalidad en la comunidad

mexicana establecida en Estados Unidos, el llamado “equilibrio migratorio o migración cero”, y los retos que esa comunidad enfrenta al vivir en dicho país, tal como el proceso del *Dream Act* hizo evidente.

Dentro de esta revisión destacan los procesos nuevos en la migración mexicana, tanto nacional como internacional, cuyo factor central es que son producto de la violencia que el país experimentó de manera abierta a partir justamente del sexenio calderonista. Exilio, asilo, desplazamiento forzoso, desarraigo, son, desafortunadamente, algunas de las nuevas formas de movilidad humana que México experimenta y de las que es imposible evadirse, por el contrario, es preciso dar cuenta cabal en este mapa de lo migratorio mexicano.

A partir de este seguimiento, el presente trabajo busca mostrar que estamos ante un nuevo escenario, el cual, dada su magnitud y dramatismo, nos obliga a incorporar al léxico migratorio nacional nuevas nociones y a abrir la agenda política a nuevas herramientas de comprensión y abordaje.

Para iniciar este recorrido vale la pena ubicar que al inicio del periodo de la gestión presidencial de Felipe Calderón (2006-2012) se anunció la intención de “desmigratizar” la agenda bilateral mexicana con Estados Unidos. El anuncio tenía la clara intención de marcar una diferencia con respecto a la postura del anterior Gobierno Federal, encabezado por Vicente Fox (2000-2006), en materia migratoria. Durante su sexenio, Vicente Fox exaltó la migración mexicana como una fuente de contribución directa a la economía de México a través de las remesas enviadas al país por los connacionales radicados principalmente en Estados Unidos, a quienes el entonces presidente calificó de “héroes” (Durand: 2005; Imaz: 2008). Como nunca antes en la historia de México, el Gobierno Federal consolidó el contacto con su diáspora, organizó proyectos, programas y reformas a diversas leyes,¹ generando nuevos escenarios que el mismo Fox calificó como una “extensión de la nación mexicana más allá de sus fronteras”.²

Felipe Calderón, por su parte, inició su sexenio buscando cambiar este escenario, no sólo con la intención explícita de proponer una nueva agenda

¹ Por mencionar algunos fundamentales: la consolidación del Instituto de los Mexicanos en el Exterior (IME) y el *Programa Paisano*, la creación y sucesivas elecciones para conformar el Consejo Consultivo del IME (CCIME), la Matrícula Consular, los programas de envío de dinero a bajo costo (el *Programa Directo a México*), el *Programa 3x1* para impulsar proyectos comunitarios y de infraestructura social, la Red de Talentos Mexicanos en el Exterior, y el voto de los mexicanos en el extranjero, además de un sinnúmero de programas de todo tipo, alfabetización, salud, educación básica y superior, etc.

² No es intención de este capítulo analizar el éxito de la política foxista hacia la migración, sino resaltar las diferencias con la administración de Felipe Calderón.

en la relación política con el Gobierno de Estados Unidos, sino porque, dado el escenario político nacional y, sobre todo, el económico global de ese momento (fines de 2006, inicios de 2007), se consideró pertinente por parte de la administración calderonista “buscar bajar el tono” a la discusión sobre los flujos migratorios mexicanos, eje central del intercambio entre Washington y México. La idea era plantear nuevas pautas de negociación más centradas en normas comerciales y financieras, aunque, muy pronto, las nuevas coordenadas políticas y económicas en ambos países reajustaron dicha intención “desmigratizante”.

Son dos los elementos centrales que se entrelazan y caracterizan los procesos que definieron la gestión política durante el sexenio de Felipe Calderón: el primero, el anuncio de la estrategia contra los cárteles de la droga en México, definida como “guerra frontal”³ (diciembre 2006), que marcó del todo la agenda política nacional sexenal; y el segundo, la crisis económica estadounidense declarada como inminente a finales de 2007 (octubre), con un claro impacto a nivel doméstico y mundial, con repercusiones directas para México (sobre todo en lo migratorio).

Las consecuencias de cada uno de estos procesos por sí mismos y ambos de manera conjunta crearon un escenario que lejos de “desmigratizar” la agenda bilateral, en realidad, generaron elementos que le dieron un sentido completamente novedoso a la larga historia de la migración en México. Fenómenos como el incremento de flujos migratorios producto de la violencia —de poca recurrencia en la experiencia migratoria nacional—, una migración de retorno —fenómeno inédito para México— y una transmigración creciente por el país.

Lo anterior se sumó a cambios demográficos que fueron gestándose desde hace tiempo, pero que en ese periodo llegaron a puntos de inflexión que modificaron el perfil sociodemográfico de la propia comunidad mexicana en el exterior: envejecimiento poblacional, mayor número de nacimientos de hijos de estadounidenses de origen mexicano que de mexicanos migrantes, “equilibrio demográfico” llamado migración cero, además a un fuerte debate anti-inmigrante en distintos estados de la Unión Americana, lo mismo que al surgimiento de movimientos pro-migrantes como el *Dream-Act*.⁴ Todos estos eventos entrela-

³ Se trata de la declaración abierta del 11 de diciembre de 2006 durante la ‘Operación Conjunta Michoacán’: cinco mil soldados y policías recibieron la orden de desplegarse en el estado de Michoacán y enfrentarse cara a cara con el crimen organizado.

⁴ Reforma migratoria, que ofrece no deportar a estudiantes indocumentados que hubiesen llegado a suelo estadounidense siendo menores de edad, sino acogerlos y eventualmente darles acceso a la ciudadanía de

Leticia Calderón Chelius

zados crearon el escenario en que el anunciado sexenio de la “desmigratización” acabó siendo el de mayor debate del tema, sobre todo, debido a la constitución de un nuevo marco legal para el tema de la migración en México.

Hacia una ley de migración: ¿quién es migrante aquí?

En nuestro país el fenómeno migratorio se asocia al proceso de salida de millones de compatriotas que históricamente se han dirigido principalmente a Estados Unidos durante más de una centuria. Desde hace casi una década (finales del siglo XX), momento en que se abrió un amplio debate para crear un marco legal apropiado a los flujos migratorios, se pensaba —y así se redactó en la exposición de motivos de la nueva Ley de Migración que veremos enseguida— en los diferentes momentos del proceso migratorio: emigración, inmigración, tránsito y retorno.

Al plantear dicho marco amplio y global de la migración se buscaba regular y atender las diferentes etapas de la movilidad humana contemporánea en México, aunque el énfasis siempre era en la diáspora mexicana. ¿Cómo no iba a ser así cuando México era la nación de más emigración del planeta? Además, en el país, la inmigración permanente (extranjeros radicados en México) ha sido históricamente baja por diversos motivos y en la actualidad no rebasa el uno por ciento de la población total (Rodríguez y Cobo, 2012). Sin embargo, entre la emigración e inmigración, el mayor motivo de preocupación en diversos sectores sociales y gubernamentales fue la migración de tránsito, tanto por sus condiciones de precariedad, como por una percepción generalizada de su incremento y obvia visibilidad. Precisamente, este tema, asociado a condiciones de clara violación a los derechos humanos que permearon el sexenio de análisis, tuvo un impacto directo en el debate y los resultados finales derivados de la Ley de Migración promulgada en 2011. Esto es, si bien la ley tenía entre sus objetivos centrales generar un marco jurídico que considerara, por lo menos por su número, a la comunidad mexicana en el extranjero, irónicamente, el debate se centró en la inmigración en México en sus múltiples formas (permanente y de tránsito).

La diáspora mexicana dejó de ser el foco principal no sólo del debate político, sino incluso de los estudios y análisis generados durante el sexenio. Así, la agenda

ese país. Se calcula que casi un millón de personas son candidatos a beneficiarse de dicha reforma.

bilateral, en efecto, se “desmigratizó” como pretendía Calderón Hinojosa, pero, a cambio, subió el tono al tema de la vulnerabilidad que México representa para los migrantes internacionales. El nuevo marco legal debe verse en esta lógica y sus alcances puestos en esta perspectiva.

