



MÉXICO EN LA ENCRUCIJADA: IMPLICACIONES INTERNAS E INTERNACIONALES DE LA MIGRACIÓN

Noviembre del 2015



Creado en diciembre del 2011, el Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques del Senado de la República tiene por objeto la realización de estudios y el acopio de información sobre temas de política internacional y política exterior de México. Presta apoyo a las comisiones de relaciones exteriores para el desarrollo de sus actividades y respalda el ejercicio de las facultades exclusivas del Senado en materia de política exterior; además de auxiliar a los órganos directivos, comisiones, grupos parlamentarios y senadores en materia de diplomacia parlamentaria y protocolo en el ámbito internacional.

Imagen de la portada tomada de *CNN México* “Agentes de migración rescatan a 38 migrantes en el desierto de Sonora”, 7 de octubre de 2011. Consultado el 10 de noviembre de 2015, en: <http://mexico.cnn.com/nacional/2011/10/07/agentes-migracion-rescatan-a-38-migrantes-en-el-desierto-de-sonora>



CENTRO DE ESTUDIOS
INTERNACIONALES
Gilberto Bosques

MÉXICO EN LA ENCRUCIJADA:
IMPLICACIONES INTERNAS E
INTERNACIONALES DE LA MIGRACIÓN

Noviembre del 2015

CONTENIDO

Introducción	3
1. El fenómeno migratorio en México: antecedentes y evolución histórica	6
1.1 Breviario histórico de la migración entre México y Estados Unidos	6
1.2 Breviario histórico de la migración en la frontera sur de México	10
2. Marco legal vigente e instrumentos internacionales suscritos por México en la materia	12
2.1 La migración como un derecho humano	12
2.2 Evolución del marco jurídico mexicano en materia migratoria	16
2.3 Instrumentos internacionales sobre migración suscritos por México	21
3. Migración entre México y Estados Unidos: perspectivas de la reforma migratoria estadounidense	28
3.1 Etapas de la migración mexicano-estadounidense	28
3.1.1 Dinámica migratoria binacional antes del TLCAN: del Programa Bracero a la integración silenciosa	28
3.1.2 Del libre comercio a la guerra contra el terrorismo: implicaciones de la política exterior estadounidense para la movilidad binacional	31
3.2 La presidencia de Obama: propuestas y acciones en torno a la reforma migratoria	33
3.2.1 La reforma migratoria y la seguridad fronteriza	35
3.2.2 La acción ejecutiva de Obama	35
3.2.3 Los cambios en los patrones de la migración mexicano-estadounidense	37
3.2.4 El tema migratorio ante el panorama político-electoral de 2016	38
3.3 Perspectivas de la reforma migratoria: posibilidades y espacios de acción para México en el marco de su relación con Estados Unidos	39
3.3.1 Escenario a futuro de la reforma migratoria estadounidense	40
4. La otra migración: frontera sur y migrantes centroamericanos en tránsito	44
4.1 Escenario regional de la frontera sur de México	44
4.1.1 Flujos migratorios	46
4.2 Violencia y migración: riesgos de los migrantes en condición de vulnerabilidad	48
4.2.1 La crisis de los menores migrantes no acompañados	51
4.2.2 Migración femenina	56
4.3 Programa Frontera Sur: evaluación y análisis de sus alcances y límites	57
Consideraciones finales	62

Introducción

La migración no es un fenómeno nuevo ni exclusivo de algunos países. El movimiento de personas a través de las fronteras es, como señala la Oficina del Alto Comisionado sobre Derechos Humanos de Naciones Unidas, tan antiguo como el establecimiento mismo de dichas fronteras.¹ Sin embargo, como han apuntado algunos especialistas, desde las últimas décadas del siglo XX se puede hablar de una “segunda gran oleada de migraciones de la época contemporánea”,² en vista de que, para 2009, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) contabilizaba al menos 214 millones de migrantes internacionales. En 2013, año de la más reciente estadística publicada por Naciones Unidas, la cifra ascendía a 231 millones 500 mil migrantes internacionales.³ Es importante señalar que por migrante internacional debe entenderse a toda persona que se encuentre en un país o área geográfica distinta a aquella en donde nació⁴—independientemente de los motivos detrás de su desplazamiento.

Ahora bien, derivado de los diversos conflictos armados que, a partir de 2010, comenzaron a asolar a diversos países de Oriente Medio y África del Norte, y el consecuente y drástico incremento en los flujos migratorios provenientes de esas regiones, principalmente hacia Europa, llevaría a pensar un crecimiento más acentuado de dicha cifra en los últimos años. De acuerdo con cifras del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), por ejemplo, tan sólo en 2014 se registraron aproximadamente 2.9 millones de nuevos migrantes internacionales desplazados por la violencia (los principales expulsores son Siria, Afganistán y Somalia).⁵ Adicionalmente, se debe tener en cuenta que en vista de la naturaleza mixta⁶ de los flujos que entran en la categoría de migración internacional—económica o humanitaria, por mencionar las más comunes—y las diversas restricciones que los Estados imponen a la movilidad transfronteriza de personas provoca que muchas de ellas migren de forma irregular, lo cual hace más difícil contar con cifras exactas del fenómeno.

Partiendo de esta somera radiografía del panorama migratorio mundial, debe reconocerse que México, como pocos países del orbe, es emisor, receptor, y lugar de tránsito y retorno de grandes flujos migratorios, los cuales también son de naturaleza mixta y, en gran medida, no autorizados o irregulares. Esto conlleva una compleja serie de retos que, en materia de política interna y exterior, el Estado mexicano debe enfrentar para garantizar, entre otras cosas, la seguridad nacional, los derechos humanos de los migrantes en tránsito, la implementación efectiva de la legislación migratoria, la asimilación de los migrantes en retorno y de aquellos nacionales extranjeros que pretenden instalarse en territorio mexicano, y el respeto a los nacionales mexicanos en el exterior

¹ Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas sobre Derechos Humanos (OACDH), *Migración y derechos humanos. Mejoramiento de la gobernanza basada en los derechos humanos de la migración internacional*, Ginebra, Organización de las Naciones Unidas, 2013, p. 7.

² La socióloga Catherine Wihtol de Wenden identifica una “primera gran oleada contemporánea de migraciones” entre 1880 y 1930. Véase Catherine Wihtol de Wenden, *El fenómeno migratorio en el siglo XXI. Migrantes, refugiados y relaciones internacionales*, México D. F., Fondo de Cultura Económica, 2013, p. 11.

³ Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, *International Migration 2013*, Nueva York, ONU, 2013. Consultado el 14 de octubre de 2015 en: <http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/publications/wallchart/docs/wallchart2013.pdf>

⁴ *Ídem*.

⁵ Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), *World at War. UNHCR Global Trends 2014*, Ginebra, ONU, 2015. Consultado el 14 de octubre de 2015 en: <http://www.unhcr.org/556725e69.html>

⁶ Por flujo migratorio mixto debe entenderse, de conformidad con la definición de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “aquellos que se originan por diversas causas y se caracterizan por ser movimientos de población complejos que comprenden diferentes perfiles de personas”. Véase Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), *Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México*, Washington, D. C., Organización de Estados Americanos, 30 de diciembre de 2013, p. 28. Consultado el 13 de octubre de 2015 en: <http://www.oas.org/es/cidh/migrantes/docs/pdf/informe-Migrantes-Mexico-2013.pdf>.

(especialmente en Estados Unidos). Es decir, la migración es un fenómeno con consecuencias que atraviesan todos los órdenes de la vida social mexicana.

Como puente geográfico, político y económico entre América del Norte y América Latina, entre Estados Unidos y Centroamérica, México debe enfrentar el fenómeno de la migración y buscar la gobernanza efectiva de factores que, desde la perspectiva tradicional de la estructura de las relaciones internacionales—basada en Estados nacionales—, escapan a su competencia soberana. Como resultado de los procesos de mundialización de las relaciones políticas y económicas entre los países, organismos internacionales y otros actores transnacionales (*e.g.* compañías multinacionales o grupos del crimen organizado), la migración ha dejado de ser, en los hechos, un fenómeno susceptible de ser gestionado exclusivamente desde el ámbito nacional. Dinámicas transnacionales requieren de una gobernanza igualmente transnacional.

Sin embargo, y como reconocen especialistas y organismos internacionales, pensar en una gobernanza internacional de la migración es todavía un anhelo, situación cuyas consecuencias México enfrenta día con día. Por un lado, la política migratoria estadounidense basada en la protección de la seguridad nacional y la concepción del inmigrante no autorizado como amenaza a dicha seguridad ha provocado que, en los últimos años, centenas de miles de nacionales mexicanos radicados en Estados Unidos hayan sido deportados a México, con los consecuentes efectos sociales no sólo para las familias de las personas sometidas a este proceso sino también para las comunidades mexicanas de la franja fronteriza y a las comunidades de retorno de cada persona repatriada. Por otro, los crecientes flujos de migrantes centroamericanos que buscan, ya establecerse en México, ya proseguir su ruta hacia Estados Unidos, han impuesto a México el reto de garantizar una gestión de dichos flujos basada en los derechos humanos, como lo establece la legislación vigente en la materia a partir de 2011, pero cuyos resultados han sido mixtos.

Partiendo de esta situación, este documento de análisis pretende hacer una evaluación global tanto del marco jurídico vigente en materia de migración, cuanto de la evolución práctica del fenómeno durante las últimas décadas desde la perspectiva mexicana. Para ello, se ha decidido dividirlo en tres grandes secciones, precedidas por un capítulo introductorio que, mediante un repaso histórico de la evolución del fenómeno migratorio a lo largo de la historia de México, contextualice la importancia de analizar el tema en este preciso momento histórico para, a partir de ello, comenzar a esbozar propuestas para enfrentar los grandes retos en la materia. Las tres grandes secciones se abocan, respectivamente, a revisar el marco jurídico—interno e internacional—mediante el cual México se rige en materia migratoria; analizar la migración en el marco de la relación entre México y Estados Unidos y, particularmente, la coyuntura en torno a las propuestas y acciones que ha llevado a cabo el presidente Obama sobre una posible reforma migratoria integral; y comentar los aspectos más relevantes del fenómeno migratorio en la frontera sur de México, haciendo especial hincapié en la reciente crisis de menores migrantes no acompañados.

Ahora bien, aunque se reconoce que cada uno de los temas analizados en las tres grandes secciones de este documento están estrechamente vinculados y se traslapan con respecto a diversas particularidades—precisamente, la crisis de menores migrantes no acompañados es un ejemplo de este traslape—, aquí se ha decidido separarlos con fines estrictamente analíticos, pero nunca negando ni perdiendo de vista dicha vinculación. Como última precisión, valga detallar que el presente documento se refiere únicamente a la migración internacional según se definió algunos párrafos arriba, y no analiza ni comenta la situación de los migrantes o desplazados internos. Aunque este fenómeno también cuenta con vasos comunicantes con la migración internacional, sus causas, consecuencias y formas en que el Estado mexicano se relaciona con el mismo obligan a tratarlo de manera separada.

En última instancia, este documento aspira a ser una herramienta útil no sólo para entender las distintas aristas del fenómeno migratorio, sino también sus implicaciones en la política exterior de México y los retos, legales y sociales, que el país debe enfrentar para una exitosa gobernanza del fenómeno, basada en los derechos humanos. Con él, el Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques pretende otorgar a las senadoras y senadores de la República, y al público interesado en el tema, un trabajo de investigación que permita coadyuvar en la labor legislativa que se lleva a cabo en este momento, y como material de apoyo para una discusión informada e integral sobre el tema.

1. El fenómeno migratorio en México: antecedentes y evolución histórica

Al igual que los países de todo el Hemisferio Occidental, México intentó atraer migrantes europeos durante finales del siglo XIX y principios del XX. Sin embargo, tuvo poco éxito debido a los altos niveles de inestabilidad política que experimentaba,⁷ y al hecho de que países como Estados Unidos, Argentina y Canadá ofrecían alternativas más atractivas para los migrantes transatlánticos. En consecuencia, tan sólo 0.5% de los migrantes europeos de finales del siglo XIX se asentaron en el país, por lo que el gobierno comenzó a buscar captar flujos migratorios provenientes de China. No obstante, durante la década de 1920, cuando Estados Unidos cerró sus fronteras a la migración no europea, México siguió su ejemplo y restringió el ingreso de migrantes de Asia, Medio Oriente y Europa del Este, como parte de una reacción derivada del imaginario colectivo posrevolucionario que caracterizaba a México como una “nación mestiza” forjada por españoles y la población indígena.⁸

Posteriormente, desde mediados del siglo XX, el fenómeno migratorio prácticamente estuvo centrado en los flujos migratorios entre México y Estados Unidos, pues ambos países comparten una frontera de 3 mil 200 kilómetros. A lo largo del siglo pasado, acontecimientos y tendencias como el Programa Bracero (1942-1964), la integración silenciosa (1980-1990), el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN, 1994), y la guerra contra el terrorismo (2001), han marcado la pauta de la dinámica migratoria bilateral, que a decir de Douglas Massey, investigador de la Universidad de Princeton especializado en migración internacional, “representa el mayor flujo sostenido de trabajadores migrantes en la época contemporánea”.⁹ A partir del siglo XXI, sin embargo, la agenda mexicana en materia de migración comenzó a dejar de estar concentrada en las relaciones bilaterales con Estados Unidos, pues la frontera sur comenzó a figurar en los temas de interés—tanto para el gobierno como para la sociedad mexicanas—en vista de los crecientes flujos de migrantes no autorizados provenientes de Centroamérica, aunados a la injerencia del crimen organizado en las rutas migratorias. Adicionalmente, en la última década se ha registrado una tendencia a la baja de la migración de mexicanos hacia Estados Unidos, lo que propició que la frontera sur de México se convirtiera en una prioridad para la seguridad nacional, no sólo desde el punto de vista mexicano sino también estadounidense.

A la luz de lo anterior, las dinámicas migratorias en las fronteras norte y sur de México, lo convierten en un territorio de origen, tránsito, destino y retorno de migrantes en la actualidad. Por ello, el objetivo de este capítulo consiste en describir las características generales del fenómeno, realizando una breve recapitulación histórica de la evolución de los flujos migratorios durante los siglos XIX, XX y XXI. En línea con la tendencia histórica definida, así como con la división del trabajo propuesta en el documento, en primer lugar se reseñará la evolución histórica de la migración mexicano-estadounidense; y en segundo, la creciente importancia de la frontera sur en la agenda migratoria mexicana.

1.1 Breviario histórico de la migración entre México y Estados Unidos

Primero, a lo largo del siglo XIX, la migración de mexicanos hacia Estados Unidos comenzó a intensificarse debido al expansionismo estadounidense. Tras la secesión de Texas en 1836 y el

⁷ El contexto histórico de finales del siglo XIX y principios del siglo XX estuvo marcado por la dictadura de Porfirio Díaz (1876-1910), la Revolución Mexicana (1910-1921) y la Guerra Cristera (1926-1929).

⁸ Institute for Migration Research and Intercultural Studies, "Country Profile: Mexico", *Focus Migration*, núm. 14, s.l., agosto de 2008. Consultado el 9 de julio de 2015 en: <http://goo.gl/Yh0rxM>

⁹ Douglas S. Massey et al., "Worlds in Motion: Understanding International Migration at the End of the Millennium", Nueva York, *Clarendon Press Oxford*, 1998, p. 73. Consultado el 10 de julio de 2015 en: <https://goo.gl/T7xcio>

tratado de Guadalupe Hidalgo en 1848,¹⁰ México perdió la mitad de su territorio, donde habitaban 80 mil ciudadanos, quienes, al decir de activistas migratorios contemporáneos, “no cruzaron la frontera; sino que la frontera los cruzó”.¹¹ Adicionalmente, el régimen de Porfirio Díaz comenzó a entrar en crisis a finales del siglo XIX debido a que el sector agrícola mostraba un precario dinamismo, generando una escasa producción de alimentos, y por ende, era imposible ocupar la fuerza de trabajo en proporción a su crecimiento. En ese escenario, se presentó una fuerte oleada de migrantes hacia Estados Unidos, donde buscaban una oportunidad de trabajo. Por tanto, el fenómeno migratorio durante el siglo XIX se caracterizó por la confluencia de dos factores: el que obligaba a los mexicanos a dejar su país, y la demanda de mano de obra en Estados Unidos.

Lo anterior se reflejó en la expansión de ambos lados de la frontera, pues entre 1880 y 1890, latifundistas o constructores estadounidenses enviaban al interior de México a contratistas conocidos como “enganchadores” para reclutar trabajadores que estuvieran dispuestos a cruzar la frontera para trabajar en los sectores ferroviario, minero y agrario principalmente. Concretamente, los dueños de grandes plantaciones de algodón y azúcar de remolacha en los estados fronterizos estadounidenses reclutaban cada vez un mayor número de trabajadores mexicanos, mientras que los terratenientes de las grandes ciudades del medio oeste, hacían esfuerzos para atraer a los obreros mexicanos como mano de obra barata. Para finales del siglo XIX y principios del siglo XX, los trabajadores mexicanos constituían una fuerza laboral fundamental en los sectores ferroviario, minero, maderero y de extracción, aunque la mayoría ocupaban empleos mal remunerados. Las minas de cobre y las fundiciones de Arizona, así como los yacimientos de carbón de piedra en Colorado y Nuevo México, se caracterizaron por emplear a un gran número de mexicanos, quienes desempeñaban trabajos con mayor riesgo y menor remuneración.¹²

Debido a la inestabilidad política previa a la Revolución Mexicana, se calcula que entre 1900 y 1910, más de 1 millón de mexicanos ingresaron a Estados Unidos en busca de trabajo o huyendo de la violencia. Asimismo, la demanda de mano de obra en Estados Unidos se incrementó vertiginosamente durante la Primera Guerra Mundial, y los propios agroindustriales de ese país solicitaron al gobierno la implementación un programa de emergencia para contratar mano de obra extranjera, por lo que entre 1917 y 1922 se estableció el Programa de Trabajadores Temporales o Primer Programa Bracero, mediante el que ingresaron a Estados Unidos más de 76 mil trabajadores mexicanos, de los cuales sólo poco menos de 35 mil regresaron a México.¹³

Ante el creciente flujo de migrantes indocumentados, en 1924 el gobierno estadounidense creó la Patrulla Fronteriza, y durante la Gran Depresión, se creó la percepción entre la opinión pública de que los mexicanos “quitaban los empleos a los estadounidenses y vivían de la asistencia pública”, por lo que entre 1929 y 1939, 400 mil inmigrantes fueron repatriados a México.¹⁴ No obstante, tras el estallamiento de la Segunda Guerra Mundial en 1939, nuevamente se incrementó la demanda de mano de obra mexicana en Estados Unidos, por lo que en 1942, los gobiernos de Franklin

¹⁰ Pacto firmado tras la Guerra de Intervención Estadounidense (1846-1848) que estipula que: 1) México cedería la mitad de su territorio a Estados Unidos; 2) renunciaría a todo reclamo sobre Texas; y, 3) la frontera internacional se establecería en el Río Bravo. Concretamente, México cedió la totalidad de lo que hoy son los estados de California, Texas, Nuevo México, Utah y Nevada, así como porciones de Arizona, Colorado, Wyoming, Kansas y Oklahoma.

¹¹ Institute for Migration Research and Intercultural Studies, *op. cit.*

¹² Horacio Mercado y Marisol Palmerín, “Causas y consecuencias de la migración de mexicanos a Estados Unidos”, s. l., Biblioteca Virtual de Derecho, Economía y Ciencias Sociales, 2009. Consultado el 14 de julio de 2015 en: <http://goo.gl/Pws3tE>

¹³ Vernon M. Briggs Jr., "Guestworker Programs for Low-Skilled Workers: Lessons from the Past and Warnings for the Future", s. l., *Center for Immigration Studies*, febrero de 2004. Consultado el 14 de julio de 2015 en: <http://cis.org/node/536>

¹⁴ *Harvard Magazine*, "Uneasy Neighbors: A Brief History of Mexican-U.S. Migration", 2007. Consultado el 16 de julio de 2015 en: <http://goo.gl/PP1zOq>

Roosevelt y Manuel Ávila Camacho acordaron la puesta en marcha del Programa Bracero. Aunque el conflicto bélico terminó en 1945, el programa se mantuvo vigente hasta 1964, y se estima que cerca de 5 millones de trabajadores mexicanos obtuvieron contratos temporales.¹⁵

Durante los últimos años en que estuvo vigente el Programa Bracero los migrantes no autorizados superaron a aquellos amparados por la iniciativa, lo cual denotó que, a pesar de su eficacia el programa era insuficiente para administrar el volumen migratorio. En el largo plazo, y a pesar de la cancelación del programa por parte de la administración del presidente John F. Kennedy, el Programa Bracero sentó las bases para crear una estructura de dependencia entre los trabajadores migratorios mexicanos y los mercados laborales agrícola y manufacturero estadounidenses, al tiempo que en México – especialmente en las comunidades rurales - se generalizó la aspiración de migrar a Estados Unidos para tener una mejor calidad de vida. No por casualidad, a lo largo de la década de 1960 emergió un nuevo patrón migratorio, en el que los braceros buscaron asentarse definitivamente en Estados Unidos, e incluso traer a sus familias, pues el alto grado de industrialización en sectores como el agrícola y de construcción, hizo necesario contar con una fuerza de trabajo permanente, no sólo estacional.¹⁶

A partir de entonces, la entrada de nacionales mexicanos a Estados Unidos se interpretó bajo los términos de la Ley de Inmigración y Nacionalidad (o Ley Pública 414) de 1952, de modo que éstos comenzaron a concebirse como “extranjeros ilegales” (*illegal aliens*, según el texto de la Ley).¹⁷ No obstante, y como se verá más adelante, en 1986 el Congreso estadounidense promulgó la *Immigration Reform and Control Act* (IRCA), mediante la cual se regularizó la situación de 2.3 millones de mexicanos indocumentados, quienes continuaron con la tendencia de traer a sus familias, ya de forma legal, ya de forma no autorizada.¹⁸ En consecuencia, a lo largo de la década de los ochenta, el gobierno mexicano puso especial énfasis en la protección de sus nacionales en Estados Unidos, por lo que lanzó una campaña a través de sus 51 consulados para otorgarles una identificación conocida como matrícula consular.¹⁹

1994 fue un año clave para la dinámica migratoria, pues ese año entro en vigor el TLCAN con la promesa de reducir la migración irregular al generar empleos mejor pagados en el sector de exportaciones mexicano, puesto que históricamente la diferencia salarial entre Estados Unidos y México había sido de 10 a 1 en términos generales, y de 5 a 1 en cuanto a los trabajadores poco cualificados. A pesar de esas expectativas, durante la década de los noventa se registró una ola de sentimiento anti-inmigrante, que se materializó en legislaciones como la Proposición 187 de California (1994)²⁰ o la ley federal conocida como *Illegal Immigration Responsibility Act* (IIRIRA) que facilitaba la deportación de migrantes indocumentados que hubieran cometido crímenes menores. Este tipo de leyes propiciaron que los migrantes elegibles para la nacionalización comenzaran a realizar sus trámites ante el temor de perder beneficios sociales, pues históricamente los mexicanos

¹⁵ Jorge Durand, "El Programa Bracero (1942-1964). Un balance crítico", *Revista Migración y Desarrollo*, 2007. Consultado el 14 de julio de 2015 en: <http://goo.gl/oZzGX8>

¹⁶ Institute for Migration Research and Intercultural Studies, *op. cit.*

¹⁷ Horacio Mercado y Marisol Palmerín, *op. cit.*

¹⁸ Joshua Linder, "The Amnesty Effect: Evidence from the 1986 Immigration Reform and Control Act", *The Public Purpose*, Washington, American University, 2011. Consultado el 14 de julio de 2015 en: <https://goo.gl/osUYGF>

¹⁹ Se calcula que, para 2002, se habían entregado casi millón y medio de estos documentos. Véase Kevin O'Neil, "Consular ID Cards: Mexico and Beyond", Washington, D. C., Migration Policy Institute, 1 de abril de 2003. Consultado el 16 de julio de 2015 en: <http://goo.gl/S1Nwos>

²⁰ Esta legislación pretendía restringir el acceso de inmigrantes no autorizados a algunos beneficios sociales. Sin embargo, una semana después de su entrada en vigor fue declarada inconstitucional por una corte federal. Jorge Durand, Douglas S. Massey y Emilio A. Parrado, "The New Era of Mexican Migration to the United States", *Journal of American History*, s. f. Consultado el 15 de julio de 2015 en: <http://goo.gl/1JMDJA>

habían sido el grupo menos propenso a naturalizarse por cuestiones culturales.²¹ Así, al cierre del siglo XX, el 98% de los emigrantes mexicanos se concentraban en Estados Unidos, el 25% de la población adulta residente en México había visitado o vivido en el vecino país del norte y 60% tenían por lo menos un familiar viviendo ahí. De acuerdo con la Oficina del Censo de los Estados Unidos, en el año 2000, de los 281.4 millones de habitantes, los mexicanos sumaban 20.6 millones (52.9% más que en la década anterior).²²

A inicios del siglo XXI, los gobiernos de los entonces presidentes de México y Estados Unidos, Vicente Fox y George W. Bush, sostuvieron reuniones de alto nivel con la finalidad de crear estrategias mutuamente aceptables para hacer frente al fenómeno migratorio. Los debates estuvieron centrados en: 1) la regularización de los migrantes mexicanos asentados en Estados Unidos; 2) el establecimiento de un programa de trabajadores temporales; 3) el fortalecimiento de la seguridad fronteriza; y, 4) el aumento del número de visas disponibles para mexicanos.²³ Las expectativas de estas negociaciones eran optimistas, pero se truncaron después de que la política exterior estadounidense asumiera como prioridad el combate al terrorismo internacional después del 11 de septiembre de 2001.²⁴ Este cambio de enfoque se tradujo en un endurecimiento de los controles migratorios, lo que a su vez produjo un incremento en el número de cruces no autorizados desde México.

Ante esta situación, el gobierno del presidente Fox hizo un esfuerzo para actualizar la política migratoria, pues reconoció de manera explícita el papel del país, en términos migratorios (emisor, receptor, lugar de tránsito y retorno), por lo que se buscó formular una política migratoria comprensiva en la que se gestó el concepto clave de “responsabilidad compartida”, donde México hacía patente su voluntad de cooperar proactivamente en la materia.²⁵ En particular, México aceptó explícitamente su responsabilidad de mejorar las oportunidades económicas y sociales a nivel nacional, reconociendo al mismo tiempo la importancia de usar las remesas de un modo más productivo, así como la necesidad de tener un mayor acercamiento con los mexicanos en el exterior y facilitar su retorno y reintegración en sus comunidades de origen.