Para la comprensión de la nueva Ley de Migración es preciso considerar algunos antecedentes ocurridos relativamente poco antes de su debate, redacción y promulgación. El primero y tal vez el más importante es la despenalización de la migración en México en 2008. Por increíble que parezca, hasta ese año, la migración indocumentada en el país no se consideraba como una falta administrativa, sino que se castigaba con pena carcelaria y económica.⁵ Esto es, la migración indocumentada en México era calificada como un delito, lo cual explica por qué en el debate para derogar dichas disposiciones penales se argumentaba que era preciso dejar de considerar a la migración como un acto criminal: son “disposiciones que penalizan con severidad los actos más frecuentemente efectuados en el contexto de la migración indocumentada, lo cual es inadmisibles por distanciarse de las exigencias sociales y el respeto a los derechos humanos de los migrantes; asimismo, se considera que criminalizan la pobreza y la búsqueda de oportunidades...”⁶

No obstante, aun cuando México es un país de alta migración que enfrenta la severidad de leyes migratorias restrictivas, en especial en Estados Unidos donde esta tendencia ha sido creciente,⁷ el debate nacional sobre derogar los artículos que calificaban duramente la internación no documentada al país se prolongó varios años; incluso, una vez aprobado el dictamen que derogaba los artículos referentes a los castigos por internación indocumentada al país, se mantuvo más de un año congelado. Después de ciertas modificaciones, finalmente se aprobó en el Senado la derogación de las leyes respectivas (28 de abril de 2008). Al día

⁵ Se imponía pena de hasta dos años de prisión y multa de 300 a 5 mil pesos al extranjero que se internara ilegalmente al país.

⁶ Señalado en el dictamen de las Comisiones Unidas de Población y Desarrollo y de Estudios Legislativos, Cámara de Senadores, México, 2008.

⁷ La propia Reforma incluía entre sus argumentos para ser aprobada el señalamiento de que: La Reforma que se aprobó en la Cámara de Diputados el 4 de septiembre del 2007, de mantenerse como está —por los Senadores—, preservará que “el estatus migratorio legal de nuestro país legitime y otorgue elementos adicionales a los actores más conservadores en Estados Unidos para continuar con su campaña de odio contra nuestros connacionales y ayudará a los sectores más racistas del norte en su empeño por considerar a nuestros migrantes terroristas, contribuyendo a que las redes transnacionales de tráfico de personas sigan disfrutando de un negocio ampliamente lucrativo, por lo que resulta necesaria la no criminalización y la despenalización de la migración y de los migrantes”.

siguiente se turnó a la Cámara baja, en donde fue votada en el Pleno y donde se aprobó por unanimidad el 29 de abril de 2008.⁸ No fue sino hasta entonces, en pleno siglo XXI, que en México la migración indocumentada dejó de ser considerada por el propio Estado como un acto criminal.⁹ Este punto es central porque constituye la primera modificación al marco legal frente a la inmigración en el país, que forma parte del espíritu que la nueva ley haría suyo posteriormente.

En paralelo a lo anterior, hay otras reformas legales que constituyen parte del contexto de este cambio general a la norma migratoria. Por un lado, está la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria (27 de enero 2011), que representa un avance sustancial con relación a lo hasta entonces prescrito en la Ley General de Población en el campo del refugio internacional. Esta nueva versión, se dice, “armoniza la ley mexicana con los instrumentos legales internacionales vigentes y ratifica acuerdos que México ha firmado a lo largo de los años, muchos de los cuales no estaban en uso por falta de legislación adecuada en instrumentos afines”.

A decir de sus propios impulsores “La ley incluye una definición integral y completa de “refugiado” que permitirá que no se sancione a quien ingrese al país de forma irregular porque es perseguido y no se le discriminará, según señalan los elementos introductorios a esta ley, a quien busque la reunificación familiar por esta vía”. Por el contrario, “los refugiados tendrán derecho al trabajo, acceso a la salud y a la educación”, por ejemplo, podrán afiliarse al Seguro Popular.

Pese a lo ambicioso de los principios que enarbola, el principio del Refugio cuenta con menos de cinco mil demandantes de esa categoría, no obstante las condiciones de profunda crisis que viven países cercanos al nuestro y que, sin embargo, no buscan refugio en México, aun bajo la ampliación del marco legal que permite la causal de “reunificación familiar” como elemento para solicitar refugio.

Por otro lado, como parte del debate sobre una nueva normatividad migratoria, un tercer elemento de carácter jurídico es la Ley contra la Trata de Personas. Esta ley debe ubicarse como una consecuencia del incremento brutal de ese crimen —privación de la libertad de una persona con fines de esclavitud—, debido al contexto de extrema violencia que se ha vivido en el país en los últimos años. El Estado mexicano, incapaz de controlar al crimen organizado, sea por

⁸ Se modificaron los artículos 118 y 125 y se derogaron el 19, 120, 121, 123, 124 y el 127-de la Ley General de Población.

⁹ La reforma estableció que las sanciones a una internación indocumentada ahora se consideran una falta administrativa y exigen una multa de 20 a 100 días de salario mínimo.

omisión, complicidad o incompetencia, resultó un factor central para incrementar todo tipo de abusos contra los migrantes en tránsito por territorio mexicano, los cuales, dada su condición de pobreza, son extremadamente vulnerables. El marco de esta ley (contra la trata) debe verse, a su vez, como parte del contexto de la aprobación general de la Reforma Constitucional en materia de Derechos Humanos (9 de junio 2011), para muchos, la legislación más importante de los últimos tiempos con respecto a los Derechos Humanos en México.¹⁰

Podemos decir por tanto que, sin estar vinculadas de manera directa cada una de las nuevas leyes cuyo eje es la migración, forman parte de un debate amplio y profundo sobre el nuevo escenario migratorio nacional. A ello, se suman iniciativas y leyes locales y estatales sobre migración que muestran el gran dinamismo con que se percibe este proceso en el país.

Nuevo marco legal en torno a la migración en México

LEY SOBRE REFUGIADOS Y PROTECCIÓN COMPLEMENTARIA

Promulgada el 27 de enero de 2011

LEY DE INTERCULTURALIDAD, ATENCIÓN A MIGRANTES Y MOVILIDAD HUMANA EN EL DISTRITO FEDERAL

Promulgada el 7 de abril de 2011 ¹¹

LEY DE MIGRACIÓN

Promulgada el 25 de mayo de 2011

LEY GENERAL PARA PREVENIR, SANCIONAR Y ERRADICAR LA TRATA DE PERSONAS Y PARA LA ASISTENCIA DE LAS VÍCTIMAS DE ESOS DELITOS

Promulgada 13 de junio 2012

REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS

Promulgada 9 de junio 2011

¹⁰ Se elevan a rango constitucional los derechos humanos protegidos por los tratados internacionales ratificados por México. Se establece la obligación de todas las autoridades de prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos. Se crea un catálogo de derechos que no podrán suspenderse en ningún caso, como derechos a la vida, a la integridad, de la niñez y el principio de legalidad y no retroactividad. Se ciudadaniza la selección de titulares de organismos de protección de derechos humanos y se fortalece la autonomía de las comisiones. Se establece la facultad de la Comisión Nacional de Derechos Humanos para ejercitar acciones de inconstitucionalidad contra leyes locales y federales que vulneren derechos humanos contenidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte.

¹¹ Se trata de una Ley local del Distrito Federal, México (su Reglamento apareció a finales de 2012), que tiene como marco general la Interculturalidad como noción que reconoce la diversidad y pluralidad que la migración genera en la sociedad local y ante la cual se proponen nuevos marcos legales de acercamiento, facilitación e integración social.

¿Qué aporta la nueva Ley de Migración?

La Ley de Migración en realidad es el primer esfuerzo concreto por generar un marco legal para la migración en México (tema antes regulado en la Ley General de Población). Sin embargo, como lo mencionamos al inicio, es importante reconocer que la ley acabó siendo un marco para regular la inmigración (o extranjería) en el país, y dejó prácticamente fuera el tema de la emigración, que, como señalábamos, era, en todo caso, la referencia histórica más frecuente en torno a este tema.

El proceso migratorio es tan amplio que la idea de circunscribirlo a un solo marco legal se reveló como imposible. Así pues, a reserva de que el tema de la emigración (mexicanos que radican en el extranjero) se retome en un nuevo marco legal específico para esta experiencia, por ahora y dado el acotado marco con que se le menciona en la Ley de Migración, dicho tema quedó como un pendiente. Si bien es necesario señalar que se mantienen vigentes los programas, reglamentos y funciones administrativas que por años el Estado mexicano ha desarrollado frente a esa comunidad que representa diez por ciento de la población total del país.¹²

Por tanto, podemos decir que la Ley de Migración en realidad es una nueva ley de inmigración y como novedades a la vista podemos señalar que, en su declaración de principios y a lo largo de todo el texto, los Derechos Humanos son el discurso base de toda la ley (elemento inexistente en redacciones anteriores en torno a la inmigración). También se incorporan, como parte del léxico de la declaración de principios, las nociones de refugio, integración familiar e integración social. Además, se menciona explícitamente que habrá sanciones a malos servidores, lo que constituye un avance en términos de rendición de cuentas.

En la exposición de motivos destaca que la ley:

- Tiene la finalidad de crear un marco de garantías para proteger los derechos de los migrantes en el país, facilitar y ordenar los flujos migratorios desde y hacia México, privilegiando la protección y respeto de los derechos humanos.

¹² Una muestra de ellos son los distintos programas de contacto y apoyo de parte del Estado, como pueden ser la red consular mexicana (la más amplia del mundo), los programas de inversión económica (remesas), los programas sociales, (salud/educación), los proyectos de representación en la comunidad a través del CCIME de Relaciones Exteriores, y el voto de los mexicanos en el extranjero ejercido por segunda ocasión en las elecciones de 2012.

- Plantea un respeto irrestricto de los derechos de los mexicanos y extranjeros, sea cual fuere su origen, nacionalidad, género, etnia, edad y situación migratoria.
- Faculta al Instituto Nacional de Migración (INM) para instrumentar y ejecutar la política migratoria y para combatir la corrupción al interior del Instituto; se da sustento al sistema de profesionalización y certificación de su personal, a través de un Centro de Evaluación y Control de Confianza.
- La nueva ley señala que en ningún caso una situación migratoria irregular representará la comisión de un delito, ni se prejuzgará la comisión de ilícitos (cuyo precedente se dio en 2008).
- Otra novedad particularmente relevante de esta propuesta legal es que reduce más de 30 puntos y categorías consideradas anteriormente en la Ley General de Población a sólo tres categorías:
 - "Visitante", calidad migratoria que se otorgará a los extranjeros que permanezcan en estancias cortas en México por: turismo o negocios; visitantes con permiso para recibir remuneración, por estancias menores a 180 días; o trabajadores de las regiones fronterizas.
 - "Residente Temporal", categoría que se brindará a extranjeros que deseen permanecer en el país por estancias menores a cuatro años. En esta categoría se incluyen estudiantes, quienes podrán permanecer en el país en el tiempo que duren sus estudios.
 - "Residente Permanente", calidad que se otorgará a los extranjeros que deseen residir indefinidamente en México, por razones de asilo político, reconocimiento de la condición de refugiado, protección complementaria, y por reunificación familiar.

¿Qué críticas ha recibido la nueva Ley de Migración?

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

Leticia Calderón Chelius

- 1.- Contrario al espíritu de su exposición de motivos, en su propuesta de artículos ofrece crear una policía fronteriza que depende del Ministerio Público, lo que mantiene un nivel de control policiaco de los flujos migratorios.
- 2.- Aunque se habla de crear un sistema de profesionalización y certificación de personal de migración a través de un Centro de Evaluación y Control de Confianza, no se establecen elementos para generar un espacio confiable que permita efectivamente generar una profesionalización de sus cuadros.
- 3.- Para muchos grupos de derechos humanos, ofrecer nuevos tipos de visados sin incluir una visa de tránsito no resuelve el verdadero problema de la migración. Los artículos 34 y 47 de dicha ley invalidaron totalmente la discusión y el análisis sobre el posible permiso de tránsito, eliminando toda posibilidad de cualquier tipo de estatus migratorio para la población transmigrante. Esta situación preserva la invisibilidad de los migrantes de paso, que son los más vulnerables frente al crimen organizado y las propias autoridades.
- 4.- El aspecto más crítico de la nueva ley es que no desaparecen los operativos ni las verificaciones domiciliarias sin orden judicial, lo que permite mantener la discrecionalidad de las autoridades para abusar e intimidar a los migrantes. Además, permite el desarrollo de operativos de control migratorio en lugares distintos a los destinados al tránsito internacional para comprobar la situación migratoria de los extranjeros.
- 5.- Se mantiene el control discrecional para permitir la entrada a los defensores de los migrantes en los Centros de Detención,¹³ como un acto necesario, a fin de dar cauce legal a su detención y eventual libertad. Además, la nueva ley no menciona límites precisos para que la detención no constituya una medida desproporcionada —plazos que exceden a los legalmente permitidos por la Carta Magna—, por lo que no se contemplan programas de alternativas a la detención, que configurarían una opción más equilibrada a fin de dar cumplimiento al interés legítimo del Estado (Sin Fronteras, 2011).
- 6.- Pese a la mención de derechos humanos como parte del léxico de la nueva ley, se ha insistido en que no hay una visión de género efectivamente transversal y la inclusión de normas básicas respecto de la niñez, tópico de especial interés para los distintos grupos que trabajan el tema en México y que ven

¹³ Discutido en el marco de las reuniones del Grupo de Trabajo sobre Política Migratoria compuesto por distintos grupos y personalidades de la sociedad civil mexicana e internacional (nombres incluidos en las conclusiones).

con preocupación el incremento del flujo de niños y niñas no acompañados en el proceso migratorio contemporáneo.

- 7.- Un punto que destaca entre las críticas es la incapacidad del Estado para generar verdaderos mecanismos de diálogo, intercambio y recepción de las propuestas de parte de los grupos de la sociedad civil organizada hacia la ley, y posteriormente al reglamento, sobre todo cuando muchas de esas organizaciones hacen gran parte del trabajo que las mismas autoridades acaban delegando.¹⁴
- 8.- Finalmente, contrario al argumento de que la ley de migración promulgada en México ofrece un marco legal de avanzada y ejemplar incluso a nivel mundial, se precisa que la propia ley no considera algunos de los elementos básicos de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familias, aprobada por México en 1990, ratificada en 1999, y en vigor a partir de 2003, que incluye el derecho al trabajo, el bienestar social y, principalmente, el reconocimiento de la condición política de los sujetos migrantes a través de sus derechos políticos, que en la nueva ley ni siquiera se mencionan.

En resumen, los puntos que despertaron polémica en cuanto apareció la nueva Ley de Migración y que iniciaron un amplio debate sobre la misma fueron:

- Mantener un lenguaje inclusivo y homologar términos.
- Preservar en todo el documento un enfoque de género, además de hablar específicamente de niñas, niños y adolescentes migrantes.
- Revisar lo concerniente a la detención de las personas migrantes y el debido proceso en todo el acompañamiento ante los migrantes detenidos.
- Incluir la transparencia como un elemento básico de una cultura de rendición de cuentas, que es un tema que no se menciona en la nueva ley.

¹⁴ En el Anexo al comunicado de prensa 82/11 titulado: Observaciones preliminares de la relatoría sobre los derechos de los migrantes de la CIDH a México, fechado el 2 de agosto de 2011, presidida por el comisionado Felipe González, relator sobre los derechos de los trabajadores migratorios y miembros de sus familias, uno de los puntos de las recomendaciones generadas fue: "Iniciar de manera inmediata una consulta amplia y transparente con la sociedad civil y todas las áreas del Estado Federal y Estatal vinculadas con los asuntos migratorios, para la elaboración del Reglamento de la Ley de Migración".

Leticia Calderón Chelius

- Permitir de manera clara y sin condiciones discrecionales el acceso irrestricto de los defensores a los Centros de Detención. Ésta es una de las principales demandas de los propios defensores.
- Ofrecer un marco que permita una efectiva claridad y transparencia en Centros de Evaluación y Controles de Confianza del INM (formación de cuadros y de carrera bajo vigilancia verdaderamente objetiva y ajena al entramado burocrático del propio gobierno).

El debate subsecuente a la promulgación de la Ley de Migración se centró en la elaboración del Reglamento, con la idea de que es éste donde se pueden incorporar los ajustes que el marco legal general no detalla. Dicho reglamento rebasó el tiempo de su presentación oficial y no se abrió a debate para afinarlo con la sociedad civil involucrada en los temas de migración. En tanto no se promulgue un reglamento, la ley no entra plenamente en vigor, y así todo el esfuerzo por ofrecer un nuevo marco jurídico para la migración en México se mantiene en un limbo jurídico.