Durante el sexenio del presidente Felipe Calderón (2006-2012), el tema migratorio tomó un bajo perfil en la agenda bilateral con Estados Unidos. Adicionalmente, y debido a la crisis financiera de 2007-2008 y sus consecuentes efectos negativos en la economía estadounidense, se comenzó a presentar una tendencia a la baja en el número de migrantes mexicanos. Esta nueva tendencia, que continúa hasta la fecha, y es atribuida a la confluencia de la alta tasa de desempleo prevaleciente en Estados Unidos, con la estabilidad macroeconómica e incluso a algunas mejoras sociales en México.²⁶ Actualmente, y como se verá en el tercer capítulo de este documento, el centro del debate migratorio entre México y Estados Unidos está en la posibilidad de que el Congreso de ese país apruebe una reforma migratoria integral que abra la puerta a la regularización de millones de migrantes no autorizados residentes en Estados Unidos.

²¹ Sarah Margon, "Naturalization in the United States", Washington, D. C., Migration Policy Institute, 1 de mayo de 2004. Consultado el 16 de julio de 2015 de: <http://goo.gl/PLkFzP>

²² US Census Bureau, "The Hispanic Population", mayo de 2001. Consultado el 14 de julio de 2015 en: <https://goo.gl/rZ3ydl>

²³ Francisco Alba, "Mexico: The New Migration Narrative", Washington, D. C., Migration Policy Institute, 21 de abril de 2013. Consultado el 16 de julio de 2015 en: <http://goo.gl/3Qer75>

²⁴ Jorge Schiavon, "Migración México-Estados Unidos: intereses, simulaciones y realidades", México D. F., Centro de Investigación y Docencia Económicas, marzo de 2009. Consultado el 16 de julio de 2015 en: <http://goo.gl/dZbXrU>

²⁵ Colegio de la Frontera Norte et. al., "Encuesta sobre migración en la frontera sur 2013", México, 2013. Consultado el 16 de julio de 2014 en: <http://goo.gl/qmC8HD>

²⁶ Jeanne Batalova y Alicia Lee, "Frequently Requested Statistics on Immigrants and Immigration in the United States", Washington, D. C., Migration Policy Institute, 21 de marzo de 2012. Consultado el 16 de julio de 2015 en: <http://goo.gl/F2OXOX>

1.2 Breviario histórico de la migración en la frontera sur de México

Desde la segunda mitad del siglo XIX, la región centroamericana se convirtió en una importante fuente de flujos migratorios con destino hacia México, pues cientos de familias se desplazaban desde Guatemala para trabajar temporalmente en el cultivo de caña de azúcar, café y algodón. La mayoría de estos trabajadores provenían de comunidades indígenas y podría decirse que este tipo de migración, circular y de carácter temporal, se mantiene, en términos generales hasta la actualidad.

Durante la década de los ochenta del siglo XX, no obstante, se dio un cambio brusco en la naturaleza de los flujos migratorios que cruzaban la frontera sur mexicana, pues se incrementó considerablemente el número de solicitantes de asilo centroamericanos, como consecuencia de las guerras civiles en curso en El Salvador, Nicaragua y Guatemala. Asimismo, desde de la década de los noventa, las autoridades mexicanas comenzaron a tener una mayor presencia en los puntos de acceso al territorio nacional debido a un constante aumento del tránsito de migrantes centroamericanos que buscaban llegar a Estados Unidos, vía México. No obstante, la mayor parte de los mil 200 kilómetros limítrofes con Guatemala y Belice continuaron sin vigilancia, puesto que se trata de territorios de difícil acceso como selvas y bosques tropicales.²⁷

Desde finales del siglo XX y a inicio del actual, los ferrocarriles que conectan el sur con el norte de México se convirtieron en uno de los principales medios de transporte de los migrantes centroamericanos en su tránsito por México. Esta nueva modificación en el comportamiento de los flujos migratorios que cruzan la frontera sur de México confluyó con una creciente presencia de grupos del crimen organizado en las rutas migratorias del sur-sureste mexicano. Hasta mediados de la década pasada, el tráfico de migrantes era realizado por los llamados “polleros”; sin embargo, en los últimos años, fueron paulatinamente desplazados de manera violenta por cárteles del narcotráfico, los cuales diversificaron sus actividades delictivas, al incorporar, entre otras, el tráfico de personas.

De esta forma, organizaciones criminales mexicanas como el Cártel de Golfo y Los Zetas, así como bandas delictivas centroamericanas como las llamadas “maras”, comenzaron a utilizar su infraestructura y rutas de trasiego de estupefacientes para el traslado de migrantes, pero además incluyeron una nueva modalidad: el secuestro y la extorsión, pues cada vez es más frecuente la privación ilegal de la libertad de migrantes centroamericanos y la posterior comunicación con sus familiares, exigiéndoles un rescate.²⁸ Al respecto, la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) informó que entre 2008 y 2011, las organizaciones criminales mexicanas secuestraron a aproximadamente 20 mil migrantes indocumentados.²⁹ Sobre esto, se ahondará en el último capítulo del presente documento.

Por lo pronto, vale la pena adelantar que las recientes modificaciones en los flujos migratorios en el sur de México, así como la creciente injerencia del crimen organizado en el proceso, ha provocado que la migración en esa región comience a ser interpretada a la luz de la seguridad nacional desde Estados Unidos. El creciente traslape de los flujos migratorios entre Centroamérica, México y Estados Unidos queda claramente de manifiesto cuando se considera que 2014 fue el primer año en la historia en que la migración mexicana hacia Estados Unidos fue superada por

²⁷ Institute for Migration Research and Intercultural Studies, *op. cit.*

²⁸ Misael Barrera, "Migración irregular: estimaciones e impacto", s. l., International Consulting Intelligence and Technology, 2014. Consultado el 15 de julio de 2015 en: <https://goo.gl/yVtz5J>

²⁹ Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), *Informe especial sobre el secuestro de migrantes en México*, México D. F., 2011. Consultado el 17 de julio de 2015 en: <http://goo.gl/vs7w53>

aquella proveniente de Centroamérica.³⁰ Otra tendencia importante en el mismo sentido fueron los crecientes flujos de niños y adolescentes migrantes en dicho periodo, ya que tan sólo en 2014, la Oficina de Aduanas y Protección Fronteriza (CBP, por sus siglas en inglés) de Estados Unidos, detuvo a casi 52 mil niños provenientes de El Salvador, Guatemala y Honduras.³¹

En síntesis, durante los 15 años que van del siglo XXI, el fenómeno migratorio ha adquirido un lugar prioritario en la agenda de seguridad de México, pues, como pocos países del orbe, es emisor, receptor, y lugar de tránsito y retorno de grandes flujos migratorios, en gran medida no autorizados. Al respecto, el gobierno mexicano ha implementado dos acciones de importancia: 1) en 2011 se aprobó una nueva Ley de Migración, renovando la legislación existente desde 1974, y aunque se revisará con mayor detalle en el próximo capítulo, es importante adelantar que pretende proteger los derechos humanos de todos los migrantes sin importar su estatus legal, así como establecer mecanismos para que cualquier persona pueda regularizar su situación migratoria de manera voluntaria ante la autoridad y pueda acceder, entre otros, a servicios médicos y educativos;³² y, 2) en seguimiento a la Ley de Migración, y como parte del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, se adoptó un programa especial en materia migratoria en el que se establecen las prioridades nacionales en 5 objetivos: a) fomentar una cultura de la legalidad, de derechos humanos y de valoración de la migración; b) incorporar el tema migratorio en las estrategias de desarrollo regional y local; c) consolidar una gestión migratoria eficaz, fundamentada en criterios de facilitación, corresponsabilidad internacional, seguridad fronteriza y seguridad humana; d) favorecer los procesos de integración y reintegración de los migrantes y sus familiares; y, e) fortalecer el acceso a la justicia y seguridad de las personas migrantes, sus familiares y quienes defienden sus derechos.

En el siguiente capítulo, además de presentar la importancia de concebir a la migración desde una perspectiva de derechos humanos, se presentan los instrumentos jurídicos con los que México cuenta para establecer un sistema de gobernanza eficiente del fenómeno, que al mismo tiempo que garantice la seguridad nacional, esté basado en el respeto de los derechos humanos de los migrantes. Los alcances y límites de dichos instrumentos saltarán a la vista cuando se analice más a detalle la situación migratoria en ambas fronteras mexicanas, que este capítulo pretendió adelantar.

³⁰ De acuerdo con cifras de la Patrulla Fronteriza, en 2014 se detuvo y deportó a 257 mil migrantes “no mexicanos” en la frontera sur estadounidense, en contraste con los 229 mil mexicanos. Véase US Border Patrol, "Sector Profile - 2014", diciembre de 2014. Consultado el 10 de julio de 2015 en: <http://goo.gl/UWRF03>

³¹ Jens Manuel Krogstad y Jeffrey S. Passel, "U.S. border apprehensions of Mexicans fall to historic lows", Washington, D. C., Pew Research Center, 30 de diciembre de 2014. Consultado el 10 de julio de 2014 en: <http://goo.gl/2sgQoC>

³² *Centro de Información de las Naciones Unidas*, "Promulgación Nueva Ley de Migración en México", México D. F., 25 de mayo de 2011. Consultado el 15 de julio de 2015 en: <http://goo.gl/nyJGc4>

2. Marco legal vigente e instrumentos internacionales suscritos por México en la materia

En el caso específico de México, y como se analizará en el último capítulo de este documento, los últimos años han traído modificaciones importantes en su condición como país de recepción, y tránsito de migrantes. Derivado, por un lado, de las condiciones de pobreza y desigualdad en varios países de América Central y, por otro, de la violencia provocada por organizaciones criminales, crecientes flujos de ciudadanos de dichos países han ingresado a México, ya con la intención de continuar su trayecto hacia Estados Unidos, ya con el fin de establecerse en este país, temporal o definitivamente. Al mismo tiempo, la presencia y operación de organizaciones dedicadas al trasiego de drogas en las rutas de migrantes ha colocado a éstos en una situación de extrema vulnerabilidad, siendo constantemente víctimas de robo, secuestro, violación en el caso de las mujeres, reclutamiento forzado por parte de criminales, etc.

Esta situación ha impuesto sobre México la urgencia de trabajar para garantizar el respecto a los derechos básicos de los migrantes que transitan por el territorio nacional, independientemente de su estatus migratorio. Para tal efecto, organizaciones internacionales y de la sociedad civil han hecho hincapié en la necesidad de que la legislación que rige la política del Estado mexicano frente al fenómeno migratorio internacional adopte un enfoque centrado en los derechos humanos, por encima de cualquier otra consideración jurídica o política. De ahí que, antes de analizar el panorama migratorio en México a partir de la situación en sus dos fronteras terrestres—a lo que se dedican los capítulos 3 y 4 respectivamente—se consideró importante incluir en este documento un análisis de la vinculación que, teóricamente, existe entre la migración y los derechos humanos, para posteriormente analizar tanto la legislación mexicana en materia de migración como los instrumentos internacionales que se han suscrito en la materia.

2.1 La migración como un derecho humano

Es evidente que un escenario internacional basado en Estados soberanos, con fronteras bien definidas y vigiladas entre ellos, es contrario a la idea de la migración como un derecho humano, inherente a cualquier personas. La Suprema Corte de Estados Unidos, por ejemplo, lo describe de forma muy clara en un fallo de 1892: “Es una máxima aceptada del derecho internacional que cada nación soberana tiene el poder [...] de prohibir la entrada de extranjeros o de admitirla sólo en aquellos casos y bajo las condiciones que considere adecuadas”.³³

Aunque ha transcurrido más de un siglo desde que se estableció dicha sentencia, y aún reconociendo algunas modificaciones en la concepción de soberanía en el derecho internacional, se debe aceptar que, en última instancia, el Estado-nacional sigue siendo la base del sistema internacional y, por lo tanto, cuenta con la prerrogativa efectiva de limitar la libre circulación de personas. De ahí que, independientemente de diversos instrumentos internacionales y legislaciones que gestionan el movimiento de personas a través de las fronteras nacionales, todavía no hay un reconocimiento jurídico expreso a la migración como un “derecho humano”. Incluso a nivel teórico, el problema de la migración se ha debatido y analizado en el marco de conceptos como soberanía, democracia y nacionalidad,³⁴ y no necesariamente desde una perspectiva de derechos.

Acaso uno de los primeros intentos por avanzar hacia la concepción de la migración como un derecho, o por lo menos como un proceso que no limita otros derechos, se dio cuando la Asamblea

³³ U.S. Supreme Court citado en David Martin, “Human Rights and Migration Management: Of Complexity, Balance and Nuance”, *Proceedings of the Annual Meeting (American Society of International Law)*, vol. 106, 28 de marzo de 2012, p. 70.

³⁴ Melissa Lane, “A Philosophical View on States and Immigration”, en Tamas, Kristof y Joakim Palme, eds., *Globalizing Migration Regimes. New challenges to transnational cooperation*, s. l., Ashgate, 2004, p. 131.

General de Naciones Unidas adoptó la Declaración Universal de los Derechos Humanos.³⁵ Dicho documento, en su artículo 13, establece que “toda persona tiene derecho a circular libremente y a elegir su residencia en el territorio de un Estado; toda persona tiene derecho a salir de cualquier país, incluso del propio, y a regresar a su país.” Ahora bien, es importante acotar que este artículo no se contrapone con la autoridad soberana que cada Estado detenta al momento de determinar quién y bajo qué criterios puede ingresar y establecerse en su territorio.

Aún si el “derecho humano a migrar” no está codificado explícitamente, lo que sí se puede distinguir es una creciente tendencia a buscar adoptar un enfoque de derechos en la gestión del fenómeno migratorio, *i.e.*, independientemente de mantener restricciones estatales al ingreso y tránsito de personas a un territorio, dichas restricciones deben ejercerse sin vulnerar derechos fundamentales de los individuos, tales como el derecho a la libertad, a un debido proceso judicial, al libre desarrollo de la personalidad, etc. La aplicación de esta noción al fenómeno migratorio puede resumirse en la forma que lo plantea José Bracamonte: “si todo migrante, en tanto persona, tiene derechos, no se puede hablar de migrantes ‘ilegales’; actos y omisiones pueden ser ilegales, pero nunca las personas”.³⁶ Es decir, de la condición migratoria de una persona no se puede partir para suspender cualquier derecho que, en tanto persona, le corresponde.

En este sentido podría considerarse el artículo 6 de la referida Declaración Universal de los Derechos Humanos, que garantiza el reconocimiento de la personalidad jurídica de toda persona en cualquier lugar y, por tanto, refuerza la idea de que el migrante tiene derechos ante la ley, independientemente de donde se encuentre. Por tanto, el objetivo de la comunidad internacional no es exclusiva o principalmente avanzar en la consagración del derecho a la movilidad y circulación, sino más bien de las garantías de todos aquellos que se encuentran inmersos en el proceso migratorio. En última instancia, independientemente de las barreras políticas, económicas o sociales que disuadan a algunas personas de moverse del lugar donde se encuentran, la migración es un fenómeno que no se detendrá. De tal modo, los esfuerzos, ya sea en los marcos nacionales o desde el ámbito internacional, no deben estar orientados a evitar la migración sino, más bien, a manejarla de mejor manera.³⁷

Este manejo ha sido conceptualizado por las Naciones Unidas como gobernanza basada en los derechos humanos de la migración internacional³⁸ y es resultado, en buena medida, del Diálogo de Alto Nivel sobre la Migración Internacional y el Desarrollo, convocado en 2013 por la Asamblea General de la ONU a fin de analizar “el vínculo entre la migración y el desarrollo de una manera equilibrada e integral que incluya, entre otras, la perspectiva de derechos humanos”.³⁹ Es decir, partiendo del supuesto de que el movimiento de personas es un aliciente para el desarrollo, el enfoque de derechos humanos sería el catalizador de dicha vinculación, en tanto que la certidumbre para las personas de que sus derechos humanos serán respetados independientemente del lugar donde se encuentre permitiría que la migración se convierta en una fuerza para el desarrollo socioeconómico.

³⁵ ONU, *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, s. l., 10 de diciembre de 1948. Consultada el 28 de agosto de 2015 en: http://www.un.org/es/documents/udhr/index_print.shtml.

³⁶ José Bracamonte, “Human Rights, Sovereignty and the Migration of Mexican Workers”, *In Defense of the Alien*, vol. 8, s. l., 1985, p. 111.

³⁷ Catherine Withol de Wenden, *op. cit.*, p. 212.

³⁸ Naciones Unidas utiliza el término de “gobernanza” en oposición al de “gestión” ya que, en su opinión, este último tiende a entenderse “más como un control o incluso contención de la migración. Véase OACDH, *Migración y derechos humanos. Mejoramiento de la gobernanza...*, p. 9.

³⁹ *Ibid*, p. 7.

Es importante dejar en claro que los esfuerzos hacia una gobernanza internacional de la migración provienen, de acuerdo con las Naciones Unidas, desde la primera mitad del siglo XX, por medio de la creación de organismos internacionales como la Organización Internacional del Trabajo (1919) o, más tarde, de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR).⁴⁰ Sin embargo, estos primeros esfuerzos, y los que vendrían durante las décadas posteriores y hasta hace al menos diez años, estaban basados en una perspectiva de la migración desde el desarrollo. Y aunque en esa óptica también se incluían los derechos de los migrantes, es necesario insistir que el cambio de perspectiva hacia una gobernanza internacional de la migración basada en los derechos humanos es más bien reciente. No se trata, como podría parecer a simple vista, de una modificación meramente discursiva sino del reconocimiento, por parte de la comunidad internacional, de que la migración puede coadyuvar al desarrollo sólo si se garantizan los derechos humanos de toda la población migrante.

El enfoque de derechos humanos para la gobernanza de la migración tiene, en primer lugar, la virtud de trascender las categorías clásicas del análisis internacional—centradas, como ya se dijo, en nociones como la soberanía y la nacionalidad—para concentrarse en el migrante como persona, más que en el fenómeno en términos de sus afectaciones a las relaciones entre Estados y a la dinámica política y social dentro de cada uno de ellos. En segundo, y como consecuencia de este enfoque centrado en la persona, se reconoce la vulnerabilidad que enfrenta ésta al situarse en un contexto sociopolítico que no es donde se ha desenvuelto tradicionalmente. Tercero, a partir de este reconocimiento de vulnerabilidad, la perspectiva de derechos humanos permite que, independientemente de las consecuencias del fenómeno en los ámbitos políticos y económicos, se privilegie la garantía de los derechos de todas las personas.

En este sentido, no se puede dejar de mencionar el papel que ha desempeñado la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CoIDH) para promover una gobernanza de la migración basada en los derechos humanos en el hemisferio. Por medio ya de opiniones consultivas, ya de fallos en casos contenciosos, la Corte ha construido un considerable *corpus* jurisprudencial en materia de derechos humanos y políticas migratorias. Un claro ejemplo de ello es la Opinión Consultiva sobre la condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados de 2003; en la cual la Corte señala que:

los objetivos de las políticas migratorias deben tener presente el respeto por los derechos humanos. Además, dichas políticas migratorias deben ejecutarse con el respeto y la garantía de los derechos humanos. Como ya se señaló [...], las distinciones que los Estados establezcan deben ser objetivas, proporcionales y razonables.⁴¹

La cita de la decisión referida trata únicamente en términos generales la necesidad de que toda política migratoria contemple el respeto de los derechos humanos de los migrantes. Adicionalmente, por medio de otras decisiones, la CoIDH se ha referido a derechos específicos y a la obligación de los Estados, derivada de la Convención Interamericana de Derechos Humanos, de garantizarlo para todas las personas sujetas a su legislación, independientemente de su condición migratoria. Algunos de estos derechos son: libertad, igualdad ante la ley, integridad personal, solicitud y otorgamiento de asilo, acceso a la justicia, entre otros.⁴²

⁴⁰ *Ibid*, p. 26.

⁴¹ Corte Interamericana de Derechos Humanos (CoIDH), *Migrantes*, Cuadernillo de Jurisprudencia de la CoIDH, núm. 2, San José (Costa Rica), s. f. Consultado el 27 de octubre de 2015: <http://www.corteidh.or.cr/sitios/libros/todos/docs/migrantes4.pdf>.

⁴² *Idem*.

Ahora bien, es importante hacer notar que, independientemente de que la idea de una “gobernanza de la migración basada en los derechos humanos” ha sido desarrollada y promovida en el seno de organizaciones internacionales—principalmente la ONU—, su implementación práctica depende de toda una serie de actores dentro del Estado (gobiernos nacionales y locales, legisladores, jueces, policías, etc.), pero también de la sociedad civil. Como ha reconocido el Grupo Global sobre Migración, grupo multidisciplinario reunido por la ONU para analizar el tema, “ninguna provisión internacional relacionada con los derechos humanos es ‘auto-ejecutoria’, sino que depende principalmente de la responsabilidad de los gobiernos de proteger los derechos humanos de los migrantes, con la coadyuvancia de una sociedad civil vigilante”.⁴³

Es decir, la gobernanza de la migración internacional continúa siendo, por retomar la expresión del politólogo estadounidense Robert Putnam, un “juego de dos niveles”, cuyo análisis requiere conjuntar factores tanto de las relaciones internacionales como del ámbito político interno de cada uno de los Estados.⁴⁴ En este caso, la migración internacional, como fenómeno cuyas causas y consecuencias frecuentemente trascienden el ámbito de los Estados nacionales, requiere de una gobernanza elaborada desde la comunidad internacional; sin embargo, y en vista de la continua predominancia del paradigma de la soberanía estatal, los esfuerzos para una gobernanza de la migración requieren de medidas aplicables en el ámbito nacional.

En términos jurídicos, esta dicotomía lleva a retomar el debate sobre las distintas formas de recepción del derecho internacional en el derecho interno. Al respecto, las teorías monista y dualista son las dos principales explicaciones del proceso de armonización entre el derecho internacional y el derecho interno. La diferencia principal entre estas perspectivas reside en el ámbito de aplicabilidad de los tratados internacionales dentro de los órdenes jurídicos nacionales.⁴⁵ Mientras que la teoría dualista sostiene que derecho internacional y derecho interno constituyen dos órdenes jurídicos diferentes y, por lo tanto, se requiere de actos formales por parte del Estado para darle validez interna a legislación internacional; el monismo sugiere que el derecho internacional es aplicable en el ámbito interno de forma automática e inmediata.

Así pues, sea desde una lectura política—la interacción entre los dominios de la política interna y las relaciones internacionales—sea desde la teoría jurídica—la interpretación monista o dualista de la relación entre derecho internacional y derecho interno—analizar la migración desde una perspectiva de derechos humanos exige revisar tanto el marco jurídico interno como los instrumentos internacionales en la materia. En vista de que este documento de análisis está orientado específicamente al caso mexicano, se comienza primero comentando la evolución del marco jurídico interno para, después reseñar algunos de los principales compromisos internacionales que México ha adquirido en la materia. Al final, como se verá, después de la reforma constitucional de 2011 en materia de derechos humanos, México ha dado un paso importante para zanjarse la distancia entre ambos órdenes jurídicos con respecto a la protección de las personas, lo que tiene implicaciones de interés para la implementación nacional de un régimen de gobernanza de la migración basado en los derechos humanos.

⁴³ Global Migration Group, *International Migration and Human Rights. Challenges and Opportunities on the Threshold of the 60th Anniversary of the Universal Declaration of Human Rights*, Ginebra, Fondo de Naciones Unidas para la Población, 2008, p. 6.

⁴⁴ Robert Putnam, “Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games”, en *International Organization*, vol. 42, núm. 3, 1988, pp. 427-460.

⁴⁵ Una explicación detallada de la diferencia entre las teorías sobre la recepción del derecho internacional en el derecho interno se encuentra en Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques, “El Caso Avena: A diez años del fallo de la Corte Internacional de Justicia”, *Documento de análisis*, núm. 2, México, Senado de la República, mayo de 2014, pp. 5-8. Consultado el 26 de octubre de 2015 en: <http://centrogilbertobosques.senado.gob.mx/docs/Avena.pdf>

2.2 Evolución del marco jurídico mexicano en materia migratoria

La legislación mexicana en materia migratoria ha transcurrido por diversos momentos a lo largo de la historia del México independiente. Durante el siglo XIX se emitieron, por ejemplo, diversos decretos y una ley en materia de extranjería, nacionalidad y naturalización.⁴⁶ Estas normas sentaron las bases migratorias en el país con respecto a la residencia; la seguridad jurídica; los derechos políticos, civiles, comerciales y eclesiásticos; y la facultad del gobierno mexicano para deportar a los extranjeros que fuesen considerados peligrosos. Sin embargo, fue hasta finales de 1908, en la antesala de la Revolución Mexicana, que se publicó la primera Ley de Inmigración, la cual determinó el tipo de restricciones a la admisión de extranjeros y dispuso que su aplicación estaría a cargo de la Secretaría de Estado y del Despacho de Gobernación.

En 1926, durante la administración del entonces presidente Plutarco Elías Calles, en pleno periodo de construcción del Estado mexicano moderno, se promulgó una nueva Ley de Migración que derogó a la Ley de Inmigración de 1908. Dicha norma introdujo las siguientes medidas: una política tendiente a proteger los intereses nacionales, particularmente los económicos; la obligación de los extranjeros a someterse a la inspección de las autoridades migratorias –quienes documentarían las entradas y salidas del país-, comprobar buena conducta y una forma honesta de vivir; impuso diversas restricciones a la inmigración de extranjeros, especialmente a la mano de obra foránea; prohibió la inmigración de extranjeros narcotraficantes y adictos; y por primera vez tipificó el delito del contrabando de indocumentados. La Ley de 1926 fue reemplazada por una nueva Ley de Migración que entró en vigor en 1930. Ésta recogió buena parte del espíritu de la anterior, pero simplificó algunos de los procedimientos y detalló la definición de conceptos como “inmigrante” y “transeúnte”.⁴⁷

Apenas seis años después, en 1936, se dio un profundo cambio en la forma en que el Estado mexicano concibió al fenómeno migratorio. El entonces presidente Lázaro Cárdenas promulgó la Ley General de Población, la cual derogó la legislación migratoria para abordar el fenómeno desde el enfoque demográfico, en particular, en torno al movimiento poblacional. La Ley de 1936 fue reemplazada por una nueva legislación en 1974, la que a su vez fue reformada en 1996. Cabe señalar que desde 1936 y hasta el 25 de mayo de 2011, momento en que entró en vigor la vigente Ley de Migración vigente, la legislación en materia de población reguló los flujos migratorios al interior del país. Entre los aspectos novedosos que las leyes generales de población introdujeron al ámbito migratorio, se encuentran el derecho a migrar y de solicitar y recibir asilo, así como algunas sanciones relacionadas con el tráfico de migrantes. Al respecto, es importante destacar la aplicación que estos ordenamientos tuvieron durante los gobiernos de los presidentes Lázaro Cárdenas (1934-1940) y Luis Echeverría (1970-1976), cuando México se distinguió por su política de asilo a aquellos nacionales de países europeos, en el caso de Cárdenas, y latinoamericanos, en los tiempos de Echeverría, que huían de gobiernos dictatoriales en sus lugares de origen.

⁴⁶ El 18 de agosto de 1824 se emitió el Decreto sobre Colonización, el cual permitió a los extranjeros la posibilidad de establecerse en el territorio nacional, otorgando seguridad jurídica a su integridad física y a sus propiedades, siempre y cuando se sujetasen a las leyes del país. Más tarde, el 30 de enero de 1854, fue publicado otro Decreto sobre Extranjería y Nacionalidad de los Habitantes de la República Mexicana, en él se estableció que los extranjeros no gozarían de derechos políticos, no podrían obtener beneficios eclesiásticos, tampoco podrían ejercer la pesca en las costas mexicanas, ni practicar el comercio por medio de sus buques mercantes, tampoco podrían obtener cargos municipales, ni otros similares en el Estado. Posteriormente, el 20 de mayo de 1886, se publicó la primera ley en la materia denominada Ley de Extranjería y Naturalización, la cual facultó al gobierno para deportar a “extranjeros perniciosos”. Véase Verónica Karam Enríquez, “Instituto Nacional de Migración”, UNAM, s. f. Consultado el 20 de agosto de 2015 en: http://mexicodiplomatico.org/art_diplomatico_especial/instituto_nacional_migracion_INM.pdf

⁴⁷ *Ídem*.

Con todo, la inscripción de la migración bajo el paraguas legislativo de población supuso una concepción del fenómeno a partir de sus implicaciones internas, y no tanto desde el punto de vista internacional. Es importante hacer notar este punto porque, como se señaló en el apartado anterior, la migración es un fenómeno de “dos niveles”, que mezcla los órdenes políticos interno y externo,⁴⁸ de tal suerte que una legislación que lo conciba únicamente dentro del orden interno es necesariamente incompleta.

Este enfoque, junto con otros aspectos, motivaron una serie de críticas a la Ley General de Población de 1974, el ordenamiento que, por más tiempo desde la promulgación de la Constitución vigente, ha regido la política migratoria del Estado mexicano hasta el día de hoy. Estas críticas se concentraban en los siguientes aspectos: un supuesto espíritu punitivo de la migración,⁴⁹ patente en la existencia de imprecisiones que facilitaban la discrecionalidad de las autoridades migratorias, la falta de armonización respecto de los estándares internacionales de derechos humanos y la ausencia de respuesta a las necesidades de protección de las personas que ingresan y transitan por el país, particularmente en los temas relacionados con los robos, las violaciones, el secuestro y la extorsión. En síntesis, la Ley General de Población, así como su reglamento, fueron criticadas por controlar el flujo de las personas extranjeras limitando sus derechos.⁵⁰

El 25 de mayo de 2011, se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF), la vigente Ley de Migración, por medio de la cual comienza un proceso de desvinculación entre la política demográfica—gestión de la población dentro del territorio nacional—y la migratoria. Esta disposición se compone de ocho títulos, integrados por 162 artículos. Su objeto es “regular lo relativo al ingreso y salida de mexicanos y extranjeros al territorio mexicano, y el tránsito y la estancia de los extranjeros en el mismo, *en un marco de respeto, protección y salvaguarda de los derechos humanos* (cursivas nuestras), de contribución al desarrollo nacional, así como de preservación a la soberanía y de la seguridad nacionales”.⁵¹ Desde su publicación, la Ley de 2011 ha sido reformada en dos ocasiones, en junio de 2013 y en octubre de 2014. Las adiciones y reformas se hicieron en materias de asilo, refugio, el Servicio Profesional de Carrera Migratorio, y respecto a la atención de personas en situación de vulnerabilidad, en particular los niños, niñas y adolescentes.

La Ley de Migración de 2011 contiene algunos aspectos relevantes en cuanto a la situación de los migrantes en el país y la perspectiva de derechos humanos. Entre las novedades, respecto a la legislación anterior y en comparación con las leyes generales de población, el texto legal de 2011 establece lo siguiente:⁵² define la política migratoria y sus principios rectores;⁵³ reconoce la

⁴⁸ Catherine Withol de Wenden, *op. cit.*, p. 91.

⁴⁹ Karina Arias Muñoz y Nancy Carmona Arellano, *Evolución y retos del marco normativo migratorio en México: una perspectiva histórica*, México, Sin Fronteras IAP, diciembre de 2012. Consultado el 17 de agosto de 2015 en: http://www.sinfronteras.org.mx/attachments/article/1406/informeMigracion_web.pdf

⁵⁰ *Ídem*.

⁵¹ El texto completo de la Ley puede consultarse en: Cámara de Diputados, *Ley de Migración*, Diario Oficial de la Federación, México D. F., 25 de mayo de 2011 (última reforma publicada el 30 de octubre de 2014). Consultado el 16 de agosto de 2015 en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LMigra_301014.pdf

⁵² Además de estas disposiciones, la Ley de 2011 introdujo conceptos de derechos humanos de los migrantes, figuras como la del retorno asistido, el procedimiento administrativo migratorio, la naturaleza y atribuciones del Instituto Nacional de Migración, los mecanismos de protección de los migrantes, y el reconocimiento a la labor civil.

⁵³ Los principios contenidos en el cuerpo legal y que rigen la política migratoria nacional incluyen y desarrollan los seis principios fundamentales que sustentan la propuesta de la Comisión Mundial sobre Migraciones Internacionales de la ONU, para la creación global, coherente y mundial de acción sobre migración. Estos consisten en: 1) el papel de los migrantes en un mercado de trabajo mundial; 2) las migraciones y el desarrollo; 3) las migraciones irregulares; 4) los migrantes en la sociedad; 5) los derechos humanos de los migrantes; y 6) la gobernabilidad de las migraciones. ONU, “Las migraciones en un mundo interdependiente: nuevas orientaciones para actuar. Informe de la Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales”, s. l., octubre de 2015. Disponible en: [http://www.gcim.org/mm/File/Spanish\(1\).pdf](http://www.gcim.org/mm/File/Spanish(1).pdf), citado en: Luisa Gabriela Morales Vega, “Categorías migratorias en

obligación de garantizar a las personas migrantes, independientemente de su situación migratoria, el ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución y los tratados internacionales; define las nuevas categorías bajo las cuales los extranjeros o migrantes pueden internarse y permanecer en territorio nacional -visitante sin permiso para realizar actividades remuneradas, visitante regional, residente temporal, residente temporal estudiante y residente permanente-;⁵⁴ eliminó la barrera de la comprobación de legal estancia para el acceso a los servicios educativos, de salud, actos civiles y procuración de justicia; reconoce la necesidad de brindar protección a personas en situación de vulnerabilidad, como son los niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados, a las mujeres embarazadas y a las personas adultas mayores.

Aún más, y como señala Luisa Gabriela Morales,

En el caso del migrante en situación irregular, esta ley otorga la seguridad de que será tratado sin discriminación alguna ni será víctima de arbitrariedades por parte de la autoridad migratoria pues será sometido al procedimiento administrativo migratorio, el cual se desarrollará con estricto apego a la legalidad y durante el cual contará con la asistencia de la persona que él designe, además de que será informado oportunamente sobre sus derechos procesales, la legislación aplicable, el motivo de su presentación, los requisitos para la regularización de su situación migratoria y la notificación que [la autoridad migratoria] haga a la representación consular del país del que sea nacional, a fin de que pueda acogerse a su protección.⁵⁵

Se cita *in extenso* este extracto a fin de hacer hincapié en la importancia de la Ley de 2011 en la conformación de una gobernanza mexicana de la migración desde los derechos humanos. Vale la pena ahondar en dos aspectos específicos del trato que la nueva ley busca garantizar para los inmigrantes en situación irregular, a saber, la garantía de respeto y protección de sus derechos humanos y la importancia otorgada a la obligación del Estado de dar parte de la detención de un ciudadano extranjero a sus autoridades consulares. Por un lado, la codificación del compromiso de respetar los derechos humanos del migrante, independientemente de su estatus migratorio, representa un cambio de enfoque, mediante el cual se le otorga prioridad a la persona, por encima de las consideraciones tradicionales de soberanía y nacionalidad (véase *supra*). Por otro, y aunque es un compromiso internacional contraído por el Estado mexicano mediante su adhesión a la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, el recordatorio explícito de la obligación de informar a las autoridades consulares de cualquier país sobre la detención de alguno de sus nacionales en territorio nacional refleja el aprendizaje derivado de la experiencia de los nacionales mexicanos en el exterior, y específicamente en Estados Unidos. Esta experiencia está claramente cristalizada en el llamado *Caso Avena* (México c. Estados Unidos) de la Corte Internacional de Justicia.⁵⁶

A la par de la Ley de Migración se encuentra la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, publicada en el DOF el 27 de enero de 2011,⁵⁷ y que vino a reemplazar a la Ley

México. Análisis a la Ley de Migración”, México D. F., Instituto de Investigaciones Jurídicas (IIJ), Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), octubre de 2011, p. 937. Consultado el 20 de agosto de 2015 en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/pdf/DerechoInternacional/12/pim/pim25.pdf>

⁵⁴ El artículo 41 de la Ley General de Población establecía las calidades de “No Inmigrante” e “Inmigrante”.

⁵⁵ Luisa Gabriela Morales Vega, *op. cit.*, p. 949.

⁵⁶ Véase Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques, “El Caso Avena...”

⁵⁷ El texto completo de la Ley puede consultarse en: Cámara de Diputados, *Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político*, Diario Oficial de la Federación, México D. F., 27 de enero de 2011 (última reforma publicada el 30 de octubre de 2014). Consultada el 16 de agosto de 2015 en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LRPCAP_301014.pdf

sobre Refugiados y Protección Complementaria. Ambas constituyen lo que podría denominarse el fundamento jurídico de la política migratoria del Estado mexicano.⁵⁸

Para complementar el marco de protección a los migrantes que establece la Ley de 2011, el 10 de junio de ese mismo año se publicó en el DOF, la reforma constitucional en materia de derechos humanos⁵⁹ que, de acuerdo con Rodrigo Labardini, “toc[ó] aspectos jurídicos torales relacionados con la promoción, el reconocimiento y el respeto de los derechos humanos de toda persona ubicada en territorio nacional”.⁶⁰ Entre los cambios constitucionales en la materia se pueden señalar los siguientes: modifica la denominación del Capítulo I, del Título Primero, “De los Derechos Humanos y sus Garantías”; cambia el término de individuo por el de persona; eleva a rango constitucional los derechos humanos cuyo origen esté en los tratados internacionales de los cuales México sea parte, así como las garantías para su protección; incorpora la interpretación de las normas relativas a los derechos humanos bajo el principio *pro persona*;⁶¹ establece el término ‘persona’ para definir a los extranjeros y reconoce el derecho de previa audiencia, en caso de expulsión; enlista las obligaciones a cargo de todas las autoridades de respeto, protección y reparación de violaciones a los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad; constitucionaliza el derecho a solicitar y recibir asilo;⁶² e incluye como uno de los principios normativos de la política exterior, el respeto, la protección y la promoción de los derechos humanos.⁶³

⁵⁸ Luisa Gabriela Morales Vega, *op. cit.*, p. 933.

⁵⁹ La reforma involucró cambios a la denominación del capítulo I del título primero, así como a los artículos 1º, 3º, 11, 15, 18, 29, 33, 89, 97, 102 apartado B, y 105 fracción II, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Para revisar el texto completo de las reformas constitucionales véase: IJ-UNAM, “Cuadro Comparativo de la reforma constitucional en materia de Derechos Humanos”, México D. F., s. f. Consultado el 19 de agosto de 2015 en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/7/3033/15.pdf>

⁶⁰ Rodrigo Labardini, “Proteo en México. Un nuevo paradigma: Derechos Humanos y Constitución”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, año XLV, núm. 133, México D. F., IJ-UNAM, enero-abril de 2012, p. 319. Consultado el 19 de agosto de 2015 en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/pdf/DerechoComparado/133/el/el11.pdf>

⁶¹ El principio *pro persona*, según lo definió el ex juez de la CoIDH, Rodolfo E. Piza Escalante, consiste en: “[Un] criterio fundamental [que] impone la naturaleza misma de los derechos humanos, la cual obliga a interpretar extensivamente las normas que los consagran o amplían y restrictivamente las que los limitan o restringen. [Así, este principio] conduce a la conclusión de que la exigibilidad inmediata e incondicional [de los derechos humanos] es la regla y su condicionamiento la excepción”. Véase Rodolfo E. Piza Escalante citado en Ximena Medellín Urquiaga, *Principio pro persona*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación/Comisión de los Derechos Humanos del Distrito Federal/OACDH, 2013, p. 17.

⁶² Específicamente, el artículo 11 constitucional vigente estipula que “en caso de persecución, por motivos de orden político, toda persona tiene derecho de solicitar asilo; por causas de carácter humanitario se recibirá refugio”. Sin embargo, debe señalarse que es impreciso hacer una diferenciación entre el derecho a solicitar asilo y recibir refugio, ya que *el derecho a solicitar y recibir asilo tiene como consecuencia que se reconozca la condición de refugiado a la persona que así lo solicite* (cursivas nuestras). Se trata de un reconocimiento que implica la preexistencia de la condición de refugiado por situaciones que pongan en peligro el derecho a la vida, la seguridad, la libertad o integridad personales de cualquier persona. Entonces, la referencia al derecho a solicitar asilo, haciendo la diferencia a la posibilidad de recibir refugio, implica en sí mismo que el asilo al que se refiere la Constitución es el llamado “asilo diplomático”, que es potestad soberana del Estado.

⁶³ Otras reformas hechas a la Constitución en materia de derechos humanos se refieren a: señalar de manera explícita la prohibición de no discriminación por motivo de preferencias sexuales de las personas; introduce los derechos humanos en la educación que imparta el Estado; prohíbe la celebración de convenios o tratados que alteren los derechos humanos reconocidos por la Constitución y por los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte; establece que el sistema penitenciario se organizará sobre la base del respeto a los derechos humanos; puntualiza los derechos que no podrán restringirse ni suspenderse en una declaración de excepción; deroga la facultad de investigación por violaciones graves de derechos humanos de la SCJN y la transfiere a la CNDH; otorga a la CNDH la competencia para conocer de violaciones de derechos humanos laborales; establece la obligación de los servidores públicos de responder a las recomendaciones de la CNDH, y en caso de no cumplirlas, ser llamados a comparecer ante el Senado o la autoridad legislativa competente para explicar el motivo de su negativa; y concede legitimación activa a la CNDH para ejercitar acciones de inconstitucionalidad contra leyes federales, estatales y del D.F., que vulneren los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales suscritos y ratificados por México. SCJN, “Cuadro

Aunque, en principio, podría parecer que las modificaciones constitucionales en materia de derechos humanos se limitan a cambios en la redacción del texto legal, sus implicaciones tuvieron largo alcance y fueron celebradas por diversos juristas. Miguel Carbonell, por ejemplo, hace hincapié en la importancia de que la Constitución, en lugar de “otorgar” los derechos, los “reconozca”, y no sólo en el ámbito interno, ya que también reconoce a aquellos consagrados en los tratados internacionales. De esta forma, continúa Carbonell, “la Constitución se abre de forma clara y contundente al derecho internacional de los derechos humanos, demostrando una vocación cosmopolita muy apreciable”.⁶⁴ Por su parte, Jorge Ulises Carmona señala que los derechos reconocidos en los tratados internacionales

no sólo adquieren un reconocimiento constitucional expreso, sino que además se les sitúa en la cúspide de la jerarquía normativa con respecto al resto de las disposiciones del orden jurídico mexicano. En efecto, se da un paso definitivo a favor de los derechos de fuente internacional, al situarlos más allá del carácter infraconstitucional y supralegal reconocido judicialmente en la actualidad.⁶⁵

Las implicaciones de esta reforma para la política migratoria mexicana son evidentes. Más allá de que la Ley de Migración asume también un enfoque de derechos humanos, las modificaciones referidas a la Carta Magna amplían este catálogo al incorporar al parámetro de control de regularidad constitucional todos aquellos derechos emanados de los instrumentos del derecho internacional de los derechos humanos. Por lo anterior, la reforma en materia de derechos humanos ofrece a los migrantes en territorio nacional las siguientes ventajas: para el conocimiento de sus derechos podrán acudir tanto a la Constitución como a los tratados ratificados por México; la protección de los mismos por medio de las garantías constitucionales a nivel interno; y en la interpretación de las normas de derechos humanos, las obligaciones del Estado deberán de contemplar las otras fuentes e instrumentos del derecho internacional a través del control de convencionalidad. Más importante aún, en la interpretación de las normas que hagan las autoridades migratorias deberá aplicarse la norma que más proteja y beneficie a la persona, sin restringir ninguno de los derechos consagrados por el referido parámetro.

Finalmente, cabe señalar que, por medio de la validez constitucional del derecho internacional de los derechos humanos en el derecho interno, el Estado mexicano ha construido un puente entre ambos órdenes jurídicos con la intención de proteger a las personas. En términos legales, se trata de un avance encomiable hacia una gobernanza de la migración basada en los derechos humanos, pues trasciende la perspectiva estatal—concentrada en la soberanía y la seguridad nacionales—para concentrarse en la protección de las personas. Con todo, y para completar la revisión del marco jurídico e institucional que en México rige el fenómeno migratorio, la siguiente sección se dedica a revisar los instrumentos internacionales que, específicamente sobre el tema, ha suscrito el país en el transcurso de las últimas décadas.

Comparativo. Reformas constitucionales en materia de Derechos Humanos”, México D. F., 2012. Consultado el 21 de agosto de 2015 en: <http://www2.scjn.gob.mx/red/constitucion/inicio.html> y Cámara de Diputados, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Diario Oficial de la Federación, México D. F., 5 de febrero de 1917 (última reforma 10 de julio de 2015). Consultada el 21 de agosto de 2015 en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_100715.pdf

⁶⁴ Miguel Carbonell, “La reforma constitucional en materia de derechos humanos: principales novedades”, México D. F., 6 de septiembre de 2012. Consultado el 28 de agosto de 2015 en: <http://www.miguelcarbonell.com/articulos/novedades.shtml>

⁶⁵ Citado por Víctor M. Martínez Bullé-Goyri, “Reforma constitucional en materia de Derechos Humanos”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, año XLIV, núm. 130, México D. F., IJ-UNAM, enero-abril de 2011. Consultado el 21 de agosto de 2015 en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/pdf/DerechoComparado/130/el/el12.pdf>

2.3 Instrumentos internacionales sobre migración suscritos por México

Como se adelantó al inicio de este capítulo, la migración todavía no ha sido explícitamente codificada como un derecho humano a nivel internacional. Sin embargo, en los últimos años y gracias a la inserción del enfoque de derechos humanos en el análisis del tema migratorio, “comienza a esbozarse un derecho de la migración, sustentado [principalmente] por acuerdos internacionales sobre derechos humanos”.⁶⁶ Al mismo tiempo, la comunidad internacional sí ha desarrollado instrumentos internacionales—tanto vinculantes como no vinculantes—en la materia, que aquí se ha considerado pertinente revisar. Dentro de este conjunto de tratados, acuerdos y declaraciones, permea una serie de temas y áreas de preocupación que, en resumen, buscan limitar la discrecionalidad con la que, hasta el día de hoy, los Estados gestionan los asuntos migratorios dentro de sus fronteras (*e.g.*, limitaciones a los derechos de los migrantes, asistencia consular, la trata y el tráfico de migrantes, la migración laboral y la migración irregular, etc.).⁶⁷

Es importante tener en mente que la Convención sobre la Condición de los Extranjeros, suscrita en 1928, otorga a los Estados miembros el derecho de regular y establecer, por medio de legislación nacional, las condiciones bajo las cuales los ciudadanos extranjeros podrán establecerse y permanecer en sus territorios,⁶⁸ de tal forma que, lejos de internacionalizar la gobernanza de la migración, institucionaliza su gestión a nivel estatal. Más allá de este tratado, la migración laboral es el área más desarrollada en términos de instrumentos internacionales, pues es un tema que ha sido abordado a escala multilateral desde la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), a través de diversos documentos jurídicos vinculantes y no vinculantes, tales como las convenciones, las resoluciones y las declaraciones. En el seno de las Naciones Unidas, el instrumento marco en esta materia es la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migrantes y de sus familiares, mientras que la OIT cuenta con el Convenio sobre Trabajadores Migrantes de 1947 (núm. 97) además de diversas recomendaciones en la materia.

Adicionalmente, dentro de las normas que reconocen y buscan proteger a los migrantes se encuentra el amplio y diverso universo del derecho internacional de los derechos humanos.⁶⁹ Al respecto, es importante rescatar la labor de la CoIDH, que ha establecido que esta rama del derecho internacional tiene como finalidad proporcionar al individuo medios de protección de los derechos humanos reconocidos internacionalmente frente al Estado (incluyendo a sus órganos, sus agentes y todos aquellos que actúan en su nombre).⁷⁰ Asimismo, la CoIDH ha desarrollado el concepto de

⁶⁶ Catherine Withol de Wenden, *op. cit.*, p. 14.

⁶⁷ Véase Organización Internacional para las Migraciones (OIM), “Derecho Migratorio Internacional”, *Fundamentos de Gestión de la Migración*, vol. 1, s. l., s. f. Consultado el 24 de agosto de 2015 en: http://www.crmsv.org/documentos/IOM_EMM_Es/v1/V1S06_CM.pdf

⁶⁸ Para consultar el texto completo del tratado véase: Secretaría de Relaciones Exteriores, *Convención sobre la Condición de los Extranjeros*, Tratados Internacionales, México D. F., última fecha de actualización: agosto de 2015. Consultado el 21 de agosto de 2015 en: <http://proteo2.sre.gob.mx/tratados/ARCHIVOS/CONDICION%20DE%20EXTRANJEROS.pdf>

⁶⁹ Aunque es de mencionar que esta rama no es limitativa, pues a la par de ella convergen diferentes sistemas normativos que buscan otorgar protección a la persona partiendo del reconocimiento de derechos y obligaciones que están garantizados mediante el establecimiento de mecanismos especializados y organismos competentes para este propósito. En este orden, se encuentran otros sistemas como el del Derecho Internacional Humanitario, el Derecho Internacional del Trabajo, el Derecho Internacional de los Refugiados y el Derecho Penal Internacional, los cuales en conjunto le dan contenido y alcance al derecho internacional de protección de la persona. SCJN y ONU, “Compilación de Instrumentos Internacionales sobre protección de la persona aplicables en México, Derecho Internacional de los Derechos Humanos”, México, noviembre de 2012. Consultado el 24 de agosto de 2015 en: <http://www.scjn.gob.mx/libro/documents/instrumentosinternacionales.pdf>

⁷⁰ Véase CoIDH, *Caso Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y Otros) vs. Perú*, sentencia del 24 de noviembre de 2006, serie C No. 158, párr. 107; *caso de la “Masacre de Mapiripán” vs. Colombia*, sentencia de 15 de septiembre de 2005,

corpus iuris internacional de los derechos humanos, especificando que éste “está formado por un conjunto de instrumentos internacionales de contenido y efectos jurídicos variados (tratados, convenciones, resoluciones y declaraciones”.⁷¹

Con ello, la Corte ha establecido que el conjunto de normas internacionales que genéricamente se denomina “instrumentos internacionales” se integra en primer lugar por los tratados internacionales, seguidos de otras fuentes y manifestaciones del Derecho Internacional que pueden tener contenido y efectos jurídicos variados; esto significa que, las normas jurídicas de los derechos humanos incluyen instrumentos internacionales, universales, regionales, bilaterales y multilaterales, que van desde la Carta de las Naciones Unidas hasta las resoluciones y las declaraciones emitidas por las asambleas generales de la ONU o la Organización de Estados Americanos (OEA). En el mismo sentido, vale destacar que el artículo 38 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia establece como fuentes del derecho internacional, las convenciones internacionales (categoría que incluye a los tratados internacionales); la costumbre internacional; los principios generales del derecho; las decisiones judiciales y las doctrinas internacionales, todas ellas como medios auxiliares para la determinación de las reglas del derecho.⁷²

Si bien no es propósito de esta investigación hacer una revisión de la legislación internacional en materia de derechos humanos,⁷³ debe reiterarse que en el ámbito migratorio, son en última instancia esas normas las que aspiran a regular y establecer un conjunto de obligaciones a los Estados con respecto a la gobernanza de la migración.

Con respecto a las obligaciones para México emanadas de estos instrumentos, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) ha señalado que dichas obligaciones se pueden analizar a partir de tres categorías: 1) obligaciones generales: respetar y garantizar el gozo de los derechos humanos; 2) obligación de adecuar el derecho interno y adoptar otras medidas (armonización); y 3) obligaciones específicas *ratione materiae* y *ratione personae* —se trata de un conjunto de normas consagradas en diversos instrumentos internacionales sobre derechos humanos que reconocen derechos específicos respecto de temáticas de especial interés y relevancia para la comunidad internacional (como por ejemplo la integridad personal, la salud, la libertad de circulación y residencia, el derecho a la educación, o el acceso a la justicia) o que reconocen derechos diferenciados para determinadas personas atendiendo a su especial situación de vulnerabilidad (por ejemplo los niños, las personas con discapacidad, las mujeres, los migrantes y los refugiados, entre otros).

Sea como fuere, a continuación en las Tablas 1 y 2 se enlistan, por orden cronológico, los instrumentos internacionales—vinculantes y no vinculantes respectivamente—que el Estado mexicano ha suscrito en materia estrictamente migratoria.

serie C, No. 134, párr. 211; *Caso 19 Comerciantes vs. Colombia*, sentencia del 5 de julio de 2004, serie C, No. 109, párr. 181. Citado en *Ídem*.

⁷¹ Véase CoIDH, *Caso de los Hermanos Gómez Paquiyauri vs. Perú*, sentencia del 8 de julio de 2004, serie C, No. 110, párr. 166; Opinión Consultiva OC-16/99, serie A, No. 16, 1 de octubre de 1999, párr. 115. Citado en *Ídem*.