72 cadáveres

El tema de la migración también acaparó el debate político y legislativo debido a que, desgraciadamente, México tiene una larga historia de violentar a los extranjeros que pasan por su territorio; sin embargo, la situación tomó tintes de extrema emergencia en lo que algunos llaman el “holocausto migratorio”.¹⁵ En 2009 se publicó un Informe de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) que lanzó señales de alarma ante lo que se presumía ya como un patrón de conducta criminal que tenía en los migrantes a uno de los grupos más victimizados.

A la recurrente crítica a la actuación de las autoridades del INM, por omisión u obra, se agregaron los escándalos por el aumento del número de oficiales despedidos, dados de baja o separados temporalmente de sus labores, acusados de encubrimiento, corrupción y participación directa en los crímenes contra los extranjeros que cruzan por suelo mexicano con destino a Estados Unidos. Este nivel trágico de colusión y complicidad sólo puede entenderse por una extensa

¹⁵ Suscrito por el Padre Alejandro Solalinde, activista defensor de los derechos de los migrantes en México.

red de corrupción que permea al país mucho más allá del propio flujo migratorio. No es exclusivo de la migración ni se limita a ésta. Lo que sí es exclusivo de la migración es que por la propia condición de vulnerabilidad de los extranjeros “sin documentos”, éstos se vuelven invisibles y, por tanto, más fácilmente descartables, lo que exacerba la peligrosidad por la que transitan, aspecto que precisamente se critica a la nueva ley por no contemplar la figura de la migración de paso, cuando ésta es una realidad más allá de los deseos gubernamentales. Lo que se ha demostrado es que las mafias y grupos delincuenciales los esperan, muchas veces amparados por el propio Estado en la figura de los agentes del servicio de migración, quienes, junto con otros servidores públicos, custodian a las bandas criminales, separan a los migrantes que serán víctimas de secuestro y extorsión, y colaboran en su vigilancia.

La evidencia de esta situación está relatada no sólo en el informe de 2009 de la CNDH, sino en los que siguieron en 2010 y 2011 y ante los cuales las autoridades no se mostraron dispuestas al diálogo, al descalificar el dicho de los testimonios por “cuestiones metodológicas”.¹⁶ Desgraciadamente, los siguientes informes no han hecho sino fortalecer las hipótesis que se sabían de tiempo atrás y que eran gritos a voces de sobrevivientes, familiares, activistas, protectores de migrantes y algunos comunicadores.

El extremo de la violación a los derechos humanos por su brutalidad y divulgación a escala mundial fue el caso de los 72 migrantes encontrados muertos en fosas en San Fernando, Tamaulipas, en agosto de 2010. Con este descubrimiento se corroboró el patrón criminal de secuestros, tortura y asesinatos que han sufrido los transmigrantes por México de manera creciente en los últimos años. Sobresalen dos elementos: el conocimiento —señalado en los informes de la CNDH— del *modus operandi* para la extorsión de los familiares de las víctimas, a través de los cobros repetidos y realizados por medio de envíos monetarios en empresas como Elektra, que domina el mercado de este tipo de envíos en el país; y la incapacidad gubernamental para concluir de manera satisfactoria las pesquisas forenses de los cuerpos encontrados, y cerrar los casos años después de dicha tragedia, a la que se sumaron, incluso en el mismo lugar, otras tantas.¹⁷

¹⁶ Véase la nota al respecto: <http://www.eluniversal.com.mx/notas/736296.html>

¹⁷ A un año del descubrimiento de fosas clandestinas con migrantes asesinados en Tamaulipas (2010), se siguieron encontrando, prácticamente en el mismo sitio y en estados cercanos, rastros del mismo móvil criminal. Véase nota: <http://observadorglobal.com/a-un-ano-de-la-masacre-de-tamaulipas-aun-mueren-migrantes-n29349.html>

Leticia Calderón Chelius

Como respuesta de la sociedad civil ante estos hechos resalta la de periodistas y comunicadores sociales, a través del portal www.72migrantes.com, con la recopilación y difusión de testimonios de familiares de los asesinados desde la primera masacre descubierta en fosas masivas clandestinas en 2010, y ante lo que este grupo declara en su presentación “la enorme vergüenza que nos embarga como mexicanos”.

Nuevas experiencias migratorias: exilio, asilo y desplazamiento forzoso

Al inicio del sexenio calderonista se pensó en matizar la importancia de la migración como tema central de la agenda política bilateral con Estados Unidos, con la intención de diversificar los temas de mutuo interés para ambos países, sin embargo, irónicamente, la realidad es que se dio una especie de “sobremigratización”, al darse un giro hacia experiencias inéditas en el campo migratorio (Calderón y González, en prensa). Así, podemos señalar formas de migración pocas veces experimentadas en México, salvo casos muy concretos y que, en general, eran producto de disputas locales, religiosas o políticas acotadas a ciertos escenarios. En términos jurídicos, se trata de un incremento de Exiliados Políticos y de Desplazamiento Interno Forzado.¹⁸ Por ejemplo, para finales de 2010 se estimaba que casi un cuarto de millón de personas había abandonado Cd. Juárez, Chihuahua, (230 mil) en menos de tres años —2007 a 2010— De éstos, un éxodo de casi 124 mil personas (el 53.9%) se refugió en Estados Unidos, principalmente en la vecina ciudad de El Paso (Texas). Como parte del mismo proceso, el Instituto de Vivienda del Gobierno de Chihuahua reportó que casi 80 mil viviendas fueron abandonadas de manera definitiva o temporal en la región fronteriza de ese estado (Chavira y Martínez, 2010).¹⁹

¹⁸ De acuerdo a la definición de Naciones Unidas, por desplazamiento interno forzado se entiende “a la persona o grupo de personas que han tenido que huir o escapar de su lugar de origen, vivienda, hogar o lugar de residencia habitual, por circunstancias en contra de su voluntad y que no han cruzado una frontera internacional”. Este concepto tiene gran uso y vigencia sobre todo en países como Colombia y el continente africano donde su uso es recurrente. Para México, su mención es apenas reconocida y el debate político jurídico recién arranca.

¹⁹ Hay que tener en cuenta que la frontera no se acota a la zona urbana comúnmente referida, en el caso de Cd. Juárez, Chihuahua, sino que abarca todo lo que se conoce como “El Valle”, que es la periferia y extensión urbana hacia el este. En esa zona, sobresale Guadalupe, Distrito Bravo, cabecera del municipio, que cuenta con una población de nueve mil personas. Este pueblo se encuentra a tan sólo unos cinco kilómetros de la

Ciertamente, esta situación no es exclusiva de la frontera de Chihuahua ya que, desde otra región fronteriza, los hechos se han repetido. En Tamaulipas, en un solo fin de semana a finales del año 2010 alrededor de 100 familias del norte de la entidad abandonaron sus hogares por la creciente inseguridad que golpea la frontera de ese estado nortero. En este caso no se trató de una emigración hacia Estados Unidos, sino un desplazamiento interno forzado hacia un albergue en la ciudad de Mier de la misma "frontera chica", que incluye los municipios de Nuevo Laredo y Reynosa. La comunidad entera tuvo que abandonar de manera súbita su pueblo por temor a la violencia. A estas experiencias se suman cientos y cientos registradas por la prensa nacional e internacional e informes internacionales, como es el caso de La Cofradía, Sinaloa, donde, en mayo de 2012, los delincuentes les dieron 15 minutos a los habitantes para que todo el pueblo se fuera antes de que se enfrentaran con su grupo rival.²⁰

El asilo político

Como parte de este proceso derivado de la violencia, a partir de 2007 se incrementó la migración forzada, ya sea interna o cruzando fronteras, fenómeno que nunca antes fue característico de la migración mexicana. En este contexto se dio un incremento de solicitudes de asilo político de ciudadanos mexicanos. Se trata del número más importante de solicitudes de este tipo desde la época de la Revolución Mexicana en los inicios del siglo XX. En términos generales, durante el periodo 1990-2010, casi 146 mil mexicanos solicitaron asilo político, principalmente en Canadá, donde a partir de 2009 se estableció un nuevo visado para ciudadanos mexicanos con el propósito de limitar esta vía de migración a casos extremos y no sólo por temor, miedo o causas personales para considerar la salida del país (Calderón y González, en prensa).

Cerrado el flujo hacia Canadá, las solicitudes cayeron estrepitosamente en ese país, dejando a Estados Unidos como la nación que concentra el mayor

frontera con Estados Unidos y, aunque ha sido uno de los municipios más golpeados por la violencia entre las bandas del crimen organizado, en particular de narcotraficantes, esto no implica que sus habitantes hayan podido buscar por la vía del asilo una opción para proteger sus vidas.

²⁰ Uno de los casos registrados hacia el final del sexenio calderonista fue el de una familia entera de Villa Ahumada, Chihuahua, (20 personas), que pidió asilo político en la frontera estadounidense ante el temor fundado por su vida . <http://www.jornada.unam.mx/2012/06/25/politica/020n2pol>

número de peticiones de connacionales mexicanos en busca de refugio. En la última década, más de 81 mil han pedido refugio. Entre 2009 y 2010 se observa un incremento exponencial, mientras que en 2009, un total de 254 mexicanos solicitó asilo, para 2010 la cifra aumentó a 2 mil 973 solicitantes tan sólo a Estados Unidos, o sea, el número de peticiones se multiplicó por diez; y hacia el fin del sexenio calderonista rozan ya los tres mil casos a la espera del veredicto de un juez estadounidense que decida el destino de cientos de personas y de familias enteras que manifiestan un temor fundado de volver a México (Calderón y González, en prensa).

La solicitud de asilo ha mostrado ser una opción de migrar para salvar la vida, la integridad propia y de la familia, ante el inminente peligro que representan los grupos de delincuencia organizada, sean criminales o miembros del mismo Estado (un creciente número de solicitudes argumentan que quien los amenaza es el propio ejército mexicano). Sin embargo, la realidad es que el asilo constituye una salida para muy pocos, ya que siete de cada diez solicitudes de asilo son rechazadas por un juez en Estados Unidos; en El Paso, Texas, este índice es aún más bajo, ya que desde 2008 ha sido de menos del cuatro por ciento, siendo este punto fronterizo donde se concentra el mayor número de solicitantes de asilo (Bosque del Melisa, 2012).

El proceso de solicitud de asilo en el país vecino es ciertamente complejo por sus diferentes aristas políticas y jurídicas. Políticamente implica que ese Estado reconoce la gravedad de la situación en otro país, lo cual en sí mismo conlleva una condena pública, que no siempre es pertinente para las relaciones diplomáticas de las élites gubernamentales. Jurídicamente significa que un juez acepta revisar los casos de quienes pretenden ingresar por la vía del asilo, lo cual supone una protección expresa de parte de un Estado ajeno al propio, en este caso el estadounidense, hacia el solicitante, en el entendido de que su propio Estado es incapaz de protegerlo.

El procedimiento vigente se aprobó en 2009 y supone que los solicitantes del asilo político, por lo general, llegan a los cruces internacionales, pero son detenidos e internados, incluso durante varios meses, en el Centro de Detención Migratoria de la oficina de la Aplicación de las Leyes de Inmigración y Aduanas (ICE, por sus siglas en inglés) hasta que tramiten su caso en la Corte y demuestren su identidad, prueben no ser peligrosos, y expliquen la causa de su temor, de modo que ésta sea creíble para el juez cuya opinión es definitiva.

Dadas las características del proceso que se lleva a cabo, éste de entrada criminaliza a la víctima, la cual además enfrenta una serie de decisiones que son legales pero discrecionales. Por ejemplo, queda a criterio de la autoridad decidir si un solicitante de asilo político debe permanecer en libertad o en la cárcel, lo que muestra un fuerte sesgo a volver más rígida la ley en este campo para mexicanos respecto de otras nacionalidades. Así, la víctima de la violencia debe librar un juicio que, además de costoso, tortuoso, cruel y degradante, cuestiona sus propios temores, que debe probar como justificados y que ameritan una protección internacional por parte de un tercer país. Este flujo, hasta antes poco referido en el proceso migratorio mexicano, ocupa ya un lugar fundamental para entender el actual escenario migratorio nacional, no tanto por su número, que es mínimo frente al universo de 1.2 millones de mexicanos que radican en el exterior, sino por las implicaciones políticas, sociales, económicas y de impacto emocional, personal y socializado, que representa cada caso en sí mismo.

Las nuevas circunstancias de los mexicanos que un día se fueron

Aunado a los nuevos procesos de migración surgidos durante el periodo de Felipe Calderón, existe un fenómeno que ha rebasado cualquier predicción posible sobre la realidad migratoria nacional. Se trata de la migración de retorno, nunca antes experimentada de manera numerosa y visible para el Estado mexicano. Se estima un retorno promedio que va desde las 300 mil a las 500 mil personas,²¹ donde 2010 representó el pico más alto de los últimos años con casi 400 mil, de acuerdo con cifras del Instituto Nacional de Migración INM.²² Este proceso se explica, sobre todo, por la situación económica en Estados Unidos a raíz de la crisis de 2007, con un gran impacto en uno de los sectores

²¹ Tal como lo señala el informe *Situación Migración del Servicio de Estudios Económicos* del Grupo BBVA, julio 2012, pag. 13, "Al respecto, el principal consenso en las investigaciones es que la tendencia creciente en el flujo migratorio mexicano iniciada principalmente desde la década de los noventa se detuvo. Incluso algunas estimaciones muestran que en el caso de la población mexicana indocumentada la población ha disminuido. Para el periodo 2007-2010 las cifras del Pew Hispanic Center indican una reducción de alrededor de 500 mil personas, mientras que las del Department of Homeland Security sugieren una reducción de poco más de 300 mil".

²² Que puede ser un retorno resultado de la crisis económica en Estados Unidos y no un reestablecimiento definitivo en México.

Leticia Calderón Chelius

de mayor empleo para los migrantes, que es la industria de la construcción (García Zamora, 2012). A esto se añade, en paralelo a un creciente aumento de intentos legales por criminalizar la migración, principalmente la indocumentada, junto con una política de deportación sumamente agresiva, que en conjunto han hecho más costoso, complicado y peligroso emigrar o permanecer en Estados Unidos para cientos de miles de mexicanos.²³

A continuación mostramos sólo unos cuantos ejemplos de las leyes e iniciativas anti inmigrantes para reglamentar de manera más severa la migración indocumentada en Estados Unidos:

Leyes e iniciativas anti inmigrantes de los últimos años en Estados Unidos:

La ley SB 1070 en Arizona fue aprobada en abril de 2010

La HB 56 de Alabama se aprobó el 29 de septiembre del 2011

Debates y controversias que las han detenido:

La HB 87 de Georgia. Sanciona a las personas que deliberadamente transportan a indocumentados en algunas situaciones y convierte en un delito mayor presentar documentos o información falsa al solicitar un trabajo. También será delito albergar a un "ilegal".

La HB 497 de Utah. Faculta a los policías para revisar la situación migratoria de las personas, incluyendo los pasajeros de un automóvil, y a cualquier funcionario público estatal o municipal para averiguar la situación migratoria de quien solicite un servicio.

La HB 590, de Indiana. La ley antiinmigrante criminaliza la portación y presentación, como identificación oficial, de la Matrícula Consular, que expiden los consulados de México en Estados Unidos.

¿Se acaban los mexicanos?

A este escenario se agrega una nueva experiencia en lo que algunos han llamado *Migración Cero*, que define un aparente equilibrio estadístico entre el número de quienes emigran y el número de retornados (entre los que se van y los que regresan), lo cual ha provocado, señalan, un estancamiento del crecimiento del universo de mexicanos radicados en el exterior, específicamente en Estados Unidos.

²³ Tan sólo en el año fiscal 2011, Estados Unidos deportó a una cantidad récord de 397.000 mil personas y detuvo a casi el mismo número. De acuerdo con los datos federales enviados a ARC www.arc.org a través de una solicitud basada en la Ley de Libertad de Información, un número en aumento de deportados son padres de niños estadounidenses que se quedan solos en Estados Unidos bajo la custodia del Estado.

Al contrario de lo que fueron los años pico del éxodo migratorio (2004-2005), el número de connacionales que migró al extranjero registró una caída de casi 27% por ciento en la última década (Pew Hispanic Center, 2011). Esto ha implicado una disminución estadísticamente relevante de la migración mexicana hacia el país vecino. Por ejemplo, mientras que a partir del Censo 2000 se señala que los mexicanos que migraron al extranjero fueron más de 1.5 millones, en 2010 se contabilizaron 1.1 millones de personas que salieron del país.²⁴ Si bien el argumento se basa en tendencias estadísticas con proyecciones a mediano plazo, lo delicado del argumento desde una perspectiva política y social es que, aun cuando estemos frente a una baja numérica del flujo migratorio en términos históricos, esto no modificará ni aun en el mediano plazo la dinámica, presencia y problemática de una comunidad que suma millones de personas. La sola noción de “migración cero” sugiere una no-migración, un fin de la migración, que es muy lejana a la realidad y puede llevar a equívocos lamentables en términos de políticas públicas.