⁷² Corte Internacional de Justicia, “Estatuto de la Corte Internacional de Justicia”, s. l., s. f. Consultado el 25 de agosto de 2015 en: <http://www.icj-cij.org/homepage/sp/icjstatute.php>

⁷³ Para una revisión completa de las normas del Derecho Internacional de los Derechos Humanos véase: OACDH, “Tratados Internacionales de los Derechos Humanos e Instrumentos Universales de los Derechos Humanos”, ONU, s. l., 2015. Ambas bases de datos pueden consultarse en: <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CoreInstruments.aspx>; y <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/UniversalHumanRightsInstruments.aspx>

Tabla 1. Instrumentos internacionales vinculantes en materia migratoria suscritos por México⁷⁴

Nombre del Instrumento internacional	Fecha y lugar de adopción del instrumento, y entrada en vigor internacional	Suscripción, aprobación, ratificación y entrada en vigor para México	Consideraciones del instrumento: reservas y declaraciones hechas por México
Tratados Internacionales			
Convención sobre la Condición de los Extranjeros ⁷⁵	20 febrero 1928, durante la VI Conferencia Internacional Americana, celebrada en La Habana, Cuba. Entró en vigor el 29 de agosto de 1929.	Suscrita: 20 febrero 1928 Aprobada por el Senado el 2 diciembre 1930. Ratificación y entrada en vigor: 28 marzo 1931 DOF: 20 agosto 1931	Reservas al momento de ratificar la Convención I. El Gobierno mexicano declara que interpreta el principio consignado en el artículo 5o. de la Convención, de sujetar a las limitaciones de la Ley Nacional, la extensión y modalidades del ejercicio de los derechos civiles esenciales de los extranjeros, como aplicable también a la capacidad civil de los extranjeros para adquirir bienes en el territorio nacional.
Convenio Internacional del Trabajo no. 21 relativo a la simplificación de la inspección de los emigrantes a bordo de los buques ⁷⁶	5 junio 1926, Ginebra, Suiza. Entró en vigor el 29 de diciembre de 1927.	Aprobada por el Senado: 28 octubre 1937. Ratificación y entrada en vigor: 9 marzo 1938. DOF: 28 abril 1938.	Sin reservas ni declaraciones.
Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores	18 diciembre 1990, en Nueva York. Entró en vigor el 1º de julio de 2003.	Suscrita: 22 mayo 1991 Aprobada por el Senado: 14 diciembre 1998 Ratificación: 8 marzo 1999 DOF: 13 agosto 1999	Al ratificar la Convención, el gobierno de México formuló la siguiente declaración interpretativa: “Al ratificar la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, el

⁷⁴ Fuente: elaboración propia con información de la SRE

⁷⁵ SRE, *Convención sobre la Condición de los Extranjeros*, op.cit

⁷⁶ SRE, *Convención Internacional del Trabajo no. 21 relativo a la simplificación de la inspección de los emigrantes a bordo de los buques*, Tratados Internacionales, México D. F., última fecha de actualización: agosto de 2015. Consultado el 21 de agosto de 2015 en: <http://proteo2.sre.gob.mx/tratados/ARCHIVOS/OIT%2021.pdf>

Migratorios y de sus Familiares ⁷⁷		Entrada en vigor: 1º julio 2003	gobierno de los Estados Unidos Mexicanos reafirma su voluntad política de lograr la protección internacional de los derechos de todos los trabajadores migratorios, de acuerdo con lo dispuesto por este instrumento internacional. Todas las disposiciones de esta Convención se aplicarán de conformidad con su legislación nacional”.
Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (Protocolo de Palermo) ⁷⁸	15 diciembre 2000, Nueva York. Entró en vigor el 28 enero 2004	Suscrita: 13 diciembre 2000 Aprobada por el Senado: 22 octubre 2002 Ratificación: 4 marzo 2003 DOF: 10 abril 2003 Entrada en vigor: 28 enero 2004	Sin reservas ni declaraciones.

⁷⁷ SRE, *Convención Internacional sobre la protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares*, Tratados Internacionales, México D. F., última fecha de actualización: agosto de 2015. Consultado el 21 de agosto de 2015 en: http://proteo2.sre.gob.mx/tratados/ARCHIVOS/PROTECCION-TRABAJADORES_MIGRATORIOS.pdf

⁷⁸ SRE, *Protocolo contra el Tráfico Ilícito de migrantes por tierra, mar y aire, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada*, Tratados Internacionales, México, última fecha de actualización: agosto de 2015. Consultado el 21 de agosto de 2015 en: http://proteo2.sre.gob.mx/tratados/ARCHIVOS/TRAFICO_MIGRANTES-DELINC_ORG.pdf

Tabla 2. Instrumentos internacionales no vinculantes en materia migratoria suscritos por México⁷⁹

En el ámbito de la ONU	
Declaración sobre los Derechos Humanos de los Individuos que no son Nacionales del país en que viven⁸⁰	Resolución de la Asamblea General de la ONU, A/RES/40/144 Aprobada y proclamada en la 116 Sesión plenaria de la AG, el 13 de diciembre de 1985
Resolución 54/212. Migración Internacional y desarrollo⁸¹	Resolución de la Asamblea General de la ONU, A/RES/54/212 Aprobada en el 54 periodo de sesiones de la AG, el 1° de febrero de 2000
Derechos humanos de los migrantes⁸²	Resolución de la Comisión de Derechos Humanos 2002/62 Aprobada en la 55ª sesión el 25 de abril de 2002
Declaración del Diálogo de Alto Nivel sobre la Migración Internacional y el Desarrollo⁸³	Resolución de la Asamblea General de la ONU, A/68/L.5 Aprobada en el 68 período de sesiones de la AG, el 1 de octubre de 2013
En el ámbito de la OIT	
Recomendación no. 86 sobre los Trabajadores Migrantes (Revisada)⁸⁴	Resolución de la Conferencia General de la OIT Adoptada durante la 32ª reunión CIT, en Ginebra, Suiza, el 1° de julio de 1949
Recomendación no. 151 sobre los Trabajadores Migrantes⁸⁵	Resolución de la Conferencia General de la OIT Adoptada en la 60ª reunión CIT, en Ginebra, Suiza, el 24 de junio de 1975

⁷⁹ Fuente: elaboración propia con información de Naciones Unidas, la Organización Internacional del Trabajo y la Secretaría de Relaciones Exteriores.

⁸⁰ Asamblea General de las Naciones Unidas (AGNU), *Declaración sobre los Derechos Humanos de los Individuos que no son Nacionales del país en que viven*, Naciones Unidas, 13 de diciembre de 1985. Consultada el 21 de agosto de 2015 en: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/486/31/IMG/NR048631.pdf?OpenElement>

⁸¹ AGNU, *Resolución 54/212. Migración internacional y desarrollo* (A/RES/54/212), Nueva York, ONU, 1° de febrero de 2000. Consultada el 24 de agosto de 2015 en: http://www.iom.int/jahia/webdav/shared/shared/mainsite/policy_and_research/un/54/A_RES_54_212_es.pdf

⁸² OACDH, “Derechos Humanos de los migrantes”, Ginebra, ONU, 25 de abril de 2002. Consultado el 24 de agosto de 2015 en: <http://www.unhchr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/0/66d35a5d3ec29daec1256bab00374463>

⁸³ Es de mencionar que esta Declaración fue una resolución impulsada por México. Para consultar el texto completo del instrumento, véase AGNU, *Declaración del Diálogo de Alto nivel sobre la Migración Internacional y el Desarrollo*, Nueva York, ONU, 1° de octubre de 2013. Consultado el 21 de agosto de 2015 en: <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/68/L.5>

⁸⁴ Organización Internacional del Trabajo (OIT), *Recomendación No. 86 sobre los Trabajadores Migrantes (Revisada)*, Normas del Trabajo, s. l., ONU, 1949. Consultado el 21 de agosto de 2015 en: http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:3124_24:NO

⁸⁵ OIT, *Recomendación No. 151 sobre los Trabajadores Migrantes*, Normas del Trabajo, s. l., ONU, 1975. Consultado el 21 de agosto de 2015 en: http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:3124_89:NO

Es preciso insistir en que, además de los instrumentos internacionales vinculantes mencionados en la Tabla 1, en el marco migratorio laboral internacional se encuentran otros dos tratados que no han sido suscritos por el Estado mexicano: el ya referido Convenio sobre los Trabajadores Migrantes (revisado) (núm. 97) de 1949; y el Convenio sobre los Trabajadores Migrantes (disposiciones complementarias) (núm. 143) de 1975. Asimismo, debe recordarse que en las tablas se incluyeron únicamente los instrumentos explícitamente relacionados con la migración; sin embargo, Naciones Unidas reconoce varios otros instrumentos de la OIT como “pertinentes para la migración”.⁸⁶

A futuro, y en atención a las distintas iniciativas que desde organizaciones internacionales se están llevando a cabo para desarrollar una gobernanza internacional de las migraciones basada en los derechos humanos, es importante señalar el papel que la Agenda de Desarrollo Post-2015 tendrá en la configuración de dicha gobernanza. Apenas el pasado 1 de agosto, los Estados miembros de Naciones Unidas acordaron unánimemente el contenido de dicha agenda, que estará compuesta por 17 objetivos de desarrollo sustentable (ODS) que agruparán 169 metas específicas a cumplir dentro de los próximos quince años.⁸⁷ En el documento, suscrito formalmente en la Cumbre de Naciones Unidas para el Desarrollo Sustentable del 25 y 27 de septiembre, destaca la incorporación de la necesidad de garantizar una migración segura y ordenada, con pleno respeto a los derechos de los migrantes. A la letra, el documento señala

Reconocemos la contribución positiva de los migrantes para un crecimiento incluyente y el desarrollo sustentable. Reconocemos también que la migración internacional es una realidad multidimensional de gran relevancia para el desarrollo de los países de origen, tránsito y destino, por lo que requiere de respuestas complejas y coherentes. Cooperaremos internacionalmente para garantizar una migración regular, segura y ordenada, con pleno respeto a los derechos humanos de los migrantes, independientemente de su situación migratoria, de los refugiados y de las personas desplazadas. Dicha cooperación también deberá fortalecer a las comunidades receptoras de refugiados, particularmente en países en vías de desarrollo. Subrayamos el derecho de los migrantes a regresar a su país de origen, y hacemos un llamado a los Estados a garantizar que sus nacionales en retorno sean bien recibidos.⁸⁸

El componente migratorio de la Agenda de Desarrollo Post-2015 será una de las metas específicas inscritas en el ODS número 10—reducir la desigualdad entre los países y al interior de los mismos. Con ello, se pretende llevar la política migratoria, cada vez más, al ámbito internacional, con la intención de que se comience a articular una gobernanza de las migraciones basada en los derechos humanos, más que en las agendas e intereses nacionales específicos. Como se ha visto, en el caso mexicano se ha avanzado considerablemente hacia ese objetivo en términos de legislación, en vista de que tanto la Ley de Migración de 2011, como la reforma constitucional en materia de derechos humanos de ese mismo año, contemplan una política migratoria cuyo eje central sea el respeto de las personas, por encima de cualquier otra consideración. Revisada la legislación que regula el

⁸⁶ La lista incluye, entre otros, los convenios de la OIT sobre trabajo forzoso (núm. 29), igualdad de remuneración (núm. 100), discriminación, empleo y ocupación (núm. 111) y agencias de empleo privadas (núm. 181). Véase OACDH, *Migración y derechos humanos. Mejoramiento de la gobernanza...*, p. 15.

⁸⁷ Un análisis al respecto se encuentra en Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques, “Estados miembros de la ONU acuerdan el contenido de la Agenda de Desarrollo Sostenible”, *Nota de coyuntura*, México, Senado de la República, 17 de agosto de 2015. Consultada el 28 de agosto de 2015 en: http://centrogilbertobosques.senado.gob.mx/docs/170815_DESAROLLO_SOSTENIBLE.pdf

⁸⁸ ONU, *Transforming our World. The 2030 Agenda for Sustainable Development*, s. l., 1 de agosto de 2015. Consultado el 28 de agosto de 2015 en: <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/7891Transforming%20Our%20World.pdf>

fenómeno, es tiempo de pasar a analizar la situación real de los flujos migratorios que cruzan a través de ambas fronteras mexicanas.

3. Migración entre México y Estados Unidos: perspectivas de la reforma migratoria estadounidense

El tema de la migración en la relación México-Estados Unidos evoca un asunto de larga data, producto de debates cada vez más intensos, no sólo entre ambos países sino también al interior de cada uno de ellos. En los últimos tiempos, los asuntos migratorios se han centrado en la seguridad de las fronteras y en los esfuerzos infructuosos, desde Estados Unidos, de aprobar una reforma migratoria que otorgue un camino hacia la regularización de hasta 11.3 millones de migrantes mexicanos no autorizados que ya residen en Estados Unidos. A partir de lo anterior, el presente capítulo se enfoca al tema migratorio entre ambos países, haciendo énfasis en el proceso de reforma migratoria, revisando los acontecimientos históricos más relevantes, tales como el establecimiento del Programa Bracero en 1942 o la Ley Simpson-Rodino 1986, para llegar a la propuesta de Reforma Migratoria S.744 de 2013, y el anuncio de la acción ejecutiva por parte del presidente Barack Obama en noviembre del año pasado.

Cabe decir que, a pesar de que en la última década se han realizado diversos esfuerzos en la materia, ninguno de ellos ha derivado en un resultado positivo para México o en un programa integral. Por su importancia, se hará particular hincapié en los temas de seguridad fronteriza, la transformación en los flujos migratorios y la trascendencia del tema de cara a las elecciones presidenciales estadounidenses de 2016. Finalmente, se presenta un apartado sobre la posición del gobierno de México ante el proceso de reforma migratoria de Estados Unidos, así como algunos posibles ámbitos de acción para la diplomacia mexicana en la materia.

3.1 Etapas de la migración mexicano-estadounidense

3.1.1 Dinámica migratoria binacional antes del TLCAN: del Programa Bracero a la integración silenciosa

El Programa Bracero fue un acuerdo bilateral entre México y Estados Unidos, promovido originalmente por este último país pero sostenido por el interés de ambas partes. Signado en 1942, en la ciudad de Monterrey, por los presidentes Franklin D. Roosevelt y Manuel Ávila Camacho, el proyecto representó la institucionalización de la práctica del trabajo transfronterizo existente desde décadas anteriores.

El acuerdo tenía como objetivo regular la contratación temporal de trabajadores migratorios mexicanos para laborar en Estados Unidos de manera legal, ordenada y supervisada por el gobierno. Si bien existía la propuesta previa de los agricultores estadounidenses para que se creara un convenio de este tipo, la coyuntura de la Segunda Guerra Mundial fue la que impulsó a Washington a concretar esta iniciativa. Debido a la promulgación del servicio militar obligatorio y a la movilización de la industria estadounidense en torno al esfuerzo bélico, la disponibilidad de mano de obra para la agricultura se encontraba en riesgo y se volvía indispensable establecer un acuerdo que permitiera un mayor flujo de mano de obra mexicana.

En lo que corresponde a México, el acuerdo se consideró como una oportunidad para generar empleos para una significativa cantidad de trabajadores agrícolas sin tierras e insumos necesarios para hacer productivas sus parcelas, y se advirtió también la oportunidad de generar al país mayores ingresos de divisas. Cabe mencionar que, si bien el programa estuvo específicamente destinado para el trabajo en el sector agrícola, se crearon acuerdos paralelos en los sectores de siderurgia y ferroviario. Se estima que, durante los 22 años que duró el programa, se movilizaron de forma legal

cerca de cinco millones de trabajadores.⁸⁹ En un principio se estableció que ingresarían a Estados Unidos sólo 100 mil; sin embargo, durante los años cincuenta, en la época de mayor auge del programa, se expidieron hasta 45 mil visas de trabajo anuales para mexicanos.

En términos generales, el convenio ha sido considerado un éxito para México. No obstante, se documentaron violaciones a los derechos establecidos en los contratos y malas condiciones de trabajo que generaron cuestionamientos por parte del gobierno de México con respecto a la protección de los derechos laborales de los trabajadores mexicanos. A pesar de ello, el desarrollo económico estadounidense de la posguerra y la participación de Estados Unidos en la Guerra de Corea (1950-1953) condujo a los agricultores estadounidenses a cabildear con su gobierno la ampliación temporal y cuantitativa del programa. A raíz de lo anterior, en 1951, el Congreso estadounidense expidió la Ley Pública 78, con la que se daba al Programa Bracero bases estatutarias permanentes.

En 1954 se renegó el convenio y, con ello, el gobierno de Estados Unidos dejó de ser el contratante y atribuyó esta función a los particulares, quienes por medio de asociaciones debían solicitar los contingentes de braceros. De manera simultánea, y debido a presiones internas, se reforzó el control de la línea fronteriza y se ejecutó la llamada Operación *Wetback*, mediante la cual se deportó a la frontera con México a los migrantes que carecían de papeles en regla. De esta manera, el gobierno estadounidense satisfacía así la demanda de mano de obra de los agricultores y tranquilizaba a sus connacionales respecto a la seguridad fronteriza.

Resulta fundamental destacar que, a pesar de la existencia de los acuerdos, los agricultores estadounidenses continuaron contratando trabajadores migrantes sin documentos en aras de satisfacer su demanda de mano de obra, así como ahorrar en gastos de papeleo de contratación formal. En consecuencia, durante toda la existencia del Programa Bracero se realizó un movimiento paralelo de trabajadores no autorizados que llegó a tener las mismas dimensiones de la movilización generada por el programa oficial.⁹⁰ Lo anterior tuvo como resultado un profundo cambio en el patrón migratorio existente, tal como indica Jorge Durán:

El Programa Bracero inaugura un nuevo periodo en la historia de la migración México-Estados Unidos, transforma radicalmente el patrón migratorio que deja de ser familiar, de larga estancia y dudosa situación legal, para convertirse en un proceso legal, masculino, de origen rural y orientado hacia el trabajo agrícola.⁹¹

El programa influyó, además, de manera decisiva en la dinámica establecida entre el complejo agrícola estadounidense y la mano de obra campesina mexicana. En 1964, el Programa Bracero finalizó con su cancelación unilateral por parte de Estados Unidos. Aun así, la compleja dinámica migratoria y laboral continuó siendo incentivada por las contrataciones particulares de los agricultores, así fuese fuera de cualquier regulación oficial. En los hechos, el gobierno estadounidense mantuvo una política de tolerancia, al mismo tiempo que intentaba controlar el flujo migratorio en la frontera. Formalmente, no propuso ningún nuevo intercambio de trabajadores, ni aceptó las iniciativas de México encaminadas a generar un nuevo acuerdo.

⁸⁹ Jorge Durand, *Programas de trabajadores temporales. Evaluación y análisis del caso mexicano*, México, Consejo Nacional de Población, 2007, p. 39.

⁹⁰ Este tipo de contratación originalmente no era penalizada por la ley e incluso se generó la Ley “Texas Proviso” la cual prohibía expresamente penalizar a los empleadores que contrataban trabajadores migrantes no autorizados. Dicha ley se mantuvo activa hasta 1986. Véase Keeley Brian, *Migración internacional. El lado humano de la globalización*, México, Organización de Cooperación para el Desarrollo Económico (OCDE)/Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), 2012, p. 53.

⁹¹ Jorge Durand, “El Programa Bracero (1942-1964). Un balance crítico”, p. 32.

A partir de la conclusión del Programa Bracero se produjo un giro en la política estadounidense en materia migratoria: impulsado por el interés de generar mayor seguridad y control dentro de su territorio, el gobierno incrementó considerablemente la presencia de agentes policiacos en la frontera con México, lo que resultó en un aumento de detenciones y deportaciones de migrantes no autorizados.

En 1965 Estados Unidos realizó una enmienda a la Ley de Inmigración y Nacionalidad (*Immigration and Nationality Act*) que estableció un mecanismo de legalización de migrantes mediante un sistema de cuotas igualitarias por países. Esta disposición condujo a que México perdiera su condición de “caso especial” y fuera considerado como cualquier otro país en la legislación migratoria, cayendo la inmigración legal mexicana hasta en un 40%. Sin embargo, lejos de controlar la entrada de inmigrantes a Estados Unidos, y como consecuencia del aumento en la demanda de mano de obra por parte de agricultores estadounidense, los flujos de migrantes mexicanos no autorizados siguieron en aumento.

Durante la década de los años setenta, el número de visas disponibles para mexicanos se redujo dramáticamente a causa de diversas enmiendas a la legislación migratoria estadounidense. Esto generó un nuevo patrón migratorio caracterizado por un doble proceso. Por una parte, la legalización de antiguos braceros que se convertían en migrantes definitivos y, por otra, el proceso de conformación de una masa muy significativa de trabajadores indocumentados, que por definición eran temporales. De esta manera, más que una política, se mantuvo el *status quo*, el mercado se encargaba de regular la oferta y demanda de mano de obra migrante y el gobierno estadounidense sólo intervenía de manera esporádica con deportaciones selectivas y ciertos controles fronterizos.⁹²

A lo largo de la década de los años ochenta se produjo un periodo que ha sido definido por algunos estudiosos como de “integración silenciosa” de la economía mexicana al sistema productivo de la región norteamericana.⁹³ Esta etapa estuvo marcada por una creciente interconexión económica entre México y Estados Unidos, derivada no sólo de la gran demanda estadounidense por trabajadores mexicanos, sino también por la instalación de un corredor de manufactura de maquila en la región fronteriza del lado mexicano, cuya producción estaba principalmente orientada a la exportación hacia el mercado estadounidense. Sin embargo, oficialmente, había pocos esfuerzos de los gobiernos de México y Washington por involucrarse en ese proceso.

Más aun, ignorando la realidad económica de la región, Estados Unidos, en un intento por reforzar el control de su frontera sur, dio un nuevo giro en su política migratoria y, en 1986, emitió la ya mencionada Ley de Reforma y Control de la Inmigración (*Immigration Reform and Control Act*, IRCA), conocida como Ley Simpson-Rodino, por los legisladores que la impulsaron en el Legislativo. Dicha disposición contemplaba promover una amnistía a los trabajadores indocumentados que habían laborado los últimos cinco años en territorio estadounidense, impulsar el Programa Agrícola de Trabajadores Especiales, reforzar los programas de control fronterizo y penalizar a los empleadores que contrataran indocumentados. Mediante la Ley Simpson-Rodino, se regularizó la situación de al menos tres millones de indocumentados, de los cuales dos terceras partes fueron de origen mexicano. El impacto de esta disposición en la dinámica migratoria binacional radicó en un cambio sustancial del estatus legal de la mayoría de los migrantes indocumentados, al pasar a ser residentes y posteriormente, en muchos casos, ciudadanos estadounidenses.⁹⁴

⁹² Jorge Durand; *Programas de trabajadores temporales. Evaluación y análisis del caso mexicano*, p. 25.

⁹³ Clark W. Reynolds, “A United States Vision of North American Economic Integration”, en Steven Globerman, (ed.), *Continental Accord: North American Economic Integration*, Vancouver, The Fraser Institute, 1991, p. 79.

⁹⁴ *Idem*.

3.1.2 Del libre comercio a la guerra contra el terrorismo: implicaciones de la política exterior estadounidense para la movilidad binacional

Frente al avance del proceso de integración en Europa, lo que parecía delinear un futuro marcado por la competencia entre bloques comerciales regionales, Estados Unidos y Canadá avanzaron hacia la formalización de la avanzada integración comercial entre sus economías, lo que los llevó a suscribir un tratado de libre comercio (TLC) bilateral, que entró en vigor en 1989. Originalmente, México no tenía interés en establecer un acuerdo de esa naturaleza con sus vecinos, e incluso, según refiere el ex presidente mexicano Carlos Salinas de Gortari, rechazó la oferta, por parte de su homólogo estadounidense George W.H. Bush, de negociar un acuerdo comercial similar al que Washington acababa de concretar con Ottawa.⁹⁵

Sin embargo, la creciente deuda externa, el agotamiento del modelo proteccionista de sustitución de importaciones y la crisis económica existente, impulsaban al país hacia una política de apertura comercial. Ello, aunado al fin de la Guerra Fría, que conllevó un posicionamiento de los países ex comunistas en el panorama de los inversionistas internacionales, orilló a México a reconsiderar la idea de formalizar la integración comercial con Estados Unidos. Las negociaciones formales de este proceso empezaron el 12 de junio de 1991, a las cuales poco después se incorporaría Canadá, y culminaron con la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) el 1º de enero de 1994.⁹⁶ Como en el caso de otros tratados, el TLC estuvo diseñado para facilitar los flujos de inversiones, capitales y mercancías pero no para la movilidad laboral, tema que quedó ausente y sólo fue abordado en relación al intercambio de trabajadores calificados.⁹⁷

A la par del establecimiento de una zona de libre comercio en América del Norte, en Estados Unidos comenzaron a surgir diversos movimientos antiinmigrantes, provenientes tanto de individuos, organizaciones sociales y legisladores, como de algunas dependencias gubernamentales. El detonante de esta ola antiinmigrante fue la Propuesta 187 en el estado de California, promovida en 1994 por el entonces gobernador republicano de este Estado, Peter Wilson, y que establecía negar servicios sociales, médicos y educativos a los inmigrantes indocumentados. La iniciativa, conocida como *Save Our State*, fue detenida en los tribunales pero sirvió de modelo para expulsar en masa a decenas de miles de indocumentados, ya por acción directa del gobierno o, de manera indirecta, por medio de la generación de condiciones para que optasen por el retorno voluntario. En 1996, la Ley federal sobre Responsabilidad de los Inmigrantes Ilegales (*Illegal Immigration Responsibility Act*, IIRIRA) materializó algunas propuestas de la iniciativa californiana, negando servicios y beneficios sociales a inmigrantes no autorizados. Aunque las partes más estrictas de esta ley fueron enmendadas por el Congreso, la ola antiinmigrante continuó hasta el final de dicha década.⁹⁸

Al inicio del siglo XXI, un nuevo panorama político se vislumbraba tanto en Estados Unidos como en México. En nuestro país, el triunfo del Partido Acción Nacional (PAN) en las elecciones presidenciales de 2000, en la persona de Vicente Fox, marcó el inicio de la alternancia en el gobierno

⁹⁵ Carlos Salinas de Gortari citado en Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques, “La integración comercial de América del Norte más allá del TLCAN”, *Documento de análisis*, núm. 4, México, Senado de la República, noviembre de 2014, p. 8.

⁹⁶ Una reseña más detallada del proceso de negociación y aprobación del TLCAN se puede encontrar en *Ibid.*, pp. 8-10.

⁹⁷ Carlos Heredia, Alexis Rivera y Brenda Valdés (coords.), *Taller Alternativas de política migratoria en Mesoamérica y Norteamérica*, México, Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE), 2014. Consultado el 28 de julio de 2015 en: <http://goo.gl/5CqFl0>

⁹⁸ Maribel Hastings, “Una carrera de obstáculos. La Reforma migratoria en Estados Unidos”, *Foreign Affairs Latinoamérica*, vol. 13, núm. 3, 2013, p. 8.

federal. Mientras tanto, en Estados Unidos, el republicano George W. Bush asumía la presidencia después de dos periodos del demócrata Bill Clinton. Las condiciones parecían conjuntarse para impulsar una reforma migratoria. Bush no sólo apoyaba una reforma amplia, sino que su agenda de política exterior tenía a México como principal prioridad, y Vicente Fox, aprovechando su buena relación personal con el presidente estadounidense, estaba dispuesto a hacer todo lo que pudiese para aprovechar ese ímpetu desde México.⁹⁹

Sin embargo, los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 desvanecieron esta posibilidad, y a partir de entonces el fenómeno migratorio se vincula con mucho mayor énfasis al tema de seguridad nacional y control fronterizo.¹⁰⁰ Los acontecimientos del 11 de septiembre originaron un reordenamiento radical en las prioridades de política exterior en Estados Unidos, al mismo tiempo la política migratoria de Estados Unidos se convirtió cada vez más restrictiva y centrada en consideraciones de seguridad nacional. La Ley Patriota y la creación del Departamento de Seguridad Interna¹⁰¹ son muestra de los cambios estructurales derivados de la respuesta estadounidense al 11 de septiembre que, al mismo tiempo, tuvieron consecuencias importantes en los flujos migratorios de mexicanos hacia Estados Unidos.¹⁰² Surgen, asimismo, un conjunto de disposiciones que reducen la puerta legal de ingreso y estadía en Estados Unidos e incrementan la vigilancia sobre quienes ya estaban ahí.¹⁰³

En 2005, la Cámara de Representantes aprobó el proyecto de Ley Sensenbrenner, que contenía un marcado sentimiento antiinmigrante y calificaba como “delincuentes” a los indocumentados.¹⁰⁴ La iniciativa provocó protestas en diversos estados y movilizó a cerca de tres millones de personas que manifestaron su rechazo y pugnaron por una reforma migratoria integral. En 2007, se hicieron algunos esfuerzos infructuosos en el Legislativo por promover una reforma migratoria. En contraste, la ola de condena contra la comunidad inmigrante proliferó, se emitieron diversas leyes

⁹⁹ El presidente Fox y el presidente George W. Bush se reunieron cinco veces durante los primeros nueve meses de 2001. Los dos presidentes anunciaron un acuerdo marco para negociar un gran acuerdo migratorio bilateral, que entre otros puntos habría incluido un programa de trabajadores temporales, la vigilancia fronteriza, y la legalización de mexicanos Véase Clare Ribando Seelke, “Mexico’s Peña Nieto Administration: Priorities and Key Issues in U.S.-Mexican Relations”, *CRS Report for Congress*, 7-5700, Washington, D.C., Congressional Research Service, 15 de agosto de 2013. Consultado el 28 de septiembre de 2015 en: <http://fpc.state.gov/documents/organization/213989.pdf>

¹⁰⁰ Rodolfo Casillas, “Aportes de Asilados y Refugiados a la Cultura en México a Finales del siglo XX”, *Ecuador Debate*, núm. 71, 2007, pp. 159-168.

¹⁰¹ Department of Homeland Security (DHS) citado en Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques, “La Reforma Migratoria Integral S744”, *Documento de información*, México, Senado de la República, 25 de noviembre de 2013. Consultado el 26 de octubre de 2015 en: <http://centrogilbertobosques.senado.gob.mx/docs/reformamigratoriaintegrals744.pdf>.

¹⁰² Rodolfo Tuirán, “La migración mexicana hacia Estados Unidos: las reformas en puerta y los retos futuros”, *Papeles de Población*, vol. 12, núm. 48, abril-junio de 2006, pp. 9-31.

¹⁰³ El marco normativo y de políticas públicas incluyó las siguientes disposiciones: Acta Patriótica (2001), que triplica personal de inspección migratoria, aduanas y patrulla fronteriza en frontera con México, incrementa presupuesto para equipamiento tecnológico y refuerza regulaciones para impedir acceso de posibles terroristas; Acta sobre Ampliación de la Seguridad y Reforma de las Visas de entrada (EBSVERA, por sus siglas en inglés, 2002); Programa Nacional de Seguridad Nacional de Registro de Entrada y Salida (NSEERS, por sus siglas en inglés, 2003); Programa US-Visit (2003); el Student & Exchange Visitor Information System (SEVIS, por sus siglas en inglés, 2003); la Iniciativa de Fronteras Seguras (2005); y la Estrategia de Seguridad Nacional de Estados Unidos (2006). En cuanto a instrumentos de cooperación con México, destacan la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte (ASPAN, 2005), que también incluye a Canadá; y el Programa Bilateral México-EEUU para la Persecución de Traficantes de Migrantes (OASSIS, 2005). Véase Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques, “La Reforma Migratoria Integral S744”.

¹⁰⁴ Oficialmente llamada *The Border Protection, Antiterrorism, and Illegal Immigration Control Act* (HR4437), fue impulsada por el Presidente del Comité Judicial Cameral, F. James Sensenbrenner, republicano por Wisconsin. Dicho proyecto contenía un conjunto de medidas dirigidas a fortalecer la seguridad fronteriza y a garantizar el cumplimiento de las leyes migratorias Véase Tuirán, *op. cit.*

estatales antiinmigrantes y se intensificaron las leyes federales de deportación que dividieron a millones de familias.¹⁰⁵

3.2 La presidencia de Obama: propuestas y acciones en torno a la reforma migratoria

En 2008, siendo senador por el estado de Illinois, Barack Obama consiguió la postulación presidencial demócrata y prometió, de triunfar en los comicios, una reforma migratoria en su primer año de gestión. Es importante destacar que Obama obtuvo el 67% del voto latino, lo cual es atribuible en buena parte a la promesa de lograr esa reforma.¹⁰⁶ La llegada de Obama a la Casa Blanca abrió nuevamente la oportunidad de lograr una reforma migratoria integral. No obstante, y pese a las expectativas, ese mismo año se puso en marcha el programa de Comunidades Seguras, que aunque anunciaba entre sus objetivos explícitos focalizar los recursos de la Agencia estadounidense de Inmigración y Aduanas (ICE, por sus siglas en inglés) para concentrarse en inmigrantes no autorizados que representasen una amenaza a la seguridad nacional de ese país, en la práctica, dicho programa se tradujo en un incremento dramático de las deportaciones de inmigrantes, muchos de ellos sin ningún antecedente penal.¹⁰⁷

Durante los próximos años, muchas entidades comenzaron a aprobar iniciativas contra los inmigrantes no autorizados, tal es el caso de las leyes SB 1070 en Arizona (2010), y HB56 de Alabama (2011), cuyas cláusulas más estrictas fueron detenidas en los tribunales, pero que reflejaban el sentimiento antiinmigrante de las autoridades y de algunos sectores de la sociedad en esos estados. En 2010, la facción republicana en el Senado votó en bloque para desechar el proyecto de ley *Dream Act* que pretendía legalizar a jóvenes estudiantes indocumentados, y que había sido aprobado por la Cámara Baja, con el apoyo de la mayoría demócrata. A inicios de 2012, el panorama para los inmigrantes de ascendencia mexicana no era alentador; la tasa de desempleo de los latinos superaba el índice nacional, millones habían perdido sus hogares a causa de embargos hipotecarios y decenas de miles eran deportados cada año. La falta de una reforma migratoria y la separación familiar generada por las deportaciones repercutió de diversas formas en los indocumentados y en los hispanos en general.¹⁰⁸

De esta forma y a pesar de que, durante su campaña por la presidencia, Obama colocó el tema migratorio como una de las prioridades en su agenda, durante su primer mandato el gobierno se centró, entre otros temas, en las reformas sanitaria y fiscal, el combate a las crisis económica de 2008 y el consecuente aumento en las tasas de desempleo, y las guerras en Irak y Afganistán. La reforma migratoria no solo se dejó de lado sino que se intensificaron las deportaciones, alcanzando la cifra de más de un millón y medio de personas durante este periodo.¹⁰⁹

En junio de 2012, el presidente Obama anunció cambios al programa de Acción Diferida para Llegadas Durante la Niñez (DACA, por sus siglas en inglés), vigente desde 2007, y mediante el cual se buscaba evitar la acción legal contra los inmigrantes no autorizados que hubiesen llegado a Estados Unidos antes de cumplir los 16 años y permanecido en ese país desde entonces. Si bien el

¹⁰⁵ Jorge Durand, "Once Again in Spring: Immigrants Take to the Streets", *Migración y Desarrollo*, núm. 8, 2007, pp. 103-120; y Maribel Hastings, *op cit.*

¹⁰⁶ De acuerdo con algunos especialistas, el candidato presidencial republicano John McCain, dejó de lado el proyecto de reforma migratoria que previamente había respaldado. Como consecuencia de esta lectura política del electorado estadounidense, el candidato republicano en 2008 sólo captó el 31% del voto latino Véase Maribel Hastings, *op. cit.*, p. 9.

¹⁰⁷ Una descripción amplia de ambos programas puede encontrarse en Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques, "Deportaciones masivas en Estados Unidos: ¿Prerrequisito para una reforma migratoria?", *Nota de coyuntura*, México, Senado de la República, 9 de abril de 2014, Consultada el 26 de octubre de 2015 en: <http://goo.gl/wqAi9J>

¹⁰⁸ *Ídem.*

¹⁰⁹ *Ídem.*

programa recuperó la confianza de muchos partidarios de Obama, no tuvo un impacto significativo.¹¹⁰ De acuerdo con Hastings, el anuncio sobre la ampliación de los beneficios del DACA, realizado unos meses antes de los comicios presidenciales del mismo 2012, impulsó nuevamente la movilización del voto latino y la reelección de Obama para un segundo periodo. De esta manera, a pesar de no haber concretado su promesa original de promover y conseguir la aprobación de una reforma migratoria, renovó su compromiso con los votantes y aseguró que conseguiría la referida legislación durante su segundo término. Así, en noviembre de 2012, Obama refrenda la presidencia con el 73% del voto latino, siete puntos porcentuales más que en 2008.¹¹¹

El 17 de abril de 2013, después de seis años de espera desde la última vez que se presentó un proyecto de reforma migratoria en el Congreso estadounidense, se anunció la *Ley sobre Seguridad Fronteriza, Oportunidades Económicas y Modernización Migratoria*, proyecto negociado por un grupo bipartidista de ocho senadores.¹¹² La propuesta, conocida también como Reforma Migratoria S.744, ofrecía una vía hacia la legalización y eventual ciudadanía de más de 11 millones de indocumentados y planteaba la posibilidad de aprobar la primera gran reforma al sistema migratorio estadounidense en 27 años.

La reforma condicionaba la legalización de los indocumentados a la seguridad fronteriza, incrementaba drásticamente la vigilancia en la frontera y establecía medidas para controlar futuros flujos migratorios.¹¹³ El proyecto implicaba aproximadamente el doble de las inversiones realizadas en los últimos años en la seguridad fronteriza, y requería que todos los empleadores utilizaran un sistema de verificación electrónica de elegibilidad de empleo similar al programa *E-Verify* actual. Se otorgaba también la posibilidad de que los inmigrantes no autorizados accedieran a la residencia permanente de forma casi automática, y de que algunos inmigrantes deportados por causas ajenas a la delincuencia pudieran regresar a Estados Unidos si cumplían determinados requisitos.¹¹⁴ La propuesta logró la aprobación del Senado en junio de 2013, pero la Cámara de Representantes no la sometió a votación. En contraste, presentó una propuesta propia de reforma migratoria, la *Ley de Seguridad Fronteriza, Oportunidades Económicas y Modernización Migratoria* (HR.15), cuyo enfoque estaba basado en el incremento de las medidas de seguridad en las fronteras estadounidenses.¹¹⁵ En

¹¹⁰ New Mexico Immigrant Law Center (NMILC), *About Deferred Action for Childhood Arrivals (DACA) in New Mexico*, 17 de febrero de 2015. Consultado el 18 de agosto de 2015 en <http://goo.gl/Bvw6e3>

¹¹¹ “Los soñadores” hace alusión a los jóvenes estudiantes indocumentados. Véase Maribel Hastings, *op. cit.* p. 11.

¹¹² El llamado “grupo de los ocho” legisladores que promovieron la Ley S.744 estuvo conformado por los republicanos John McCain, Jeff Flake, Lindsey Graham, Marco Rubio; y por los demócratas Dick Durbin, Chuck Schumer, Robert Menéndez y Michael Bennett.

¹¹³ Una descripción más detallada sobre los puntos que incluye la iniciativa se puede encontrar en Immigration Policy Center, *A Guide to S.744. Understanding the 2013 Senate Immigration Bill*, Washington, D.C., julio de 2013. Consultado el 24 de octubre de 2015 en: http://www.immigrationpolicy.org/sites/default/files/docs/guide_to_s744_corker_hoeven_final_12-02-13.pdf.

¹¹⁴ Mayores antecedentes se pueden encontrar en Marc R. Rosenblum (coord.), “Mexican Migration to the United States: Policy and Trends”, *CRS Reports for Congress* (R42560), Washington, D.C., Congressional Research Service, 7 de junio de 2012. Consultado el 23 de octubre de 2015 en: <https://www.fas.org/sgp/crs/row/R42560.pdf>. En cuanto al tema de seguridad fronteriza, la iniciativa establecía duplicar el número de agentes de la patrulla fronteriza en la frontera con México y construir más de mil kilómetros de valla entre ambos países. Asimismo, contemplaba otorgar 3 mil 200 millones de dólares adicionales al gobierno para adquirir aviones no tripulados y equipos tecnológicos para capturar hasta 90% de los indocumentados que intentarán cruzar la frontera. La reforma respondía también al argumento de no tener información sobre quién cruzaba la frontera, quién prolongaba su estancia después del vencimiento de una visa de estudiante o si los trabajadores migrantes salían del país en las fechas programadas. Véase Rand Paul, “La reforma migratoria en Estados Unidos”, *Foreign Affairs Latinoamérica*, México, vol. 13, núm. 3, 2013, pp. 2-6; y Maribel Hastings, *op. cit.* p. 8.

¹¹⁵ Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques, “Deportaciones masivas en Estados Unidos...”; y Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques “El presidente Barack Obama emite orden ejecutiva en materia migratoria”, *Nota de coyuntura*, México, Senado de la República, 27 de noviembre de 2014. Consultado el 6 de agosto de 2015 en <http://goo.gl/BtrFz7>

contraste, las tasas de deportación de inmigrantes no autorizados se mantuvieron a la alza, de modo que, para 2014, en los seis años de gobierno del presidente Obama, más de dos millones de personas han sido deportadas, muchos de ellos hacia México.¹¹⁶ Esto último es la muestra más clara de que, independientemente de la orientación política del ocupante de la Casa Blanca, en la perspectiva estadounidense, el tema migratorio continúa indisolublemente ligado a la seguridad nacional, lo cual tiene profundas implicaciones para México.

3.2.1 La reforma migratoria y la seguridad fronteriza

Como ya se ha dicho, después de los acontecimientos del 11 de septiembre, las prioridades estadounidenses cambiaron radicalmente, para dejar de ubicarse en cuestiones como el proceso de integración comercial norteamericano.¹¹⁷ Este cambio significó la reversión de importantes avances en la materia. De acuerdo con Robert Pastor, en 2000 se registró el máximo número de entradas a Estados Unidos desde Canadá y México: 437 millones. Sin embargo, a partir del siguiente año comenzó a decrecer el número de entradas a Estados Unidos a través de sus fronteras terrestres. En contraste, el personal de la Oficina de Aduanas y Protección Fronteriza estadounidense fue aumentando considerablemente para sumar más de 20 mil agentes a finales de 2009, más del doble que los registrados una década antes.¹¹⁸

Un hecho que ejemplifica la tendencia en algunos sectores políticos de Estados Unidos de abordar el fenómeno migratorio desde una perspectiva concentrada en aspectos de seguridad,¹¹⁹ fue el anuncio realizado el 21 de julio de 2014 por el gobernador del estado de Texas, Rick Perry, a partir del cual envió un contingente de mil efectivos de la Guardia Nacional a la frontera entre México y Texas. La medida, denominada Operación Seguridad Reforzada, estaba dirigida contra la delincuencia en la frontera, específicamente los cárteles mexicanos de la droga que, de acuerdo con el comunicado oficial de la oficina del gobernador Perry, estaban extendiendo sus operaciones criminales en la zona. Frente a las críticas que, tanto en México como en Estados Unidos, suscitó esta operación, y ante un complejo trasfondo político y electoral alrededor de esta decisión, el gobernador Perry justificó el despliegue de la Guardia Nacional señalando que era consecuencia del “fracaso” de los gobiernos de Estados Unidos y México en garantizar la seguridad fronteriza.¹²⁰

3.2.2 La acción ejecutiva de Obama

Frente a la inacción del Congreso estadounidense de dar curso a una reforma integral, el 20 de noviembre de 2014, el presidente Barack Obama anunció una acción ejecutiva—facultad que la Constitución estadounidense confiere al presidente—sobre inmigración que evitaría la deportación de hasta cinco millones de inmigrantes indocumentados. El anuncio cumplía con la promesa del presidente estadounidense de emitir órdenes ejecutivas en materia de inmigración, en caso de que el Congreso no aprobara una reforma migratoria como la S.744. Bajo dicha acción ejecutiva, los padres indocumentados de ciudadanos estadounidenses y residentes legales permanentes, establecidos en el país durante al menos cinco años, podrían solicitar su residencia.¹²¹ El plan ofrece “tres años de alivio” a los inmigrantes en esta situación, lo que significaría que los solicitantes recién

¹¹⁶ Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques, “Deportaciones masivas en Estados Unidos...”

¹¹⁷ Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques, “La integración comercial de América del Norte más allá del TLCAN”, p. 36

¹¹⁸ Robert Pastor citado en *Ibid.*, p. 37.

¹¹⁹ Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques, “La Guardia Nacional en la frontera con Texas: implicaciones de la Operación Seguridad Reforzada”, *Nota de coyuntura*, México, Senado de la República, 25 de septiembre de 2014. Consultado el 7 de agosto de 2015 en <http://goo.gl/i37Kv8>

¹²⁰ *Ídem.*

¹²¹ Barack Obama citado en Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques, “El presidente Barack Obama emite orden ejecutiva en materia migratoria”.

procesados estarían protegidos de una posible deportación durante este periodo.¹²² Asimismo, se beneficiaba a un segundo grupo, conformado por los jóvenes indocumentados que hubiesen llegado al país con menos de 16 años y antes del 1 de enero de 2010, a través de la ampliación del programa DACA.¹²³ Según datos revelados por el *think-tank* estadounidense Migration Policy Institute, el establecimiento de estas medidas podría beneficiar al 87% de los indocumentados.¹²⁴

La medida contó con el apoyo de diversas organizaciones pro migrantes, pero fue objeto de severas críticas por parte de la oposición republicana.¹²⁵ De hecho, unos meses más tarde, el 3 de diciembre de ese mismo año, 26 estados de la Unión americana, encabezados todos por gobernadores republicanos y liderados por el estado de Texas, interpusieron una demanda contra la medida, argumentando que la acción violaba la Constitución y que el presidente se había extralimitado en el uso de sus facultades legales. Desde la perspectiva de los estados, recibir a los inmigrantes sería una carga excesiva, ya que tendrían que invertir más en la aplicación de la ley, así como en el sistema sanitario y educativo.¹²⁶

El 16 de febrero de 2015, el juez Andrew Hanen, presidente de la Corte Federal del 5º Distrito en Brownsville, Texas, frenó la activación de una parte de la acción ejecutiva, fallo que impidió la entrada en vigor de la primera fase del alivio migratorio mediante la ampliación del DACA. El juez Hanen argumentó que el gobierno no había publicado el reglamento que regiría la implementación de las medidas anunciadas en el Registro Federal para recibir comentarios del público. El 15 de marzo y tras dos recursos de emergencia y una apelación, el Departamento de Justicia decidió acudir a la Corte Federal de Apelaciones. Sin embargo, el 26 de mayo, un panel de jueces de dicha Corte Federal falló en contra del recurso de emergencia interpuesto por el Departamento de Justicia y mantuvo la suspensión de la acción ejecutiva. Por su parte, el gobierno de Texas emitió un comunicado en el que calificó como "victoria" la decisión del panel de jueces. Desde la óptica republicana, el presidente eludió el proceso legislativo al declarar, *de facto*, una amnistía ejecutiva.¹²⁷

El fallo de la corte de apelaciones del Quinto Circuito mantiene los planes de moratoria mientras se resuelve el litigio planteado por los estados. El gobierno de Obama tiene la opción de acudir ante la Corte Suprema de Justicia. En este caso, la Corte Suprema determinará si el presidente tiene la facultad constitucional para eludir al Congreso en el tema en cuestión, y promulgar medidas como la de ofrecer un estatus legal temporal a millones de indocumentados.¹²⁸ De acuerdo con

¹²² *Ídem*.

¹²³ Esta ampliación, en la práctica supuso: incluir inmigrantes ilegales que entraron al país antes del 2010 –el DACA original protegía sólo a aquéllos llegados antes de junio de 2007–, eliminar el requisito de que fueran menores de 31 años, y ampliar el periodo de suspensión de las deportaciones de dos a tres años.

¹²⁴ *La Voz de Michoacán*, "A la baja, migración de mexicanos a EU", 26 de julio de 2015. Consultado el 31 de julio de 2015 en <http://goo.gl/pTt7ug>. Las implicaciones derivadas de esta tendencia a la baja en la emigración mexicana hacia Estados Unidos se analizan en Agustín Escobar, Susan F. Martin, Lindsay Lowell y Rafael Fernández de Castro, "Estudio binacional sobre migrantes mexicanos en Estados Unidos y en México", *Foreign Affairs Latinoamérica*, vol. 13, núm. 3, 2013, pp. 12-17.

¹²⁵ Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques, "El presidente Barack Obama emite orden ejecutiva en materia migratoria".

¹²⁶ Los estados que demandaron la acción ejecutiva son Alabama, Arizona, Arkansas, Carolina del Norte, Carolina del Sur, Dakota del Norte, Dakota del Sur, Florida, Georgia, Idaho, Indiana, Kansas, Louisiana, Maine, Michigan, Missisipi, Montana, Nebraska, Nevada, Ohio, Oklahoma, Tennessee, Texas, Utah, Virginia Occidental y Wisconsin. Ver Jorge Cancino, "Corte de Apelaciones mantiene suspensión de orden ejecutiva", *Univisión*, 26 de mayo de 2015. Consultado el 6 de agosto de 2015 en <http://goo.gl/BsmDy7>.

¹²⁷ Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques, "El presidente Barack Obama emite orden ejecutiva en materia migratoria".

¹²⁸ Abbott refiere que la acción del presidente Obama viola dos secciones de la Constitución de Estados Unidos, incluida la denominada cláusula que requiere que el presidente cuide y ejecute las leyes y la de la Ley de Procedimientos Administrativos. Véase *Ídem*.

fuentes de la administración, el Departamento de Justicia está evaluando el fallo y considerando las acciones a seguir.¹²⁹

Cabe decir que, a principios del mes de julio de 2015, el presidente Barack Obama dejó de lado su polémica política de expulsiones masivas de indocumentados y dio órdenes en el sentido de que, si no era posible otorgar la ciudadanía a la mayoría de los inmigrantes indocumentados, a causa del control republicano de ambas Cámaras del Congreso, al menos estos pudieran ser “integrados” en la sociedad estadounidense. Según documentos oficiales obtenidos y hechos públicos por el diario *Washington Post*, las agencias ejecutivas están llevando a cabo cambios en los procedimientos de implementación de las leyes sobre inmigración, con el objetivo de acelerar la integración de los inmigrantes ilegales de larga duración en la sociedad estadounidense en vez de convertirlos en objetos de deportación.

Dicho medio refiere que el Departamento de Seguridad Interna ha dado pasos para garantizar que la mayoría de los indocumentados puedan permanecer en el país. El diario estadounidense subraya que la nueva política de la Casa Blanca a favor de los inmigrantes es una estrategia de distracción, ya que mientras el foco de atención está puesto en la batalla sobre la constitucionalidad de las acciones ejecutivas en los juzgados, el gobierno ha ordenado de forma discreta a los agentes del DHS que dejen de perseguir a trabajadores indocumentados que, en su mayoría, llevan décadas viviendo en Estados Unidos y han echado raíces en Estados Unidos, muchas veces incluso formando familias. A través de estas medidas, Obama pretende eliminar la amenaza de deportación sobre los indocumentados, mientras se resuelve en los tribunales si las acciones propuestas tienen futuro o no.¹³⁰

3.2.3 Los cambios en los patrones de la migración mexicano-estadounidense

Es importante decir que, en los últimos años, se han dado importantes transformaciones en los flujos migratorios de México hacia Estados Unidos. De acuerdo con una investigación de la Universidad de Texas en San Antonio (UTSA) y la Universidad de New Hampshire, el número de inmigrantes procedentes de México alcanzó su máximo en 2003, pero se ha reducido en más de la mitad desde entonces. La crisis económica que estalló en Estados Unidos en 2007, la estabilidad de la economía mexicana en el mismo periodo y el refuerzo de las medidas de seguridad fronteriza en el lado norte de la frontera, han contribuido a un descenso importante de la emigración mexicana. Las cifras de la Oficina del Censo de Estados Unidos coinciden con esta tendencia y refieren que un total de 819 mil personas emigraron desde México a Estados Unidos entre 2008 y 2012, cantidad que, en comparación con los 1.9 millones de dólares entre 2003 y 2007, representa una caída de 57%. Por su parte, un informe del Pew Hispanic Research Center refiere que la población de inmigrantes indocumentados en Estados Unidos se situó en cerca de 11.3 millones en 2014, nivel que se ha mantenido relativamente estable desde 2010.¹³¹ De hecho, el propio Pew

¹²⁹ Véase Jorge Cancino, *op. cit.*

¹³⁰ Los agentes del DHS se han destinado a la persecución de tres tipos de migrantes ilegales: los criminales convictos, los que representen una amenaza terrorista y los que recientemente hayan cruzado la frontera. Véase *Crónica*, “Barack Obama frena in seco las deportaciones”, 3 de julio de 2015, Consultado el 30 de julio de 2015 en <http://goo.gl/z1GAXa>

¹³¹ El reporte, basado en datos del gobierno estadounidense, subraya un cambio de tendencia respecto a la situación de finales de siglo pasado, en el que la población inmigrante indocumentada incremento drásticamente en la década de 1990 y la primera mitad del 2000, de 3.5 millones en 1990 a 12.2 millones en 2007. Se menciona también que desde 2009, el flujo de inmigrantes indocumentados se situó en 350 mil al año, con alrededor de 100 mil procedentes de México, un porcentaje mucho menor que en el pasado, cuando los inmigrantes indocumentados mexicanos suponían casi la mitad del total. Véase *EFE*, “Número inmigrantes indocumentados en EEUU se estabiliza en 11,3 millones”, 22 de julio de 2015. Consultado el 18 de agosto de 2015 en: <http://goo.gl/Cu9tt0> ; y Reuters, “Inmigración desde

Center reportó en 2012 que la migración neta de México hacia Estados Unidos se situó prácticamente en cero, sin registrar incrementos considerables a partir de entonces y hasta la fecha.¹³²

Por otra parte, se ha dado también una transformación radical en la pirámide demográfica mexicana, pues ya no existe el exceso de mano de obra que México tenía hace unas décadas. Asimismo, han ocurrido cambios en el perfil del inmigrante mexicano en Estados Unidos: los inmigrantes mexicanos actuales cuentan con un mejor nivel de vida y tienen más probabilidades de llegar a través de los programas de visas especiales. Hoy en día, los migrantes son mucho más propensos que en el pasado a ser ciudadanos naturalizados estadounidenses que regresan, con manejo del lenguaje inglés, mejor educación, de mayor edad y de sexo femenino. Cabe decir, finalmente, que los lugares de origen y destino se han diversificado; anteriormente se trataba de la migración hacia un reducido grupo estados estadounidenses y ahora hay migrantes en los 50 estados. Al mismo tiempo, los costos para las personas que migran se traducen en un trayecto más caro y más peligroso.¹³³

3.2.4 El tema migratorio ante el panorama político-electoral de 2016

Los cambios arriba mencionados, y en particular la disminución de migrantes mexicanos hacia Estados Unidos, contrastan con el auge que el tema de la inmigración mexicana ha adquirido en la configuración de las candidaturas para las próximas elecciones presidenciales en Estados Unidos, a celebrarse en noviembre de 2016. Según un estudio divulgado a mediados del mes de julio por la encuestadora *Latino Decisions*, los republicanos necesitarán hasta un 47% del voto latino a nivel nacional para ganar la Casa Blanca, una ardua tarea debido a las presiones antiinmigrantes de su base conservadora. El estudio refiere que el giro hacia la derecha del Partido Republicano dificultará una victoria en las urnas el próximo año. Hasta los comicios de 2012, los expertos consideraban que el Partido Republicano sólo necesitaba el 40% del voto hispano, pero el panorama electoral ha cambiado debido al crecimiento poblacional de los latinos, el incremento de su participación en las urnas y un leve descenso en el porcentaje de votantes blancos.¹³⁴

Los datos sobre la importancia del voto hispano contrastan a la vez con el repunte en las encuestas del precandidato republicano a la presidencia de Estados Unidos, el magnate inmobiliario Donald Trump, quien desde el inicio de su campaña ha realizado severas críticas en contra de los migrantes, específicamente de los mexicanos. De acuerdo con sus declaraciones, si el empresario estadounidense es elegido presidente de Estados Unidos, eliminará todas las acciones ejecutivas del presidente Obama para evitar las deportaciones de inmigrantes indocumentados y deportará a familias enteras. A partir de estas premisas, el 16 de agosto pasado, Trump publicó un documento político sobre sus planes para reformar el sistema de inmigración de Estados Unidos y asegurar su

México hacia EU ha bajado en los últimos años: estudio”, *La Jornada*, 22 de julio de 2015. Consultado el 30 de julio de 2015 en: <http://goo.gl/d5q5pN>

¹³² Jeffrey Pasel, D’Vera Cohn y Ana González Barrera, “Net Migration From Mexico Falls to Zero—and Perhaps Less”, *Pew Research Center Hispanic Trends*, 12 de abril de 2012. Consultado el 1 de noviembre de 2015 en: <http://www.pewhispanic.org/2012/04/23/net-migration-from-mexico-falls-to-zero-and-perhaps-less/>.