El cambio en el perfil de la comunidad mexicana en Estados Unidos, producto de la migración, ciertamente está en una fase de cambio irreversible, tanto por estas proyecciones que apuntan a nuevas tendencias del flujo a mediano y, principalmente, a largo plazo, pero, además, debido a que por primera vez, en el año 2011, el registro del número de nacimientos dentro de la comunidad mexicana fue mayor entre los mexicanos de segunda generación (ciudadanos estadounidenses) que de los migrantes mexicanos (primera generación).

Así, dos características como la juventud y la natalidad de la propia comunidad de origen mexicano, incluso sin considerar el flujo migratorio, están fortaleciendo a esa minoría racial en Estados Unidos, de tal manera que la población hispana en su conjunto —que incluye a la población inmigrante mexicana— pasó de 35.4 millones en el 2000 a 50.5 millones en 2010, con lo que hoy constituye el 16.3 por ciento de la población total de la Unión Americana (Pew Hispanic Center, 2011).

²⁴ Véase: (<http://www.cnnexpansion.com/economía/26/08/2011>)

Conclusiones y recomendaciones

México ha vivido una paradoja en el campo de lo migratorio durante el sexenio de Felipe Calderón. Por un lado, la idea inicial de quitar peso a la agenda de los mexicanos en el exterior, por el otro, dada la violencia generada por la guerra declarada al narcotráfico y las consecuencias de la crisis económica estadounidense, el país ha enfrentado un debate profundo, intenso y doloroso en la materia. Lo novedoso es que este debate se dio a partir de procesos relativamente nuevos, como la transmigración y otros que derivaron directamente de la propia situación señalada (violación a los derechos humanos, vulnerabilidad extrema de los migrantes, desplazamiento forzoso, exilio). Irónicamente, además, este periodo sexenal estuvo notoriamente cargado hacia el debate de un nuevo marco legal, que generó varias leyes que son parte de este escenario.

Un tema que es central durante este periodo es el surgimiento de grupos de activistas, expertos y voluntarios que se sumaron a la causa, como nunca antes ocurrió en el país, para la defensa de los migrantes.²⁵ A voces como la del Dr. Jorge Bustamante, relator especial de la ONU para los Derechos Humanos de los migrantes,²⁶ se puede agregar una variedad de grupos y personas de la sociedad civil mexicana que constituyeron un frente importante para visibilizar el tema de la situación migratoria en México.²⁷ Desafortunadamente, por su gravedad, temas como el secuestro de migrantes ocuparon la atención pública, lo que no necesariamente se traduce en una actitud solidaria y compasiva con el extranjero en desgracia, como lo mostraron los constantes ataques y eventual cierre de la casa del migrante en Tultitlán, Estado de México, en julio de 2012.

²⁵ A modo de muestra algunos de los grupos que constituyen el **Grupo de trabajo sobre legislación y política migratoria 2010-2012**, son: Alianza Nacional de Comunidades Caribeñas y Latinoamericanas (NALACC), Centro de Derechos Humanos Fray Matías de Córdova, Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez (Prodh), Coalición Pro Defensa del Migrante de Baja California, Dimensión Pastoral de la Movilidad Humana (DPMH), FUNDAR Centro de Análisis e Investigación, i(dh)eas, Litigio Estratégico en Derechos Humanos, Instituto de Estudios y Divulgación sobre Migración (INEDIM), Instituto para las Mujeres en la Migración (IMUMI), Red por los Derechos de la Infancia en México (REDIM), Servicio Jesuita a Migrantes México (SJM-MEX), Sin Fronteras I.A.P., Grupo Guatemala-México Migración y Desarrollo.

²⁶ De acuerdo a Parametría, 87 por ciento de los mexicanos encuestados por esta empresa estaban enterados de secuestros de migrantes en el país, lo que no implica apertura y solidaridad, pero sí conocimiento de la problemática. Véase: Carta Paramétrica <http://www.parametria.com.mx/DetalleEstudio.php?E=4277>

²⁷ Por ejemplo: Movimiento Migrante Mesoamericano (MMM), Tribunal Internacional de Conciencia de los Pueblos en Movimiento, Comisión sobre ejes migratorios, capítulo mexicano, Tribunal Permanente de los Pueblos, y PRECADEM (Prevención, Capacitación y Defensa del Migrante), A.C, Posgrado para la Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, UACM.

Muchas lecciones deja un sexenio de contrastes en el campo de las políticas públicas hacia los migrantes en México. Lo evidente es que el universo de la migración rebasa la capacidad de aglutinar en un todo dicho campo, tal como lo demostró el debate y eventual resultado de la Ley de Migración de 2011 y la postergación de la emisión de su Reglamento, lo cual dejó en un limbo jurídico a la propia ley. Así pues, las diferentes etapas de la migración son procesos en sí mismos y deben ser tratados en conjunto pero también bajo su singularidad.

Otro punto derivado de la experiencia de este sexenio es que el debate jurídico encarna lo que la propia sociedad y sus fuerzas políticas entienden sobre un problema. Así, la dinámica legislativa del debate sobre la ley migratoria y su eventual reglamento mostró las capacidades negociadoras de unos y las incapacidades de inclusión de otros. Hizo evidente también que toda ley es resultado de su tiempo y circunstancia, ya que fue el escenario de extrema violencia y vulnerabilidad hacia los migrantes lo que modificó *de facto* el tono del debate parlamentario y procedimental.

La realidad pesó, cimbró el debate y colocó prioridades que probablemente no eran parte de la agenda inicial. Desafortunadamente, ni con toda la claridad sobre la urgencia nacional ante el tema migratorio se alcanzó la sensibilidad para destrabar el debate jurídico con respecto al Reglamento que da cuerpo y vida a la Ley de Migración.

De las lecciones aprendidas, además de la obviedad de que el sello de la violación a los derechos humanos no puede seguir siendo norma de la experiencia migratoria en México, queda una, la más elemental, la más contundente, la más pequeña tal vez frente a la vorágine que se vivió en el campo migratorio durante el sexenio 2006-2012: es indispensable que la población mexicana asuma su condición de país de migración, tanto para su comprensión y solidaridad con los mexicanos que emigran por diversas razones y, eventualmente, según hemos visto, con un número importante que retorna al país, como para entender las nuevas y terribles experiencias que han provocado un nuevo éxodo (exilio).

Por hoy, y más que nunca, es indispensable generar un conocimiento y actitud compasiva y solidaria frente al otro, tanto hacia el extranjero que cruza el país como al que elige México como destino de vida. Los datos de la encuesta de CONAPRED 2012 apuntalan la urgencia frente a la que nos encontramos: en México menos de uno por ciento es extranjero; sin embargo, el 40 por ciento de los mexicanos percibe que en el país viven demasiados extranjeros, y 45 por ciento cree que perjudican al país. Sin elementos para hacer tales señalamientos,

lo que queda claro es que las percepciones son un arma potente dependiendo de lo que enarbolan, que puede ser aprecio y respeto o denigración y negación. Por tanto, si algo puede hacer México, su gobierno, sus instituciones, su población, es trabajar muy fuerte en el campo de la pluralidad, la tolerancia y el respeto a los derechos humanos. Combatir la discriminación tendría que ser una política pública fundamental, el punto de partida.

A partir de algunos de los elementos que hemos revisado en estas páginas hay una serie de recomendaciones para el desarrollo de políticas públicas que resulta importante destacar:

Primero, es necesario avanzar de manera acelerada en la armonización de todas las leyes que se relacionan con la propia ley migratoria, como una prioridad para darle coherencia a dicho instrumento; sin esto, y sin un presupuesto específico para cada rubro, la ley será sólo letra muerta aun antes de haber nacido.

Segundo, es preciso y urgente que implementar un sistema de documentación de la población mexicana como un objetivo que está inconcluso a falta de cédula de identidad, y dado el atraso palpable en esta materia a nivel nacional. Para la población migrante éste es un tema prioritario, pues un número considerable tiene problemas con sus documentos más elementales, por ejemplo, acta de nacimiento, credencial para votar del IFE. Ante ello se debe emprender una cruzada de documentación básica para proporcionar una identificación elemental a la población. Si bien esto no eliminaría los abusos, sí permitiría aminorar las violaciones recurrentes tales como la negativa de acceso a servicios públicos y la exclusión de la vida política. Con el creciente retorno migratorio experimentado en este último periodo, la carencia de documentos por parte de la población se hizo más evidente, pero lo mismo puede preverse para los ciudadanos binacionales que incrementarán su número en los próximos años, ya que en breve se llegará a la primera generación de ciudadanos con nacionalidad mexicana incluso habiendo nacido en el extranjero (2014), producto de la ley de no pérdida de nacionalidad que entró en vigor en 1996. Este tema no debe obviarse porque traerá un caudal de nuevos procesos y demandas.

Tercero, es preciso avanzar hacia una formación de cuadros que conozcan e integren el tema migratorio como un eje que atraviesa distintos aspectos de la vida nacional. Si bien este proceso está en marcha desde hace más de dos décadas, la realidad es que a un nivel de la gestión pública profesionalizada aún no logra impactar los niveles de mayor contacto con la población migrante. Se

observa que es en el nivel de trato más directo donde los servidores públicos deben ser formados e informados tanto en la aplicación de la ley, como en la conciencia social del país de larga tradición migratoria que somos. Un principio que debe permear este proceso —sobre todo de parte de los servidores públicos— es el de la no discriminación, incluido recientemente como parte de las reformas constitucionales en materia de Derechos Humanos. Un solo ejemplo para ilustrar, ahí donde a un niño o niña le sea negado entrar a la escuela por falta de documentación, ahí donde no se garantice el respeto de un niño o niña por un manejo limitado o nulo del español por retornar junto con su familia del extranjero, ahí donde no se eduque en el conocimiento del país de alta migración que somos, en cada uno de esos casos, el Estado estará fallando en su responsabilidad primaria.

Cuarto, un tema indispensable para enfrentar con audacia y creatividad el tema de la migración es incorporar un enfoque que se ha señalado cada vez más, pero del cual no hay ningún tipo de aproximación estructurada desde el Estado: reconocer el impacto emocional que el proceso migratorio tiene en distintos niveles y etapas de la vida de las personas, de las comunidades, del país en su conjunto. Por tanto, es indispensable incorporar esta variable en los programas, planes y proyectos que se realicen en todas las áreas que cruzan lo migratorio. No hay forma de afrontar el retorno sin conocer el impacto que significa dejar lo vivido para volver a empezar. No hay forma de entender la tragedia que constituye la separación de las familias sin una debida atención psicológica. La formación de cuadros en esa materia es una urgencia nacional que se ha despreciado por años y debería constituir un cambio en el enfoque de la mirada que se ha dado al proceso migratorio, excesivamente economicista y jurídico.

Quinto, no hay tema que sea la mayor deuda en lo migratorio que la aplicación de la justicia. Ciertamente, la justicia como tal puede ser solo un ideal abstracto, cuando la misma migración es una respuesta a la injusticia que limita las condiciones mínimas de movilidad y progreso. Por tanto, la justicia representa no sólo el cambio de las condiciones generales de vida, sino, sobre todo, la respuesta muy concreta a situaciones que el Estado es responsable de controlar y atender, tales como la defensa irrestricta a los derechos humanos de los migrantes en cualquier tipo de modalidad (emigración, inmigración, retorno, tránsito). El Estado mexicano debe instrumentar, por tanto, controles y sanciones ejemplares que modifiquen de manera real la complicidad de algunas autoridades en la violación de los derechos humanos. Es claro que este tema

permea distintas problemáticas que rebasan el ámbito migratorio, pero también es cierto que por sus condiciones de extrema vulnerabilidad debe ser un tema central para modificar las condiciones de la migración en México.

Justicia significa también resarcir los daños ocasionados ante una situación que atente contra la condición humana de cualquier sujeto, en este caso, el Estado debe responsabilizarse de las consecuencias de sus actos y omisiones. Por tanto, debe darse una obligatoriedad de resarcir el daño causado. No basta, como se ha visto de manera recurrente, emitir disculpas cuando hay errores o complicidades probadas, sino indemnizar a las víctimas por los daños causados. En temas como el exilio, el desplazamiento forzoso, no basta contabilizar los sucesos y las situaciones que dieron lugar a dichas tragedias, sino que, además de ejercer todo el peso de la ley ante quien violentó la vida de cualquiera, el propio Estado debe asumir también el costo que provoca el daño material y económico causado por dicho acto. Instrumentar políticas de indemnización por justicia probada es indispensable para modificar la lógica que se ha mantenido hacia los migrantes como meras víctimas de su propia circunstancia, cuando su situación es resultado de la propia actuación del Estado a través de sus distintos funcionarios.

Sexto, y última recomendación: no hay mejor política migratoria que un proyecto educativo nacional que mejore las capacidades más elementales de los mexicanos. Lo que se observa es que el conocimiento limitado del propio idioma (especialmente el español), aun en jóvenes con estudios formales, incluso hasta educación media, les impide aprender todo tipo de conocimientos, incluido un segundo idioma —como es el inglés—. Además, las matemáticas elementales son la base para cualquier conocimiento técnico, que para los mexicanos, por sus bajos niveles en ésta área, se complica aun por encima de otras naciones de desarrollo similar. A esto se suma una necesidad apremiante de socializar el conocimiento y acceso elemental de los mexicanos a las nuevas tecnologías. Dado que la experiencia migratoria expone de manera muy cruda las carencias, esto provoca un nivel de aislamiento y rezago que el propio sistema educativo nacional ayuda a reproducir. Por tanto, sin educación de calidad los migrantes mexicanos están condenados a seguir en la parte más baja de la cadena de empleos y salarios cuando están en el extranjero, pero también esto impide generar nuevos valores como la tolerancia, la pluralidad, la visión positiva de los otros. La educación, por tanto, no sólo implica un mejor futuro para quienes

finalmente emigren, sino también para quienes al retornar puedan reforzar sus conocimientos y desarrollarlos al máximo; y también para quienes, siendo extranjeros, hacen de México su país, sea temporal o de manera definitiva, y para quienes no persistan en actitudes racistas que desafortunadamente permean la vida social mexicana.

Bibliografía

- Amnistía Internacional (2010), *Víctimas Invisibles, Migrantes en Movimiento en México*, Reino Unido.
- Barja, Joselin, Carolina Carreño y Jesús de la Peña (2011), *“Pese a todo, México siempre te abre los brazos”: Estudio sobre integración sociocultural de extranjeros*, Sin Fronteras, México.
- Bustamante, Jorge (2010), *Migración, Vulnerabilidad y Derechos Humanos*, en Anguiano, María Eugenia y Ana María López Salas (Edit.) *Fronteras y Migraciones*, Icaria, Madrid.
- Calderón Chelius, Leticia y Andrea González Cornejo, Rastros del duelo. Exilio, asilo político y desplazamiento forzado interno en la frontera norte de México, en Dolores Paris Pombo (Coord.), *Migrantes, desplazados, braceros y deportados: Experiencia migratoria y prácticas políticas*, Colegios de la Frontera Norte, (en prensa), México.
- Calderón Chelius, Leticia (2010), “Las coordenadas centrales para acercarse al estudio de la migración internacional en México”, en José Luis Sánchez y Adriana Sletza Ortega Ramírez (Coord), *Migración México-Estados Unidos, Textos Introductorios*, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP), México.
- Calderón Chelius, Leticia (2010), *Los super héroes no existen. Los migrantes mexicanos ante las primeras elecciones en el exterior*, Instituto Mora , México, 2010.
- Calderón Chelius, Leticia (2012), “Conferencia de Inauguración de la Segunda Semana Nacional de la Migración”, en Paula Leite y Silvia Giorguli, *Reflexiones en torno a la migración mexicana como objeto de Políticas Públicas*, CONAPO, México, pp. 111- 124.