¹³³ De acuerdo con algunos especialistas migrar cuesta entre seis mil y siete mil dólares desde Centroamérica. Véase Carlos Heredia *et al.*, *op. cit.*

¹³⁴ De acuerdo con dicho análisis, los votantes hispanos totalizarán 13 millones en 2016, o el 10.4% del electorado, en comparación con los 7.4 millones, o 7 % del de 2004. Se señala que si el voto de los blancos se mantiene en un 59% el próximo año, el Partido Republicano necesitará el 47% del voto hispano para ganar las elecciones presidenciales de 2016. Véase Matt Barreto citado en María Peña, “Republicanos necesitan 47% del voto hispano para ganar elecciones”, *La Raza*, 17 de julio. Consultado el 30 de julio en: <http://goo.gl/GTnv5y>; y *Associated Press*, “Se agudizan los problemas de los republicanos”, *Somos Frontera (El Paso Times)*, 28 de octubre de 2013. Consultado el 8 de agosto de 2015 en <http://goo.gl/G9Ri0q>

frontera sur. En el documento se señalan tres principios básicos: la construcción de un muro en la frontera México-Estados Unidos, la aplicación plena de las leyes de inmigración y la mejora del empleo para los ciudadanos estadounidenses, así como la tesis de que cualquier plan de inmigración debe mejorar los empleos, los salarios y la seguridad para todos los estadounidenses.¹³⁵

La migración se ha convertido en uno de los temas centrales de la campaña electoral y, pese a sus declaraciones, Donald Trump ha sido favorecido en las encuestas primarias republicanas a nivel nacional. En una encuesta de *Fox News* realizada a mediados del mes de julio, Trump se colocó a la cabeza con el apoyo del 18% de los republicanos que votarán en las elecciones primarias a nivel nacional, por encima del 15% del gobernador de Wisconsin, Scott Walker y del 14% del exgobernador de Florida, Jeb Bush. Las controvertidas declaraciones de Trump han sido objeto de severas críticas no sólo por parte del gobierno de México, sino también por diversos empresarios estadounidenses e incluso por algunos otros contendientes por la candidatura presidencial republicana. Sin embargo, también han recibido muestras de apoyo por parte de los sectores más conservadores de la sociedad estadounidense. Independientemente de la viabilidad política de las propuestas migratorias de Trump, su insistencia en el tema no sólo ha garantizado que se vuelva un punto central de la campaña presidencial, sino que también ha provocado una gradual radicalización del Partido Republicano al respecto.

3.3. Perspectivas de la reforma migratoria: posibilidades y espacios de acción para México en el marco de su relación con Estados Unidos

El tema migratorio es uno de los temas más importantes en la agenda bilateral entre México y Estados Unidos. Con respecto al estancamiento legislativo de la Ley S.744, la última propuesta de reforma migratoria, el gobierno mexicano hizo énfasis en que se trataba de un asunto interno de la competencia federal de Estados Unidos y refirió que, al plantear esta última reforma la posibilidad de regularizar a 11 millones de indocumentados, “el gobierno de México continuaría promoviendo respetuosamente una discusión informada [...] y protegiendo los derechos de sus ciudadanos en el exterior”.¹³⁶

No obstante, algunos analistas refieren que, si bien la reforma migratoria es un tema de orden interno, los asuntos de la frontera entre Estados Unidos y México corresponden por igual a ambos países.¹³⁷ Si bien se reconoce que es un hecho que el rumbo de la reforma dependerá en gran parte de la discusión en el Congreso de Estados Unidos y no de una negociación con México, se sugiere que el gobierno mexicano pase de la declaración de principios a la definición de una posición precisa y a la realización de acciones consecuentes por medio de los cauces que legalmente permite el sistema político estadounidense.

En opinión del presidente del Migration Policy Institute, Demetrios Papademetriou, desde hace ya varios años se ha reconocido la necesidad de trabajar de manera cercana con México en virtud de que no es viable cumplir los objetivos de una reforma migratoria estadounidense sin la cooperación de nuestro país. En este sentido, es importante no sobreestimar la capacidad de Estados Unidos para mantener la seguridad nacional y los objetivos del control fronterizo unilateralmente, ni

¹³⁵ Raúl Reyes, “Donald Trump's clueless immigration plan”, *CNN*, 18 de agosto de 2015. Consultado en misma fecha en: <http://goo.gl/mrh6s0>

¹³⁶ Secretaría de Relaciones Exteriores, “Declaración del gobierno de México sobre el debate de una reforma migratoria en Estados Unidos”, Comunicado de prensa, núm. 16, México, 29 de enero de 2013. Consultado el 18 de agosto de 2015 en: <http://goo.gl/lbFgAz>

¹³⁷ Mayores antecedentes sobre la posición del gobierno de México ante las reformas migratorias se puede encontrar en Jorge Durand “La ‘desmigratización’ de la relación bilateral: balance del sexenio de Felipe Calderón”, *Foro Internacional*, vol. 53, núms. 3-4 (213-214), 2013, pp. 750-770.

tampoco subestimar el costo que esto tendría para México. Si bien esta cooperación “no garantizará el éxito inmediato y/o completo de una reforma migratoria, omitir la colaboración mexicana haría que el camino hacia la meta sea mucho más costoso, difícil e incierto”. A partir de lo anterior, dicho especialista sostiene que “el activismo del gobierno de México en Washington, en sus contactos con la Casa Blanca, el Departamento de Seguridad Interna y el Congreso de Estados Unidos, es esencial para cualquier plan que contemple los temas reales y responda a los intereses de los mexicanos”.¹³⁸

En este mismo sentido, un informe realizado por el citado *think-tank* en referencia al planteamiento de la Ley S.744 considera que el éxito de una reforma migratoria depende de las acciones que esté dispuesto a emprender el gobierno mexicano¹³⁹ y, dado que una abrumadora proporción de los migrantes que entraron ilegalmente a Estados Unidos son mexicanos o transitaron a través de México, el gobierno mexicano tendría que asumir un conjunto de responsabilidades para comenzar a construir un nuevo esquema de desarrollo regional. Asimismo, en opinión de Jorge Bustamante, el tema migratorio está estrechamente vinculado con el ejercicio de los derechos humanos y, por ser estos universales, el gobierno mexicano debe involucrarse en su promoción y su defensa en Estados Unidos.¹⁴⁰

Desde otra perspectiva, se reconoce que es poco lo que México puede hacer ante el proceso mismo de la promulgación de una reforma migratoria en Estados Unidos, pero se precisa, que México puede adoptar el compromiso de reducir la emigración ilegal y reforzar la seguridad fronteriza. En este sentido, el actual gobierno podría impulsar políticas internas que repercutan significativamente en las condiciones económicas y de seguridad en México, así como en los esfuerzos bilaterales en estas áreas.¹⁴¹

En el ámbito interno, en México se han descuidado los asuntos vinculados al retorno de migrantes, manteniendo políticas públicas sobrepasadas por la realidad actual. La falta de empleo y acceso al crédito representan un gran problema al que se enfrentan los migrantes de retorno. Se advierte, en este sentido, que de no contar con políticas públicas de reinserción para estas personas, se tendrá un grave problema en términos de seguridad porque estas personas pueden ser reclutadas por el crimen organizado. Asimismo y en cuanto a la movilidad fronteriza existe la necesidad de tener datos sistematizados sobre manifestaciones de inseguridad de migrantes en tránsito. Si no existe un monitoreo consistente no es posible evaluar las políticas públicas que atiendan el fenómeno de la transmigración.

3.3.1 Escenario a futuro de la reforma migratoria estadounidense

A pesar de que desde su campaña por la presidencia, Barack Obama colocó el tema migratorio como una de las prioridades en su agenda, a la fecha no ha podido concretar una reforma integral

¹³⁸ Demetrios Papademetriou citado en Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques, “La Reforma Migratoria Integral S744”.

¹³⁹ El reporte estaba enfocado a la reforma migratoria S.744 y orientado a la discusión norteamericana, no obstante, como producto de un grupo de estudio involucró a numerosos mexicanos incluyendo, como co-presidente, al ex presidente mexicano Ernesto Zedillo. Véase Demetrious G. Papademetriou, Doris Meissner, Eleanor Sohnen, *Thinking Regionally to Compete Globally*, Washington, D.C., Migration Policy Institute y Woodrow Wilson Center, mayo de 2013. Consultado el 18 de agosto de 2015 en: <http://www.migrationpolicy.org/research/thinking-regionally-compete-globally-leveraging-migration-human-capital-us-mexico-and> ; y Luis Rubio, “Migración y responsabilidad”, *Reforma*, 2 de junio de 2013. Consultado el 18 de agosto de 2015 en <http://goo.gl/RIFgGk>

¹⁴⁰ Jorge A. Bustamante, “La migración de México a Estados Unidos: de la coyuntura al fondo” en Blanca Torres y Gustavo Vega (coords.), *Los grandes problemas de México. XII. Relaciones Internacionales*, México, El Colegio de México, 2010. Consultado el 18 de agosto de 2015 en <http://goo.gl/uvPHsm>

¹⁴¹ Clare R. Seelke, “Mexico’s Peña Nieto Administration: Priorities and Key Issues in U.S.-Mexican Relations”.

en la materia. Algunos especialistas atribuyen esta parálisis al debilitamiento del presidente Obama frente a la oposición y a la endeble capacidad de negociación de México al mostrarse como un vecino poco confiable.¹⁴²

La forma de atender el problema migratorio en Estados Unidos ha motivado muy diferentes posturas. Por un lado, se sostiene que en tanto no se adopte un enfoque integral que reconozca las diversas dimensiones del fenómeno migratorio y se sigan implementando medidas unilaterales que busquen la disuasión y confundan la necesidad de combatir el terrorismo, el narcotráfico y la trata de personas con una política migratoria, en lugar de la administración humanitaria de los flujos migratorios, los riesgos, tanto para los migrantes como para los países involucrados, seguirán siendo considerables.¹⁴³ Por otro, y ante el fracaso legislativo de una reforma migratoria integral, algunos especialistas han planteado como posibilidad el desarrollo de una estrategia “incrementalista”, que empiece poco a poco hasta lograr algo considerable. Quienes apoyan esta visión instan a buscar la aprobación de ciertas partes de una reforma, por ejemplo, los proyectos de ley sobre estudiantes inmigrantes (*Dream Act*) o proyectos vinculados al sector de trabajadores inmigrantes en la agricultura (AgJobs).¹⁴⁴ Desde esta óptica, se considera necesario dar continuidad al debate de la reforma migratoria, seguir estableciendo coaliciones, lograr una buena propuesta que pueda sumar votos entre legisladores de ambos partidos y, a partir de ello, lograr una reforma migratoria aunque ésta sea de carácter parcial.¹⁴⁵

Huelga decir que, si bien la acción ejecutiva del presidente Obama representa un avance que podría beneficiar a millones de indocumentados en un lapso corto de tiempo, se reconoce que esta acción sigue siendo una medida provisional antes que proveer de una solución integral. Si se considera que el periodo de renovación de permisos que establece la acción ejecutiva se extiende por tres años, entonces corresponderá al siguiente presidente determinar la continuación del programa. De esta manera, el problema de fondo no se resuelve y reclama iniciativas de ley que permitan modificar el sistema actual y ofrezcan opciones a los migrantes indocumentados.¹⁴⁶ Es por ello que algunos especialistas refieren que la acción ejecutiva deja de lado, nuevamente, las causas estructurales de la migración indocumentada y la demanda de mano de obra barata por parte de los empleadores estadounidenses. Luego entonces, se trata de una acción temporal con alcances limitados. Al respecto, Harry Holzer, profesor de la Universidad de Georgetown, pronostica que el inmovilismo en el Congreso sobre la materia se mantendrá prácticamente en los mismos niveles en el corto plazo.¹⁴⁷

En efecto, las posibilidades de aprobación de una reforma amplia antes de que el presidente Obama deje la Casa Blanca, que otorgue soluciones a un problema que ha prevalecido por décadas, parecen extinguirse y se vislumbran propuestas parciales y de alcances menores. No obstante, los cambios se pueden construir poco a poco, desagregando el tema y tratando de avanzar desde una multiplicidad de iniciativas específicas con metas concretas. Los analistas del tema recomiendan, entonces, ir capitalizando pequeños logros y no plantear una agenda totalizadora que, en todo caso,

¹⁴² Francisco Alba citado en Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques, “La Guardia Nacional en la frontera con Texas: implicaciones de la Operación Seguridad Reforzada”.

¹⁴³ *Ídem.*

¹⁴⁴ David Brooks, “Nulas perspectivas de una reforma migratoria integral en EU este año”, *La Jornada*, 23 de marzo de 2010. Consultado el 18 de agosto de 2015 en: <http://www.jornada.unam.mx/2010/03/23/index.php?section=mundo&article=020n1mun>

¹⁴⁵ Carlos Heredia *et al.*, *op. cit.*

¹⁴⁶ Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques, “El presidente Barack Obama emite orden ejecutiva en materia migratoria”.

¹⁴⁷ *Ídem.*

podiera detener el avance y cerrar el diálogo, como parece ocurrió en torno a la propuesta de Ley S.744 que logró ser aprobada en el Senado, pero no en la Cámara de Representantes.¹⁴⁸

Resulta fundamental decir que la migración no es una cuestión únicamente de actores gubernamentales y migrantes, sino que es un fenómeno en el que participan muy diversos actores. El tema no debiera limitarse a decisiones del gobierno, sino involucrar más a otros sectores, como la iniciativa privada y a la sociedad civil, con el objetivo de que esta pueda presionar e incidir en las decisiones en la materia.¹⁴⁹

En otro orden de ideas, algunos analistas refieren que el enfoque de seguridad nacional con el que se aborda la cuestión migratoria es una excusa para que los estados receptores de migrantes tengan acceso a mano de obra barata. Desde una perspectiva de derechos humanos, falta mucho trabajo para poner al sujeto migrante en el centro de la acción. Se ha aceptado de manera dócil la ‘securitización’ de la migración y es necesario cambiar el rostro de la migración para poder dejar de ver al migrante como una amenaza. La disminución, ya mencionada, de la tasa de migración de México hacia Estados Unidos es atribuida en menor medida al control fronterizo y con mayor énfasis en factores demográficos y económicos. Hay evidencia de que las políticas de control fronterizo no han sido eficientes y, pese a ello, se siguen invirtiendo con un gasto de alrededor de 18 millones de dólares al año.¹⁵⁰

Sin duda, y como se comentó en el segundo capítulo de este documento, el tema de las fronteras y la soberanía continúa siendo el criterio más importante en la discusión de la migración. Sin embargo, bajo el paradigma de seguridad nacional sobre el que se basa la política migratoria estadounidense, por ejemplo, no se piensa en las personas que están buscando reunirse con sus familias, sino en esas personas como potenciales amenazas a la seguridad y, como tales, sujetos a la deportación. El tema de seguridad se ha exacerbado e institucionalizado en el discurso político de ese país—como lo muestra la retórica de campaña de Donald Trump—considerando a los migrantes como una amenaza. Es por ello que muy diversas voces sostienen la urgencia de darle a las políticas migratorias una visión centrada en los derechos humanos que sustituya el enfoque de seguridad nacional por el de seguridad humana.¹⁵¹

Hay que decir también que es importante que en las negociaciones bilaterales se tomen en cuenta los flujos migratorios fronterizos ya presentes puesto que es justamente a partir del reconocimiento explícito de la existencia, relevancia e historicidad de estos flujos fronterizos, como se puede trabajar en posibles alianzas bilaterales para una migración más segura, regular y ordenada.¹⁵² Si bien resulta ingenuo pensar que el TLCAN puede resolver los problemas estructurales, lograr resolver el dilema de la frontera, la seguridad y la inmigración ilegal entre México y Estados Unidos, es una condición indispensable para despejar el camino para reactivar los esfuerzos de integración regional hacia una América del Norte próspera y segura.¹⁵³

Como se ha podido constatar, el espectro político estadounidense incluye posiciones muy diversas con respecto a cómo enfrentar la migración. Sin embargo, existe la coincidencia generalizada de que el sistema migratorio actual es complicado y mantiene un anacrónico entramado de leyes que

¹⁴⁸ Carlos Heredia *et al.*, *op. cit.*

¹⁴⁹ *Ídem.*

¹⁵⁰ *Ídem.*

¹⁵¹ *Ídem.*

¹⁵² Carlos Heredia *et al.*, *op. cit.*

¹⁵³ Demetrios Papademetriou, “La reforma migratoria: el dilema de Estados Unidos”, *Letras Libres*, mayo de 2006. Consultado el 24 de octubre de 2015 en: <http://www.letraslibres.com/revista/convivio/la-reforma-migratoria-el-dilema-de-estados-unidos>.

es necesario reformar para atender las circunstancias actuales. Todos los sectores y las diferentes organizaciones, desde distintos enfoques y propuestas, reconocen la necesidad de un cambio para mejorar el sistema de migración de Estados Unidos. En este sentido, se vuelve relevante que el tema migratorio se debata y permanezca en la agenda tanto los tres poderes del gobierno como entre los distintos actores sociales. Adquiere con ello centralidad el proceso de la reforma por sí mismo y resulta fundamental que, ya sea a través de una reforma integral o de propuestas específicas, el sistema migratorio estadounidense registre los cambios necesarios, no sólo para beneficio de los nacionales mexicanos que se encuentran irregularmente en ese país, sino también para la construcción de un nuevo paradigma sobre el tema en la relación bilateral mexicano-estadounidense.¹⁵⁴

Finalmente, cabe decir que, cuando se analiza el tema migratorio en el marco de esta relación, no se toma en cuenta el hecho de que México se ha transformado en un país de tránsito y destino, lo que obliga necesariamente a analizar este fenómeno como un sistema y observarlo desde una perspectiva regional, que incluya también a Centroamérica. En este sentido, México tendría que avanzar en dos planos: primero, en la construcción de una gobernanza de los flujos migratorios que provienen de América Central a través de su frontera sur. Y en segundo término, comprometiéndose a regular los flujos migratorios hacia el norte.¹⁵⁵ A partir de lo anterior, es importante tener presente que si bien la migración México-Estados Unidos no es un fenómeno homogéneo, en virtud de que cada región y cada estado tienen sus particularidades, las regiones están ligadas en un fenómeno transmigratorio.¹⁵⁶ Es bajo este enfoque que, en el próximo capítulo de esta investigación, se analiza el fenómeno de la migración en la frontera sur, describiendo sus particularidades y problemáticas.

¹⁵⁴ Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques, “La Reforma Migratoria Integral S.744”.

¹⁵⁵ De acuerdo al Informe esto lo hicieron con gran éxito naciones como Polonia, Bulgaria y Rumania en la Unión Europea. Véase Demetrius G. Papademetriou, Doris Meissner, Eleanor Sohnen, *op. cit.*

¹⁵⁶ Carlos Heredia *et al.*, *op. cit.*

4. La otra migración: frontera sur y migrantes centroamericanos en tránsito

El movimiento de personas a través de la frontera sur de México ha sido una constante a lo largo de la historia. Sin embargo, y como se adelantó desde el primer capítulo del presente estudio, en los últimos años la migración de ciudadanos centroamericanos hacia México—ya sea buscando establecerse o como un paso hacia Estados Unidos—y la vulnerabilidad que han enfrentado principalmente frente a la actividad de organizaciones del crimen organizado en las rutas migratorias a través de nuestro país, ha planteado nuevos retos para el Estado mexicano en sus intentos por establecer un exitoso sistema de gobernanza de la migración. Teniendo en mente esta consideración, el presente capítulo inicia esbozando un escenario general de la frontera sur de México para, posteriormente, analizar las características específicas que el fenómeno migratorio ha tomado en la región a partir de los últimos años. Al respecto, se hará especial hincapié en la reciente crisis de menores migrantes no acompañados, por sus consecuencias tanto para la política interna como para la política exterior de México y su vinculación con Estados Unidos; finalmente, se cierra el capítulo con un breve análisis del Programa Frontera Sur, política implementada por el Estado mexicano para responder a la situación en la región.

4.1 Escenario regional de la frontera sur de México

México es considerado como un “corredor de tránsito” puesto que migrantes regionales y extrarregionales¹⁵⁷ lo emplean como un puente para llegar a Estados Unidos y Canadá. La frontera sur de México mide mil 149 kilómetros, de los cuales 956 kilómetros limitan con Guatemala y 193 km con Belice; en tanto, los puntos de internación de migrantes son los estados sureños de Chiapas, Tabasco, Campeche y Quintana Roo. Las migraciones provenientes de Centroamérica han obedecido a la esperanza de las personas de mejorar su calidad de vida en los países de destino, ya que en sus lugares de origen enfrentan problemas económicos, políticos y de inseguridad, por citar algunos.

Como causa económica, a partir de la segunda mitad del siglo XX muchos migrantes centroamericanos -denominados migrantes económicos- se han dirigido a los estados del sureste mexicano para trabajar en labores agrícolas o en tareas domésticas. Por mencionar un ejemplo, trabajadores agrícolas que provienen de Guatemala y trabajan en las fincas de la región del Soconusco en Chiapas. En un primer momento, este tipo de desplazamiento fue a nivel intrarregional, posteriormente la migración centroamericana se dirigió a Estados Unidos.

En cuanto a los factores políticos que cobraron relevancia a finales de los años setenta, se encuentran las crisis políticas y las guerras civiles en Guatemala, El Salvador y Nicaragua. Como consecuencia, la población civil y grupos políticos fueron víctimas de fuerzas armadas

¹⁵⁷ Población migratoria externa a la región, en este caso fuera de Centroamérica o Sudamérica. En últimas fechas ha tenido lugar la migración proveniente de países africanos, asiáticos y de Europa oriental, por lo que también se le denomina migración transcontinental. Debido a que los países centroamericanos están en relativa cercanía con Estados Unidos -por su posición hemisférica-, la migración indocumentada utiliza la región como un puente. En la última década se han registrado migrantes transcontinentales procedentes de Nepal, Sudáfrica, Egipto, India, Tíbet y China en territorio mexicano, en busca de llegar a Estados Unidos a través de la frontera norte de nuestro país, en comparación con una menor presencia de migrantes procedentes de Cuba, Brasil y Ecuador. Véase Conferencia Suramericana sobre Migraciones y Observatorio Suramericano sobre Migraciones (CSM-OSUMI), “Resumen ejecutivo migrantes extrarregionales en América del Sur”, s. l., s. f. Consultado el 11 de julio de 2015 en: <http://csm-osumi.org/Archivos/ConfCSM/STGO%20-%20XII%20CSM%20-%201.%20Resumen%20Ejecutivo%20Migrantes%20extrarregionales%20en%20Am%C3%A9rica%20del%20Sur.pdf>

gubernamentales y rebeldes;¹⁵⁸ por ende, hubo un gran flujo de migración centroamericana de tránsito irregular por el territorio nacional, que se incrementó a mediados de la década de los ochenta, continuando hasta los años noventa. En 2005 presentó su mayor punto, a pesar de que la guerra civil en El Salvador concluyó en 1992, y la de Guatemala en 1996.¹⁵⁹

Por otra parte, los desastres naturales han jugado un papel importante en las migraciones centroamericanas, ya que en 1998, por ejemplo, el paso del Huracán Mitch devastó económicamente a países como Honduras, Nicaragua, El Salvador y Guatemala, originando un nuevo flujo de movilidad humana hacia el norte del continente. A pesar de la situación de emergencia, Estados Unidos concedió pocas visas humanitarias; en consecuencia, la mayoría de los migrantes optaron por ingresar a ese país de manera ilegal empleando a México como un puente. Otros ejemplos han sido el terremoto de El Salvador en 2001 y el huracán Stan en 2005 que dañó a El Salvador, Guatemala –y en menor medida- Nicaragua, Honduras y el sur de México, generando así más desplazamientos de la población de Centroamérica hacia el norte.

Para inicios de 2000, la migración fue motivada por la situación de inseguridad y la violencia a manos de organizaciones criminales y pandillas, tales como las llamadas “maras”, que han alcanzado niveles de influencia internacional, particularmente la Mara Salvatrucha.¹⁶⁰ Hasta el día de hoy, estas organizaciones dispone de “zonas de control”, esencialmente en El Salvador, donde cobra impuestos a los propietarios de pequeños y medianos negocios, también ha implantado un estado de sitio que obliga a sus habitantes a no salir de sus casas en ciertas horas del día. Lo más grave de la situación es que cuenta con redes ligadas a otras pandillas de la región centroamericana y de Estados Unidos, de donde obtiene recursos y asesoramiento; además, tiene en su poder armamento e infraestructura de telecomunicaciones, lo que facilita su coordinación para cometer actos delictivos. En consecuencia, el control de estos grupos ha sido complicado; solamente en El Salvador el número de muertos derivado de la operación de estas bandas fue de 3 mil 800 en 2014. A su vez, en Guatemala hay 19 mil pandilleros que se dividen en 70 pandillas (de acuerdo con información de 2014),¹⁶¹ muchas de las cuales tienen una creciente presencia en su vecino Honduras.

Centroamérica es una de las regiones con mayor desigualdad en el mundo,¹⁶² los niveles de pobreza en la región ascienden a 40.4%, la situación de pobreza crónica afecta a 130 millones de personas.¹⁶³

¹⁵⁸ Gonzalo Carrasco González, “La migración centroamericana en su tránsito por México hacia los Estados Unidos” en *Alegatos*, núm. 83, México, Universidad Autónoma de México, enero-abril 2013, p. 175. Consultado el 10 de julio de 2015 en: <http://www.azcapotzalco.uam.mx/publicaciones/alegatos/pdfs/76/83-10.pdf>

¹⁵⁹ Ernesto Rodríguez Chávez, “Apuntes sobre migración”, núm. 1, México D. F., Centro de Estudios Migratorios del Instituto Nacional de Migración, julio 2011, p. 2. Consultado el 13 de julio de 2015 en: http://www.oxfamMexico.org/wp-content/uploads/2013/06/APUNTES_N1_Jul2011.pdf

¹⁶⁰ Se originó en los Ángeles y hoy en día está presente principalmente en El Salvador, ya que fue en 1980 cuando se desató la guerra civil en ese país y la gente emigró a Estados Unidos, sin embargo, al no encontrar fuentes de trabajo ni la manera de sostenerse económicamente, los inmigrantes encontraron muchos problemas y crearon la pandilla de la Mara Salvatrucha. Fue al término de la guerra civil en 1992, cuando muchos salvadoreños fueron deportados de Estados Unidos, principalmente los pandilleros. Mientras tanto, en su país de origen varios pandilleros comenzaron a formar células de la organización con jóvenes en situación de pobreza. Véase: Blog de *WordPress*, “Mara Salvatrucha y Mara 18”, s. f. Consultado el 16 de julio de 2015 en: <https://vidadelasmaras.wordpress.com/2009/09/30/mara-salvatrucha-y-mara-18/>

¹⁶¹ *El Comercio*, “Guatemala tiene 19 mil pandilleros agrupados en 70 pandillas”, 2 de diciembre de 2015. Consultado el 16 de julio de 2015 en: <http://goo.gl/mq8f8e>; _____, “Los 3.800 asesinatos que tienen en alerta a El Salvador”, 29 de diciembre de 2015. Consultado el 16 de julio de 2015 en: <http://bit.ly/1LcJkZo>

¹⁶² CIDH, *op. cit.*, p. 38.

¹⁶³ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), *Perspectivas económicas de América Latina 2015: Educación, competencias e innovación para el desarrollo*, 2014. Consultado el 19 de junio de 2015 en: http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oced/development/perspectivas-economicas-de-america-latina-2015/resumen-ejecutivo_leo-2015-4-es#page1

En Honduras, las estadísticas indican que el 60% de su población vive en pobreza; en Guatemala esta cifra es de 51%; en Nicaragua de 46.2%; y en El Salvador, 37.8%. En América Latina y el Caribe, el crimen y la violencia han alcanzado niveles muy altos, con tasas de más de 10 homicidios por cada 100 mil habitantes, de acuerdo con las estadísticas de la Organización Mundial de la Salud (OMS). En particular, la región centroamericana vive una situación de crimen, violencia e inseguridad, como consecuencia del narcotráfico, la violencia juvenil y pandillera, la falta de oportunidades educativas, la disponibilidad de armas de fuego, y los sistemas judiciales y policiales débiles.¹⁶⁴

4.1.1 Flujos migratorios

Debido a que el ingreso de migrantes centroamericanos a México se realiza, en su mayoría, de forma irregular, es difícil contar con cifras exactas que midan su tránsito por territorio mexicano. Los datos disponibles provienen de las devoluciones realizadas por autoridades migratorias mexicanas y estadounidenses. A partir de esta información, se observa que aproximadamente 150 mil migrantes ingresan anualmente de manera irregular por la frontera sur, principalmente a través del estado de Chiapas. Acorde con organizaciones de la sociedad civil, el promedio anual es más alto que las estimaciones oficiales, y podría llegar a ser de hasta 400 mil.¹⁶⁵

El flujo de migrantes centroamericanos indocumentados que han atravesado nuestro país para llegar a Estados Unidos ha mantenido una tendencia creciente desde mediados de la década de los años 90 hasta el 2005, cuando alcanzó un máximo histórico de entre 390 mil y 430 mil migrantes. Sin embargo, de 2006 a 2009 se presentó una disminución del flujo de migración de aproximadamente 70%, estabilizándose en 2010 y 2011. Estimaciones hasta del 2012 reflejan un repunte en ese año de las movilizaciones que llegó a 183 mil migrantes (véase Gráfico 1).

La disminución del volumen de migrantes de tránsito entre el 2006 y el 2011 se debió a una menor demanda de trabajadores por parte de Estados Unidos, especialmente en el sector de la construcción, a causa de la crisis económica de 2007-2009 y a la lenta recuperación de esta situación. La mengua de los flujos migratorios también ha sido consecuencia de que Estados Unidos ha implementado, como se mencionó en el capítulo anterior, mayores controles migratorios en su frontera sur—aumentando presupuesto, tecnología y personal. Finalmente, esta reducción también puede obedecer a que las personas con intenciones de migrar hacia el norte de manera indocumentada son conscientes del riesgo que esto implica para su vida, puesto que ha aumentado el número de organizaciones criminales que extorsionan, trafican, secuestran e incluso asesinan a migrantes.

Es importante anotar, no obstante, que entre 2012 y 2015 (años ya no contemplados en el Gráfico 1) estos flujos han crecido de forma considerable, situación que no se refleja en el gráfico en vista de la referida dificultad por contar con cifras confiables sobre migración no autorizada. Con todo, aquí se propone un ejercicio de estimación a raíz de las cifras oficiales que, a pesar de su inexactitud numérica, ayudará a dar una idea de la evolución en las tendencias. Para ello, se toma la estadística reportada por el Instituto Nacional de Migración (INM) sobre “extranjeros presentados ante la autoridad migratoria”. Mientras que entre enero y septiembre de 2012 se reportan casi 88 mil 500 migrantes (de cualquier nacionalidad, aunque en más de un 80% centroamericanos) presentados, la estimación de migrantes centroamericanos no autorizados del Gráfico 1 para ese año es de 183 mil. En contraste, las cifras reportadas por el INM entre enero y septiembre de 2015 en el rubro

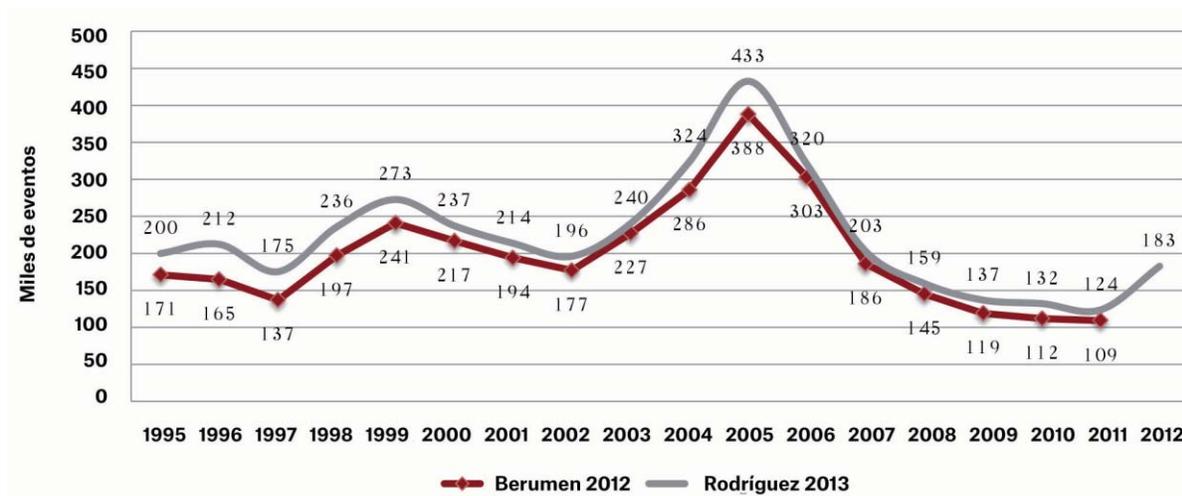
¹⁶⁴ Hasan Tuluy, “América Latina: La violencia pone en riesgo una década de avances”, en Banco Mundial, 2013. Consultado el 19 de junio de 2015 en: <http://blogs.worldbank.org/latinamerica/es/am-rica-latina-la-violencia-pone-en-riesgo-una-d-cada-de-avances>

¹⁶⁵ OIM, “Hechos y cifras (2014)”, 2014. Consultado el 11 de julio de 2015 en: <http://oim.org.mx/hechos-y-cifras-2>

señalado es de 145 mil 500. Por lo tanto, hay razones para aventurar la hipótesis de que el número total de migrantes no autorizados internados a territorio mexicano en el mismo periodo de tiempo es mucho mayor, si se compara la diferencia proporcional entre estadísticas de migrantes presentados ante la autoridad y estimaciones del total de migrantes centroamericanos no autorizados de 2012.¹⁶⁶ Hay que insistir, se trata apenas de un ejercicio sin mayor rigor estadístico, pero que sirve para delinear tendencias generales en escenarios con información incompleta.

Retomando las cifras referidas en el Gráfico 1, y de acuerdo con el análisis del Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), en los últimos cinco años, personas originarias de Guatemala, Honduras y El Salvador conformaron entre el 91% y 93% del total de personas retenidas por autoridades migratorias mexicanas, mientras que por parte de autoridades de Estados Unidos que detuvieron migrantes en la zona fronteriza con México, los nacionales de esos países representaron entre el 84% y 91%, lo cual demuestra que está habiendo una tendencia en aumento de los centroamericanos que intentan cruzar la frontera hacia Estados Unidos, empleando el territorio nacional como zona de tránsito.

Gráfico 1. Estimado de migrantes centroamericanos en tránsito irregular por México hacia Estados Unidos, 1995-2012¹⁶⁷



En cuanto a las características de la población centroamericana migrante de tránsito irregular por el territorio mexicano, vale la pena señalar que está constituida por hombres en un 85%, que son jóvenes entre 15 y 29 años. Del total de este porcentaje, el 66% son personas provenientes de zonas urbanas. En cuanto al grado educativo, el 69% cuenta entre 6 y 12 grados de escolaridad, y el 95% no habla inglés. Con referencia a mayor experiencia migratoria, son los salvadoreños quienes van a la cabeza.

¹⁶⁶ Las estadísticas se obtuvieron en Unidad de Política Migratoria, *Estadística migratoria. Síntesis 2013*, México, Secretaría de Gobernación, 2013. Consultado el 13 de noviembre de 2015 en: http://www.politicamigratoria.gob.mx/work/models/SEGOB/CEM/PDF/Estadisticas/Sintesis_Graficas/Sintesis_2013.pdf; y Unidad de Política Migratoria, *Estadística migratoria. Síntesis 2015*, México, Secretaría de Gobernación, 2015. Consultado el 13 de noviembre de 2015 en: http://www.politicamigratoria.gob.mx/work/models/SEGOB/CEM/PDF/Estadisticas/Sintesis_Graficas/Sintesis_2015.pdf.

¹⁶⁷ Fuente: Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), *Migración centroamericana en tránsito por México hacia Estados Unidos: diagnóstico y recomendaciones*, México D. F., 2014, p. 12. Consultado el 10 de julio de 2015 en: <http://migracionentransito.org/wp-content/uploads/2015/05/Migrac-CA-transito-CANAMID-16-oct-Guatemala-Final-I.pdf>

Con respecto a la duración de la estancia de los migrantes centroamericanos en suelo mexicano, datos de la Encuesta sobre Migración en la Frontera Sur de México (EMIF SUR) demuestran que su trayecto por México es menor a un mes.¹⁶⁸ El medio de traslado mayormente empleado para viajar a través de nuestro país es el autobús, y no el ferrocarril como se podría pensar; ya que únicamente el 22.5% empleó el ferrocarril, mientras que casi el 80% viajó por autobús. Sin embargo, es importante notar que, independientemente del medio de transporte preferido para realizar el trayecto, el 40% efectuó parte de su tránsito a pie—de acuerdo con datos de centroamericanos devueltos por Estados Unidos—siendo los hondureños quienes emplean más este medio de transporte.

Por otra parte, el espectro de movimientos fronterizos es mayor en Chiapas, porque cuenta con una mayor infraestructura, más densidad de población y mayor actividad económica, lo cual propicia las condiciones para la movilidad de las personas. Tabasco tiene menor flujo de migrantes, ya que su infraestructura, medios de comunicación, transporte y densidad de población es menor con respecto a Chiapas. En Campeche el movimiento de migrantes es prácticamente nulo por la presencia de las regiones selváticas y zonas de conservación. Por último, se encuentra el estado de Quintana Roo que limita con Belice y donde tiene lugar la movilidad hacia la ciudad de Chetumal.¹⁶⁹

4.2 Violencia y migración: riesgos de los migrantes en condición de vulnerabilidad

Como ya se mencionó, en la década de los años ochenta, el tránsito de las personas por territorio mexicano se incrementó debido a las guerras civiles que asolaron a varios países centroamericanos. Aproximadamente más de dos millones de centroamericanos cruzaron por México a lo largo de dos décadas.¹⁷⁰ En un principio, los indocumentados cruzaban la frontera en Tapachula (Chiapas) y allí tomaban autobuses que los llevaban a la frontera norte. Este tipo de desplazamiento era fácil, no obstante, se fue complicando ya que agentes mexicanos -aduanales, migratorios, municipales y federales- empezaron a cobrar cuotas por dejarlos pasar a través del territorio, aunado a ello, el recorrido se fue haciendo más complejo, dando origen al surgimiento de los “polleros” o “coyotes”¹⁷¹ tanto en Centroamérica y como en México para controlar las rutas de tránsito por México y llevar a los migrantes hasta la frontera con Estados Unidos. Es así como la delincuencia organizada vio un negocio lucrativo¹⁷² y comenzó a remplazar a los grupos delictivos locales, a inicios de este siglo.

Huelga decir que desde la visita a México de la Relatora Especial sobre los Derechos Humanos de los Migrantes de las Naciones Unidas, la Sra. Gabriela Rodríguez Pizarro, en 2002, ya se tenía conocimiento de los delitos contra los migrantes cometidos por la delincuencia organizada. No obstante, éstos han aumentado de forma dramática con los años, ya que ha habido una expansión de redes de tráfico en la región con presencia en los países de origen y tránsito de estas personas en movilidad, en particular de carteles del narcotráfico que cometen el secuestro de migrantes, trata de personas con fines de explotación sexual o laboral, y tráfico de migrantes.

¹⁶⁸ *Ídem.*

¹⁶⁹ Consejo Nacional de Población, “Migración internacional en la frontera sur de México”, año 4, núm. 12, México D. F., 2000, p. 1-2. Consultado el 14 de julio de 2015 en: http://www.conapo.gob.mx/work/models/CONAPO/migracion_internacional/Boletines/bol12.pdf

¹⁷⁰ Gonzalo Carrasco González, *op. cit.*

¹⁷¹ Persona que se encarga de hacer trámites oficiosamente a migrantes indocumentados, mediante una remuneración. Véase: Real Academia Española, “coyote”, 2015. Consultado el 7 de julio de 2015 en: <http://lema.rae.es/drae/?val=coyote>

¹⁷² Gonzalo Carrasco González, *op. cit.*

Dos casos emblemáticos mostraron la participación abierta del crimen organizado en la comisión de delitos contra migrantes. Uno, en junio de 2008, cuando 33 inmigrantes cubanos fueron interceptados por un grupo de la Armada de México en Chiapas; posteriormente, 18 de estos migrantes se encontraron en Estados Unidos. El hecho de que estas personas llegaran al país del norte, reflejó la vinculación de personal del Instituto Nacional de Migración de México con mafias de cubanos anticastristas de Miami, que presumiblemente contrataron a sicarios del grupo criminal conocido como Los Zetas¹⁷³ para favorecer la huida de los 33 inmigrantes cubanos no autorizados que iban a ser repatriados;¹⁷⁴ además, se reveló que grupos delictivos de México han construido redes con delincuentes centroamericanos y estadounidenses.¹⁷⁵ El otro hecho significativo fue la masacre de 72 migrantes centroamericanos y sudamericanos en Tamaulipas en el 2010. De acuerdo con informantes, fueron miembros Los Zetas quienes secuestraron a los indocumentados y los ejecutaron cuando se negaron a formar parte de su organización y a entregar el dinero exigido para dejarlos libres.¹⁷⁶ Asimismo, en 2011 y 2012 se descubrieron fosas clandestinas con cuerpos de migrantes en varios estados de la República, hechos que han evidenciado la constante violencia que sufren los migrantes a manos de grupos criminales.¹⁷⁷

Esta situación llevó a la CIDH a llevar a cabo una visita *in loco* a diversas localidades en México durante 2011, a fin de evaluar la situación en materia de derechos humanos de los migrantes no autorizados en tránsito por el territorio nacional. Además de visitar diversos estados de la República (Chiapas, Oaxaca, Tamaulipas, Veracruz y Distrito Federal), en 2012 la CIDH solicitó información al Estado mexicano sobre el tema, a fin de elaborar un informe en la materia. Dicho informe fue publicado a finales de 2013 con el título *Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de movilidad humana en México*¹⁷⁸ en el cual se hace un análisis exhaustivo de la situación de vulnerabilidad frente a la violencia y discriminación de los migrantes, la situación del derecho al debido proceso judicial independientemente de la condición migratoria de los procesados, y el estado de los derechos económicos, sociales y culturales de los migrantes en México.

Las observaciones de la CIDH sobre la situación de los derechos humanos de los migrantes en México están estrechamente relacionadas con el hecho de que la migración transnacional irregular representa una de las más altas fuentes de ingresos para el crimen organizado en México, ya que el negocio del tráfico de migrantes genera ganancias millonarias. Otros de los delitos que cometen es el secuestro y la trata de personas, incluso, los obligan a transportar drogas a Estados Unidos, a realizar trabajos forzados, o bien, son reclutados de manera forzada por los cárteles de la droga. Las redes criminales incluyen todo un sistema de organización y control en la comisión de estos actos delictivos, ya que incluyen: pasantes a la frontera, transportistas, guías, falsificadores de documentos de identidad. Más grave aún es la presunta participación—denunciada por algunas

¹⁷³ Organización criminal y paramilitar más violenta, dedicada al tráfico de drogas, extorsión, homicidio, secuestro, tráfico de personas y robo a mano armada, presentes principalmente en Tamaulipas, y cuenta con ramificaciones en Coahuila, Nuevo León. Véase: Criminalística, ¿Quiénes son los zetas?, s. l., s. f. Consultado el 13 de agosto de 2015 en: <http://www.criminalistica.com.mx/areas-forenses/criminologia/1248-iquienes-son-los-zetas>; y, Julio Ramírez, “La Procuraduría General de la República ubica 9 cárteles; controlan 43 pandillas”, *Excélsior*, 16 de octubre de 2014. Consultado el 13 de agosto de 2015 en: <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2014/09/16/981925>

¹⁷⁴ Alfredo Méndez, “Confirma PGR vínculo del INM con mafias de Miami en el caso de 33 cubanos rescatados”, *La Jornada*, 20 de junio de 2008. Consultado el 10 de agosto de 2015 en: <http://www.jornada.unam.mx/2008/06/20/index.php?section=politica&article=022n1pol>

¹⁷⁵ Gonzalo Carrasco González, *op. cit.*, p. 179

¹⁷⁶ Jesús Aranda, “Zetas ejecutaron por la espalda a los 72 migrantes; no pudieron pagar rescate”, *La Jornada*, 26 de agosto de 2010. Consultado el 13 de agosto de 2015 en: <http://www.jornada.unam.mx/2010/08/26/politica/002n1pol>

¹⁷⁷ Gustavo Castillo García, “En ocho años se han localizado 400 fosas clandestinas con más de 4 mil víctimas”, *La Jornada*, 14 de febrero de 2014. Consultado el 21 de julio de 2015 en: <http://www.jornada.unam.mx/2014/02/14/politica/005n1pol>

¹⁷⁸ CIDH, *op. cit.*

asociaciones de protección de los derechos humanos—de funcionarios públicos a nivel local, estatal y federal, en estas redes criminales que agreden de diversas maneras al migrante.

Todo lo anterior refleja la extrema vulnerabilidad y desprotección de los migrantes, ya que su condición irregular los convierte en fáciles víctimas de delitos y objeto de violación de sus derechos humanos, ya sea por parte de organizaciones criminales, delincuentes comunes a menor escala y autoridades en todos los niveles de gobierno. El gran control territorial y el alto nivel de violencia que los grupos organizados ejercen sobre los migrantes hace que éstos no puedan actuar en su contra, puesto que los migrantes lejos de su país de origen no saben a quién recurrir, o bien, evitan el contacto con cualquier autoridad por miedo a ser detenidos y deportados. En muchos casos los migrantes no conocen sus derechos o prefieren no ejercerlos para pasar desapercibidos. Otro factor que los hace sujetos vulnerables es la colusión de algunas autoridades con bandas del crimen organizado, lo que ha generado la impunidad de las violaciones cometidas contra los migrantes. La Tabla 3 resume los principales delitos que, de acuerdo con diversos estudios, sufren los migrantes centroamericanos irregulares en tránsito por territorio mexicano.

Tabla 3. Principales delitos contra migrantes centroamericanos y factores de riesgo en su tránsito por territorio mexicano¹⁷⁹

- Robos y extorsiones a migrantes: grupos del crimen organizado y agentes estatales, les quitan dinero y pertenencias cuando éstos son secuestrados o como condición para permitirles continuar su recorrido.
- Secuestros: cometidos por el crimen organizado o por ciertas autoridades de forma sistemática, su objetivo es extorsionar a los familiares de los migrantes en Centroamérica o Estados Unidos para que paguen por su rescate; las sumas solicitadas para su liberación van de cientos hasta cinco mil dólares. Cabe decir que el pago no garantiza que los migrantes sean liberados. En el lapso de tiempo en que se encuentran secuestrados, los migrantes son continuamente forzados a trabajar para las organizaciones del crimen organizado, al tiempo que son sometidos a violencia física, sexual y psicológica.
- Trata de personas: los guatemaltecos son la población más vulnerable a este delito, en especial las niñas y mujeres –aunque también ha habido casos de niños y adolescentes- son atraídas con promesas de trabajo o matrimonio, y luego son víctimas de trabajo forzoso, servidumbre doméstica, explotación sexual y prostitución. Esta situación se presenta mayormente en Chiapas, Oaxaca, Tabasco y Veracruz.
- Homicidio de migrantes: perder la vida es uno de los principales riesgos que presentan estos grupos de personas, ya sea ocasionado por accidentes, o como consecuencia de secuestradores que los ejecutan al no poder pagar su liberación, o al haberse negado a trabajar en organizaciones delictivas.
- Desaparición de migrantes: puede darse desde que son detenidos, quedan bajo custodia en estaciones estatales y cumplen una condena penal así como por encontrarse en situación de indigencia, o a manos del crimen organizado que los han secuestrado o asesinado. Pueden ser afectados también por las condiciones climáticas extremas en su recorrido hacia Estados Unidos.
- Discriminación, abusos de autoridad y uso excesivo de la fuerza en contra de migrantes: muchos migrantes son objeto de estereotipos y estigmatización, relacionándolos con la delincuencia común y la delincuencia organizada, lo cual los hace vulnerables y objeto de actos violentos. Acorde con la Encuesta Nacional sobre Discriminación en México de 2010, los migrantes son el tercer grupo más discriminado en México después de los homosexuales y los indígenas. En cuanto a abusos de las autoridades, de acuerdo con testimonios de migrantes y organizaciones de defensa de los derechos humanos, agentes de migración se aprovechan de los operativos de control y verificación para cometer actos delictivos contra los migrantes como despojo de sus pertenencias, agresión física y psicológica y

¹⁷⁹ Elaboración propia a partir, salvo que se especifique lo contrario, de la información del reporte de la CIDH, *op. cit.*, pp. 47-108.

uso excesivo de la fuerza, aunque estos abusos no sólo ocurren a lo largo del traslado de los migrantes, sino a lo largo de las rutas migratorias.¹⁸⁰

- **Violencia sexual contra las mujeres migrantes:** además de la vulnerabilidad inherente a su condición de migrantes irregulares, las mujeres enfrentan una doble vulnerabilidad por su condición de género, que en repetidas ocasiones las hace susceptibles de ser víctimas de violencia sexual en el contexto migratorio.

- **Obstáculos para el acceso a la justicia e impunidad:** la vulnerabilidad de los migrantes no documentados se convierte en un obstáculo para acceder al sistema de justicia, pues la mayoría no denuncia los delitos que son cometidos en su contra. Esto se debe, por un lado, al desconocimiento de los derechos que la legislación mexicana les otorga y, por otro, la desconfianza que algunos migrantes experimentan hacia las autoridades policíacas mexicanas.

4.2.1 La crisis de los menores migrantes no acompañados

Los flujos migratorios en los que participan niños y adolescentes no acompañados han formado parte de la realidad de nuestro país, al convertirse México en un país de origen, tránsito, destino y retorno de migrantes.¹⁸¹ A pesar de ello, la migración infantil sin compañía acaparó la atención de la opinión pública nacional e internacional hasta fechas muy recientes, debido a su magnitud y al impacto causado por el conocimiento de las constantes violaciones a los derechos humanos de los menores indocumentados que intentaban ingresar a Estados Unidos. El caso de la niñez¹⁸² migrante no acompañada¹⁸³ se enmarca en los llamados flujos migrantes mixtos, los cuales son, según la Organización Mundial para las Migraciones, movimientos de población migrante complejos, que incluyen a refugiados, solicitantes de asilo, migrantes económicos y otros migrantes.¹⁸⁴ Aunque pudiese parecer una cuestión de sentido común, es importante, para efectos de las consecuencias jurídicas del fenómeno, recordar que los niños migrantes no acompañados se definen como aquellos que no se encuentran en compañía de ninguno de sus padres u otros parientes y tampoco por un adulto que por ley o costumbre sea su responsable; en cambio, los niños separados se diferencian por estar separados de sus padres o tutores legales habituales, pero acompañados por otros miembros adultos de su familia.¹⁸⁵

El caso de la niñez en situación migratoria irregular es uno de los más vulnerables dentro de los flujos migratorios debido a la intersección de diversos aspectos como la edad, estatus migratorio,

¹⁸⁰ *Animal Político*, “Programa Frontera Sur: una cacería de migrantes”, agosto de 2015. Consultado el 19 de septiembre de 2015 en: <http://www.animalpolitico.com/caceriademigrantes/index.html>

¹⁸¹ Los niños migrantes no acompañados que integran los flujos migratorios en nuestro país se dividen en dos grupos: primero, la niñez migrante no acompañada que viaja desde sus lugares de origen, fundamentalmente América Central, hacia Estados Unidos; segundo, niños mexicanos buscan llegar a Estados Unidos ya sea escapando de la violencia, de condiciones inadecuadas para su desarrollo o por la necesidad de reunirse de nuevo con su familia.