- Casillas, Rodolfo (Coord.) (2009), *La trata de personas en México, situaciones presentes y potenciales de las mujeres, niñas, niños y adolescentes*, Cámara de Diputados, México.
- Centro de Estudios Migratorios (2011), *SÍNTESIS, Estadísticas migratorias del Instituto Nacional de Migración / SEGOB*, México.
- Chavira, Ramón y Wilebaro Martínez (2010), Observatorio de Seguridad y Convivencia Ciudadana de Municipio Juárez, *Informe sobre abandono de vivienda en Ciudad Juárez, Chihuahua*, Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, México.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2011), *Observaciones preliminares de la Relatoría sobre los Derechos de los migrantes de la CIDH a México*, OEA, Washington.
- Comisión Nacional de Derechos Humanos (2009), *Informe especial sobre los casos de secuestro en contra de migrantes*, CNDH, México.
- Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (2010), *Encuesta Nacional sobre Discriminación en México. Resultados sobre personas migrantes*, Conapred, México.
- Durand, Jorge (2005), "De traidores a héroes: Políticas emigratorias en el contexto de asimetría de poder" en Raúl Delgado y Beatrice Knerr (Coord.) *Contribución al análisis de la migración internacional y el desarrollo regional en México*, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión/M.A Porrúa/ UAZ, México.
- Escobar, Agustín y Martin, Susan (2008), *La gestión de la migración México-Estados Unidos: un enfoque binacional*, Instituto Nacional de Migración-CIESAS- DGE Equilibrista, México.
- Farah, Mauricio (2009), *Informe Bienvenidos al infierno del secuestro*, CNDH, México.
- García Zamora, Rodolfo (2012), *Cero migración: Declive de la migración internacional, retorno creciente y lucha presupuestal de los migrantes*, Voces Ciudadanas, Núm. 23, Iniciativa Ciudadana, A.C., México.
- <http://www.iniciativaciudadana.org.mx/voces-ciudadanas/573-voces-ciudadanas-no-23-qcero-migracion-declive-de-la-migracion-internacional-retorno-creciente-y-lucha-presupuestal-de-los-migrantesq.html>

- Giorguli Saucedo, Silvia E. et al. (2006), *La migración mexicana y el mercado de trabajo estadounidense. Tendencias, perspectivas y ¿oportunidades?*, CONAPO, México.
- González Gutiérrez, Carlos (2009), "The Institute of Mexicans Abroad. An effort to empower the diaspora" en RANNVEIG AGUNIAS, Dovelyn ed. *Closing the distance. How governments strengthen ties with their diasporas*, Migration Policy Institute, Washington, D.C.
- Guevara Bermúdez, José Antonio (2011), *Marco institucional y normativo en material de migración internacional en México, análisis y propuestas*, Instituto de Estudios y Divulgación sobre Migración, México.
- Imaz Bayona, Cecilia (2008), "De traidores a héroes: El cambio de percepción en México hacia los migrantes" en Elaine Levine (Ed.) *La migración y los latinos en Estados Unidos, visiones y conexiones*, UNAM/CISAN, México.
- Instituto Nacional de Migración (2011), *Ley de migración*, México, Secretaría de Gobernación.
- Leite, Paula y Silvia Giorguli (Coord.) (2009), *Las políticas públicas ante los retos de la migración mexicana a Estados Unidos*, CONAPO, México.
- Leite, Paula y Silvia Giorguli (Coord.) (2010), *Reflexiones en torno a la emigración mexicana como objeto de políticas públicas*, CONAPO, México.
- Martínez, Oscar (2010), *Los migrantes que no importan. En el camino con los centroamericanos indocumentados en México*, Icaria, España.
- Meza González, Liliana y Miriam Cuéllar Álvarez (Comps.) (2009), *La vulnerabilidad de los grupos migrantes en México*, Universidad Iberoamericana, México.
- Organización Internacional para las Migraciones (2011), *Informe sobre las migraciones en el mundo 2011 | Comunicar eficazmente sobre la migración*, Ginebra.
- Palma Mora, Mónica (2006), *De tierras extrañas, un estudio sobre la inmigración en México, 1950-1990*, Instituto Nacional de Migración, Colección Migración, México.
- Pew Hispanic Center (2011), *The Mexican-American Boom: Births Overtake Immigration*.
- (2011), *El Boom Mexicano-Estadounidense*.

Leticia Calderón Chelius

- Pew Hispanic Report (2009), *The Mexican Born Population in U.S.A.*
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2007), *Informe sobre Desarrollo Humano México 2006-2007*, PNUD, México
- Rodríguez Chavez, Ernesto (Coord.) (2010), *Extranjeros en México, continuidades y aproximaciones*, Colección Migración, Instituto Nacional de Migración, México.
- Scherer García, Julio (2009), *Secuestrados*, Grijalbo, México.
- SEDEREC, Ley de interculturalidad, atención a migrantes y movilidad humana en el Distrito federal, Reflexiones (2011), Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades/ Gobierno del D.F., México.
- Sin Fronteras (2010), *Informe sobre la situación de los derechos humanos de las personas migrantes y solicitantes de asilo detenidas en las Estaciones Migratorias de México, 2007-2009* México.
- (2011), Perspectiva jurídica y social de la detención de migrantes en Iztapalapa, D.F y Tenosique, Tabasco México.
- Samohano, Katya y Pablo Yankelevich (Coord.) (2011), *El refugio en México, entre la historia y los desafíos contemporáneos*, Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR), México.
- Wessler, Seth (2011), *La Intersección Peligrosa de la Aplicación de Leyes de Inmigración y el Sistema de Cuidado Infantil*, EUA, El Centro de Investigación Aplicada (ARC).
- Zúñiga Herrera, Elena et al. (Coord.), (2006) *Migración México-Estados Unidos, Implicaciones y retos para ambos países*, CONAPO/U de Guadalupe/CIESAS/Casa Juan Pablo/COLMEX, México.

Hemerografía

- Bosque del Melissa, "El lugar más peligroso de México", *Nexos*, mayo 2012 , <http://www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo&Article=2102684>
- CNN México, Por inseguridad, aumenta la migración en la frontera norte de Tamaulipas, Miércoles, 10 de noviembre de 2010.
- El Informador*, Anualmente ingresan a México 150 mil migrantes indocumentados, 11 de octubre, 2011, <http://www.informador.com.mx/mexico/2011/328525/6/todos-somos-secuestrables.htm>

- El Paso, A fresh start, in focus: Forced out by violence, merchants establish themselves across border, *Times*, 4 de noviembre 2010.
- El Universal*, Abandonadas 76 mil viviendas en Juárez, México D.F., a 17 de enero de 2011.
- , Ignacio Alvarado, Alberto Cuenca y Thelma Gómez / Enviados Migrantes de la violencia fundan en EU “su Tijuana”, Martes 13 de julio de 2010.
- Mx, Violencia deja pueblos fantasmas en el norte de México, 12 de julio de 2010, <http://www.eluniversaltv.com.mx/detalle.php?d=19220>
- Emilio Ruíz Parra, *Solalinde*, *Revista Gatopardo*, septiembre 2011.
- Equipo Argentino de Antropología Forense, Observaciones sobre el proceso de identificación de restos y recomendaciones sobre enterramiento de restos no identificados, Argentina, mimeo, www.eaaf.org
- Grupo de trabajo sobre legislación y política migratoria (2011), *Aportes al debate: marco normativo y política migratoria*, (mimeo), México.
- (2011), *Compilación de documentos elaborados por el Grupo de Trabajo sobre Política Migratoria como insumos para el Reglamento de la Ley de Migración (septiembre-octubre 2011)*, (mimeo), México.
- Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria, Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación, 27 de febrero de 2011, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Secretaría de Servicios Parlamentarios, Centro de Documentación, Información y Análisis, México.
- Libre en el Sur*, El exilio, última esperanza en Ciudad Juárez, Jueves, 01/20/2011.
- Organización Interamericana de Derechos Humanos (2011), Observaciones preliminares de la relatoría sobre los Derechos Humanos de los Migrantes de la CIDH a México, México.
- Revista EMET*, Viven chihuahuenses preocupación, angustia, miedo, enojo, sufrimiento y desesperanza: estudio, miércoles, 19 de enero de 2011.
- Abandonan Ciudad Juárez 230 mil personas en dos años por temor a la violencia, lunes, 20 de septiembre de 2010.
- Rodríguez Chávez, Ernesto y Salvador Cobos, Extranjeros residentes en México, Una aproximación cuantitativa con base en los registros administrativos del INM, Centro de Estudios Migratorios/Instituto Nacional de Migración/Secretaría de Gobernación, México, 2012.

Leticia Calderón Chelius

Páginas web:

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

<http://72migrantes.com/>

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

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