¹⁸² Según la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño, se entiende por niño a todo menor de 18 años, aunque los Estados pueden establecer por ley la mayoría de edad antes. En el ámbito del Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos se consideran poseedores de los derechos de los niños todas las personas menores de 18 años. Véase Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú, *Amicus Curiae sobre la solicitud de opinión consultiva N° 21: Derechos de los/as niños/as migrantes*, Perú, 2012. Consultado el 20 de agosto de 2015 en: <http://www.corteidh.or.cr/sitios/Observaciones/31/31.pdf>
<http://www.corteidh.or.cr/sitios/Observaciones/31/31.pdf>

¹⁸³ La Ley de Migración de nuestro país considera a la niña, niño o adolescente migrante no acompañado como a todo migrante nacional o extranjero menor de 18 años de edad, que se encuentre en territorio nacional y que no esté acompañado de un familiar consanguíneo o persona que tenga su representación legal. Véase Cámara de Diputados, *Ley de Migración*, *op. cit.*

¹⁸⁴ OIM, *Migración irregular y flujos migratorios mixtos: Enfoque de la OIM*, s. l., 19 de octubre de 2009. p. 1

¹⁸⁵ Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú, *op. cit.*

género y en algunos casos condición étnica. Por ello, los Estados tanto de destino como de tránsito, tienen una obligación explícita respecto a la protección de los niños no acompañados en base al artículo 39 de la *Convención Internacional sobre los Derechos del Niño*, el cual establece que deberán tomarse todas las medidas necesarias para la recuperación física y psicológica, así como la reintegración de todos los niños que se encuentren bajo su jurisdicción en cualquier situación de abandono.¹⁸⁶ Además, los Estados que reciben niños migrantes tienen que brindar ciertas garantías para resguardar los derechos de los infantes, como son el interés superior del niño y niña;¹⁸⁷ la igualdad y no discriminación; el derecho a expresar su opinión y ser oído; y el derecho a la vida.

Ahora bien, hasta aquí se han contemplado exclusivamente obligaciones de los Estados específicamente para con los niños; no está de más recordar que ellos también se encuentran protegidos por todos los instrumentos del derecho internacional de los derechos humanos destinados a proteger a todas las personas. En el caso de México, todas estas obligaciones del Estado hacia los migrantes en general, y que evidentemente también aplican para el caso de niños y adolescentes migrantes, están consagradas tanto en la Ley de Migración de 2011 como en el amplio catálogo de derechos humanos reconocido por el bloque de constitucionalidad mexicano a partir de la reforma sobre derechos humanos de ese mismo año.

La llamada “crisis de los niños migrantes” se desató a fines de 2011,¹⁸⁸ cuando el gobierno estadounidense registró un incremento exponencial en el número de niños no acompañados y separados que llegaron a Estados Unidos, principalmente provenientes de Honduras, México,¹⁸⁹ El Salvador y Guatemala. Las estadísticas dan cuenta de este dramático aumento: en el año 2011 fueron interceptados en la frontera norte de nuestro país 4 mil 59 infantes no acompañados; en 2012 se detuvieron 10 mil 400 menores; para 2013, las autoridades migratorias estadounidenses aprehendieron a más de 21 mil 500;¹⁹⁰ y en 2014 se alcanzó la cifra récord:¹⁹¹ 57 mil menores no

¹⁸⁶El Estado tiene la obligación de identificar de manera rápida a los familiares de la infancia no acompañada o contactarse con ellos en el país de emisión o de tránsito, ello siempre y cuando no sea contrario al interés superior del niño, así como respetar su derecho a la asistencia consular. *Ídem*.

¹⁸⁷El interés superior del niño y la niña es el principio esencial y se encuentra regulado en el artículo 3.1 de la *Convención sobre los Derechos del Niño*. Este principio establece que en todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial que se atenderá será el interés superior del niño. La actual Ley de Migración mexicana también reconoce este principio. Igualmente, la Convención contiene disposiciones para proteger el derecho al debido proceso en caso de infracción a la ley penal donde con claridad se establece “que no procederá la privación de libertad en ningún caso cuando se trate de niñas o niños”.

¹⁸⁸Hasta ese año se mantuvo un promedio de 4 mil niños de centroamericanos detenidos anualmente por la Patrulla Fronteriza estadounidense.

¹⁸⁹Desde 2011 el número de niños mexicanos migrantes no acompañados que ha llegado a Estados Unidos se ha incrementado significativamente, superando al número de niños centroamericanos. En 2011, el número de niños mexicanos aprehendidos fue de 13 mil, llegó a 15 mil 700 en 2012 y alcanzó los 18 mil 700 en 2013. Debido a acuerdos bilaterales, los niños mexicanos son deportados de manera expedita a México, mientras que los niños no acompañados que llegan a Estados Unidos desde otros países centroamericanos son procesados en 72 horas y enviados a albergues temporales, mientras sus padres o tutores son localizados y comienza el proceso de audiencia, gracias a una ley aprobada por el Congreso estadounidense en 2008 cuyo objetivo es evitar el tráfico de menores, y que prohíbe la deportación de éstos sin antes ser oídos por una corte.

¹⁹⁰ACNU (Australian Council for New Urbanism), *Niños en Fuga, niños no acompañados que huyen de Centroamérica y México y la necesidad de Protección Internacional*, Australia, 2014. Consultado el 20 de agosto de 2015 en: <http://www.acnu.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2014/9568>

¹⁹¹Ante el masivo número de menores no acompañados centroamericanos, el Presidente Obama pidió el 9 de julio del 2014 la aprobación de un presupuesto de 3700 millones de dólares al Congreso de Estados Unidos para que la Agencia Federal de Gestión de emergencias de Estados Unidos (FEMA, por sus siglas en inglés) coordinara la respuesta de lo que Obama calificó de “emergencia humanitaria”. BBC, “EE.UU. desbordado por la ‘crisis humanitaria’ de los niños sin papeles”, 21 de junio de 2014. Consultado el 21 de Agosto de 2015 en: http://www.bbc.com/mundo/noticias/2014/06/140620_eeuu_crisis_humanitaria_menores_indocumentados_jg

acompañados detenidos por la Patrulla Fronteriza.¹⁹² Los datos existentes indican que, desde 2009, el número de menores procedentes de Guatemala ha crecido un 930%, de El Salvador un 700% y de Honduras un 1,200%. El caso de este último país es especialmente alarmante, debido a que las autoridades estadounidenses han encontrado a 13 mil menores hondureños sin acompañante este año, cifra mucho mayor con respecto a los 968 niños de ese país interceptados en 2009.¹⁹³

En el caso de la frontera sur de México y de acuerdo con el informe *La ruta del encierro*, elaborado por la organización Sin Fronteras, el INM detuvo en 2012 a 6 mil 107 niños; un año más tarde, en 2013, esta cantidad ascendió a 9 mil 893. Del total de niños detenidos en 2013, mil 898 se encuentran en el rango de 0 a 11 años de edad, y alrededor de 8 mil niños se encuentran entre los 12 y 17 años.¹⁹⁴ En lo que respecta a 2014, el INM repatrió, durante el primer semestre del año, a cerca de 10 mil 500 menores, de los cuales al menos la mitad viajaba sin acompañantes.¹⁹⁵

Además, la Oficina en Washington para Latinoamérica (WOLA por sus siglas en inglés) afirma que las autoridades mexicanas detienen ahora a más niños migrantes procedentes del triángulo norte centroamericano (Guatemala, Honduras y El Salvador) que las propias autoridades de Estados Unidos. Por su parte, el INM reportó que entre octubre de 2014 y abril de 2015, Estados Unidos detuvo a 70 mil 448 niños migrantes y México a 92 mil 889. Además de las cifras ya referidas en el reporte de Sin Fronteras, el INM reporta un aumento del 137% en el número de aprehensiones de niños y adolescentes migrantes no acompañados entre 2011 y 2013.¹⁹⁶ Se reportó que sólo en los primeros cuatro meses del año en curso, México deportó a 51 mil 565 niños migrantes, lo que comparado con la cantidad de 28 mil 736 registrada en el mismo periodo de 2014, representa un aumento del 80%.¹⁹⁷

Es importante decir que la migración infantil centroamericana es multicausal: a las tradicionales razones de migración por motivos económicos, como son las condiciones de existencias precarias (pobreza crónica, encarecimiento de la vida, alto desempleo, limitado horizonte de oportunidades en el país de origen, exclusión social), se suma la mayor presión que está ejerciendo sobre este segmento poblacional las condiciones de violencia de sus países.¹⁹⁸ En América Central, las coyunturas de violencia relacionadas con conflictos sociales han ido creciendo y la presencia de pandillas vuelve altamente vulnerable a la niñez de esta región, la cual padece continuamente el riesgo de reclutamiento forzado y explotación por parte de grupos criminales, así como la falta de protección estatal debido a la debilidad de las instituciones gubernamentales en sus países.

¹⁹² AFP, “Detectados, 57 mil menores migrantes que ingresaron solos a EU en nueve meses”, *La Jornada*, 9 de julio de 2014. Consultado el 20 de agosto de 2015 en: <http://www.jornada.unam.mx/ultimas/2014/07/09/detectados-57-mil-menores-que-ingresan-solos-a-eu-desde-octubre-1860.html>

¹⁹³ EFE, “Se duplica cifra de niños migrantes que llegan solos a EU”, *El Universal*, 10 de junio de 2014. Consultado el 19 de agosto de 2015 en: <http://www.eluniversal.com.mx/el-mundo/2014/duplica-cifra-ninos-migrantes-eu-1016241.html>

¹⁹⁴ Sin Fronteras, *La ruta del encierro. Situación de las personas en detención en estaciones migratorias y estancias provisionales*, México, 2014. Consultado el 20 de agosto de 2015 en: <http://sinfronteras.org.mx/attachments/informe-2014.pdf>

¹⁹⁵ SDP Noticias, “ONU sugiere a México dar refugio a migrantes; calculan en más de 31 mdp gasto tan sólo por repatriación de niños”, 14 de julio de 2014. Consultado el 20 de agosto de 2015 en: <http://www.sdpnoticias.com/nacional/2014/07/14/onu-sugiere-a-mexico-dar-refugio-a-migrantes-calculan-en-mas-de-31-mdp-gasto-tan-solo-por-repatriacion-de-ninos>

¹⁹⁶ OEA, “CIDH expresa profunda preocupación por los hallazgos de 370 niños migrantes abandonados por sus traficantes en México”, Washington D. C., 16 de abril de 2014. Consultado el 20 de agosto de 2015 en <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2014/040.asp>

¹⁹⁷ Alejandro Cárdenas, “ONU apoya albergues de niños migrantes y cuestiona detenciones”, 18 de junio de 2015, *Aristegui Noticias*. Consultado el 20 de Agosto de 2015 en: <http://aristeguinoticias.com/1806/mexico/onu-apoya-albergues-de-ninos-migrantes-y-cuestiona-detenciones-del-gobierno-mexicano/>

¹⁹⁸ ITAM, *op. cit.*, p.16.

Recientemente, un estudio realizado por la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), que incluye a México y al triángulo norte de Centroamérica, concluyó que el 58% de todos los niños no acompañados de estos cuatro países que llegaron a Estados Unidos podrían tener potencialidad de necesidades de protección internacional. El estudio plantea dos patrones generales de daños relacionados a dichas necesidades: violencia por actores criminales armados y violencia intrafamiliar. El 48% de los niños entrevistados para ese estudio narraron cómo habían sido afectados personalmente por el incremento de la violencia en la región por parte de actores criminales organizados, incluidos los carteles de droga y pandillas, o por actores estatales. El 21% de los menores mencionaron que habían sobrevivido a abusos y violencia en sus hogares por parte de sus tutores.¹⁹⁹

Otro estudio, elaborado por Elizabeth Kennedy y titulado *No Childhood here*, ilustra esta situación: los niños migrantes a los que se entrevistó temían ser asaltados o asesinados si no se unían a las pandillas y tenían miedo de interactuar con agentes del Estado, mientras que las niñas temían ser violadas o desaparecidas a manos de grupos criminales.²⁰⁰ Sumado a todo lo anterior, el hecho de que uno o dos de sus padres hayan migrado previamente a Estados Unidos, genera en la niñez el deseo de migrar para lograr la reunificación familiar. El referido reporte de 2013 elaborado por la CIDH también se refiere a la situación de los menores migrantes no acompañados en México, sobre la cual manifiesta “preocupación [por la] falta de datos sistemáticos sobre delitos y violaciones a los derechos humanos de las que hayan sido víctimas niños y adolescentes migrantes”.²⁰¹

Ante el incremento de la migración, los controles migratorios en las fronteras se han recrudecido, lo cual ha provocado que los migrantes transiten por rutas alternas, más riesgosas e inseguras, para evadir dichos controles. Por ello, la niñez no acompañada que se desplaza en el territorio nacional está expuesta a sufrir violaciones a sus derechos humanos y a padecer graves ataques a su integridad por parte de una gran variedad de actores. Su vulnerabilidad se agudiza debido a sus múltiples características tales como su edad, por no contar con acompañamiento, por ser migrantes en tránsito carentes de documentos migratorios y por tener condiciones de pobreza con bajos niveles de escolaridad y sin conocimiento de sus derechos.

Los abusos pueden ocurrir a lo largo de todo el ciclo migratorio,²⁰² pero se agudizan durante el tránsito, la aprehensión, la detención, la deportación y la recepción de los niños en su país de origen. Además, estos niños se encuentran en un estado permanente de violación de derechos ya que no disfrutan de derechos básicos como el derecho a la alimentación, a la salud, a vivir en familia y a la educación, entre otros.²⁰³ Durante el tránsito, los menores no acompañados están expuestos a sufrir vejaciones por parte de oficiales de migración y por miembros de la delincuencia organizada. Si bien los primeros pueden llegar a efectuar extorsiones y robos hacia los migrantes, en manos de

¹⁹⁹ Todas las cifras referidas en este párrafo provienen de ACNUR, *Arrancados de raíz. Causas que originan el desplazamiento transfronterizo de niños, niñas y adolescentes no acompañados y/o separados de Centroamérica y se necesidad de protección internacional*, México, 2014. Consultado el 24 de octubre de 2015 en: http://www.cinu.mx/minisitio/arrancados_raiz/Resumen_ACNUR_Arrancados_de_raiz_ESP_2.pdf.

²⁰⁰ Elizabeth Kennedy, *No childhood here. Why Central American children are fleeing their homes*, Washington D. C., American Immigration Council, 2014, p. 2.

²⁰¹ CIDH, *op. cit.*, p. 101.

²⁰² El ciclo migratorio está compuesto por las siguientes fases: 1) El niño sale del lugar de origen, 2) llega a la frontera, 3) cruza la frontera, 4) es detenido por la autoridad migratoria del lugar de destino, 5) es llevado a una estación migratoria, 6) el consulado del país de origen coordina la repatriación, 7) es trasladado al puerto de entrada de su país, 8) se queda en un albergue de tránsito (si es que existe), 9) se localiza a los padres o familiares, 10) es trasladado de regreso a su lugar de origen. Unicef México, *Niñez migrante en las fronteras*, ONU, s. f. Consultado el 21 de agosto de 2015 en: http://www.unicef.org/mexico/spanish/proteccion_6931.htm

²⁰³ *Ídem*.

los segundos los infantes pueden sufrir secuestros y ser víctimas de trata con el fin de ser explotarlos laboral o sexualmente.²⁰⁴ Aunado a lo anterior, el viaje mismo implica la posibilidad de sufrir múltiples accidentes que pueden tener consecuencias físicas y psicológicas permanentes o, en el peor de los casos, la muerte.

En los momentos que corresponden a la aprehensión, detención, deportación y recepción, los menores pueden sufrir maltrato institucional,²⁰⁵ abusos por parte de la autoridad (ya sea verbal o físico), la criminalización de su condición de migrante, la incorrecta aplicación de protocolos internacionales y nacionales en la materia, y detenciones prolongadas en condiciones miserables²⁰⁶. A pesar de lo establecido por la Ley de Migración,²⁰⁷ la mayoría de los niños migrantes termina recluida en las estaciones migratorias sin las condiciones necesarias para garantizarles sus derechos como infantes. Al respecto, la organización Sin Fronteras, ha recabado testimonios en los que los niños migrantes detenidos en estancias migratorias relatan precarias condiciones de encierro, hacinamiento, falta de espacios para la recreación, comida insuficiente o en mal estado, condiciones insalubres, aislamiento, la existencia de celdas de castigo y la falta de un programa especial para niños.²⁰⁸

Desde 2007, el gobierno de México, a través del INM, desplegó en las 32 entidades federativas y en los puntos fronterizos a los denominados Oficiales de Protección a la Infancia (OPIS), quienes, de acuerdo con la normatividad que rige a dicho instituto, deben garantizar el respeto a los derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes migrantes, en especial de los no acompañados.²⁰⁹ Actualmente, se cuentan con 543 agentes de este tipo, aunque se reconoce su ineficiencia tanto en número y cobertura, como en capacidades institucionales para proteger a los menores migrantes.²¹⁰ En 2010, el INM publicó dos procedimientos para la atención de los menores indocumentados, conocidos como *Procedimiento para la Atención, Protección y Canalización de Niños, Niñas y Adolescentes Migrantes No Acompañados*; uno está enfocado hacia la atención de la niñez migrante no acompañada nacional y otro hacia la extranjera. Además, durante el 2014 se creó la Coordinación para la Atención Integral de la Migración en la Frontera Sur, se construyeron cinco nuevos albergues y se multiplicaron las estancias para otorgar servicios médicos a la niñez migrante no acompañada, así como módulos especiales para su atención.²¹¹

²⁰⁴ *Ídem.*

²⁰⁵ *Ídem.*

²⁰⁶ Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques, “Reunión Estados Unidos-Centroamérica por la crisis de niños migrantes no acompañados”, *Nota de Coyuntura*, México, Senado de la República, 24 de junio de 2014. Consultado el 21 de agosto de 2015 en: <http://centrogilbertobosques.senado.gob.mx/docs/2406EUC.pdf>

²⁰⁷ La Ley de Migración de 2011 señala que corresponde al DIF proporcionar la asistencia social para dar atención a niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados, así como garantizar la protección de los menores en tanto se resuelva su situación migratoria. Asimismo, plantea la canalización inmediata del menor al DIF una vez que ha sido detectado por parte del INM. Sin embargo, también se considera la posibilidad de que los menores no acompañados sean alojados en una estación migratoria mientras son trasladados a la institución mencionada.

²⁰⁸ En estas condiciones, el impacto en la propia identidad de los menores y en su desarrollo emocional es mucho mayor. Sin Fronteras, *op. cit.*

²⁰⁹ Instituto Nacional de Migración, “Oficiales de Protección a la Infancia”, s. f. Consultado el 21 de agosto de 2015 en: <http://www.inm.gob.mx/index.php/page/OPIS>

²¹⁰ Adriana González, “Los oficiales de Protección de la infancia: una respuesta a la crisis de la niñez migrante no acompañada”, *Milenio*, 12 de julio de 2014. Consultado el 21 de agosto de 2015 en: http://www.milenio.com/firmas/adriana_gonzalez/Oficiales-Proteccion-Infancia-respuesta-acompanada_18_333746702.html

²¹¹ Presidencia de la República, “Se crea la Coordinación para la Atención Integral de la Migración en la Frontera Sur”, México, 15 de julio de 2014. Consultado el 21 de agosto de 2015 en: <http://www.gob.mx/presidencia/articulos/se-crea-la-coordinacion-para-la-atencion-integral-de-la-migracion-en-la-frontera-sur>

Con todo, distintas organizaciones no gubernamentales y académicos han definido este tipo de esfuerzos como insuficientes, señalando que, contrario a lo estipulado en la legislación nacional e internacional, los menores suelen quedarse por tiempos muy prolongados en estaciones migratorias donde no hay espacios idóneos ni funcionarios capacitados para atender sus necesidades, y donde incluso se les desalienta a presentar alguna solicitud para recibir protección.

De acuerdo con el Instituto para la Seguridad y la Democracia (Insyde), la respuesta gubernamental de México ha sido la detención y activación de un proceso expedito para su devolución o repatriación, omitiendo su obligación de velar por el interés superior de la niñez e identificar y brindar la protección internacional que las y los niños necesitan.²¹² El estudio del citado *think-tank* concluye que ni México ni Estados Unidos garantizan a la infancia el rápido acceso a una asistencia jurídica adecuada para impugnar la legalidad de su detención o solicitar protección internacional. Simplemente, en vista de su condición de migrantes y de su situación de irregularidad les privan de su libertad, ignorando la potencial necesidad de protección que pudieran tener y su responsabilidad estatal ante la niñez de la región.²¹³ Por ello, el Insyde concluye que es necesario privilegiar el enfoque de protección y de derechos humanos por encima de la securitización y el endurecimiento de las políticas migratorias para atender satisfactoriamente las necesidades de la niñez migrante.

4.2.2 Migración femenina

Junto con los menores no acompañados, otro grupo especialmente vulnerable en los flujos migratorios que cruzan la frontera sur de México es el de las mujeres. En los últimos cuatro años,²¹⁴ las mujeres conformaron el 13% del flujo de migrantes en tránsito por nuestro territorio provenientes de Centroamérica, donde la mayor parte son nacionales de El Salvador. Sus intenciones son las mismas que las de la migración masculina, es decir, la búsqueda de oportunidades económicas y sociales para mejorar su calidad de vida. El flujo de las mujeres entre origen y destino también se ha reducido gradualmente, el porcentaje de las migrantes devueltas por las autoridades de México descendió de 19.6% en 2005 al 12.8% en 2012, lo cual podría ser resultado de las dificultades, inseguridad y costos del desplazamiento por México, aunado a las dificultades de cruzar hacia Estados Unidos.²¹⁵

El Instituto para las Mujeres en la Migración (IMUMI) ha reconocido que muchas mujeres migrantes son objeto de agresiones físicas, abusos sexuales, secuestros, maltratos y extorsiones tanto por civiles como por autoridades, además de que son víctimas de grupos de la delincuencia organizada que se dedican a la trata de personas. De hecho, y como consta en la Tabla 3, la CIDH reconoce la violencia sexual contra las mujeres como uno de los motivos principales que colocan a este grupo social dentro de una condición especial de vulnerabilidad durante el proceso migratorio. Cabe decir que en la mayoría de las ocasiones las mujeres que transitan por nuestro país no denuncian estas violaciones a sus derechos, ya porque ignoran que aún como migrantes no autorizadas cuentan con el derecho de acceso a la justicia, ya por desconfianza a las autoridades de procuración de justicia.

²¹² *Insyde*, “Niñez Migrante no acompañada en la región Norte y Centroamérica”, julio 2014. Consultado el 21 de agosto de 2015 en: <http://insyde.org.mx/wp-content/uploads/2014/07/Fact-sheet-Ni%C3%B1ez-migrante-no-acompa%C3%B1ada-en-la-regi%C3%B3n-norte-y-centroam%C3%A9rica.pdf>

²¹³ *Ídem*.

²¹⁴ Instituto Tecnológico Autónomo de México, *op. cit.*

²¹⁵ *Ídem*.

4.3. Programa Frontera Sur: evaluación y análisis de sus alcances y límites

Como respuesta a la crisis de niñez migrante no acompañada, difundida ampliamente en los medios de comunicación, el gobierno mexicano anunció el 7 de julio de 2014, en Playas de Catazajá, Chiapas, la puesta en marcha del Programa Frontera Sur. En una conferencia de prensa, el presidente Enrique Peña Nieto enunció como propósitos del programa la protección y salvaguarda de “los derechos humanos de los migrantes que ingresan y transitan por México, así como ordenar los cruces internacionales para incrementar el desarrollo y la seguridad de la región”.²¹⁶ Entre las acciones que se dieron a conocer en dicha conferencia, en la cual participó también el entonces presidente guatemalteco, Otto Pérez Molina, destacó el decreto mediante el cual se creó la Coordinación para la Atención Integral de la Migración en la Frontera Sur, el establecimiento de cinco Centros de Atención Integral al Tránsito Fronterizo, y la facilitación y garantía de gratuidad en los trámites de obtención de la Tarjeta de Visitante Regional (TVR) para guatemaltecos y beliceños.²¹⁷

Asimismo, el Plan fue presentado con 5 líneas de acción: 1) paso formal y ordenado; 2) ordenamiento fronterizo y mayor seguridad para los migrantes, a través de la mejora de la infraestructura y equipamientos necesarios para el ordenamiento migratorio y la adecuada operación de los 12 cruces fronterizos oficiales; 3) protección y acción social a favor de los migrantes, mediante servicios de salud, mejora de las condiciones en que operan los albergues y estaciones migratorias y reforzamiento de los esquemas de colaboración con las organizaciones de la sociedad civil que atienden y protegen a migrantes; 4) corresponsabilidad regional; y 5) coordinación interinstitucional.²¹⁸

Posteriormente, el 15 de julio de 2014, el gobierno notificó que Humberto Mayans estaría a la cabeza de la Coordinación para la Atención Integral de la Migración en la Frontera Sur y se difundieron los tres objetivos generales del programa, a saber:

- 1) Evitar que los migrantes pongan en riesgo su integridad al usar un tren que es de carga y no de pasajeros.
- 2) Desarrollar estrategias puntuales que garanticen la seguridad y la protección de los migrantes.
- 3) Combatir y erradicar a los grupos criminales que vulneran sus derechos.²¹⁹

Así, el programa prometió reforzar el componente preventivo para evitar la comisión de delitos y desarticular a las redes criminales mediante un aumento en la seguridad, en las tareas de inteligencia y en la tecnología, así como fortalecer la coordinación regional y local con los consulados de los países centroamericanos; la recuperación y rehabilitación de espacios e instalaciones y campañas de difusión para promocionar las vías de integración legal y desalentar a las redes de tráfico de personas; el fortalecimiento de las fiscalías de atención a delitos en contra de migrantes, el mejoramiento de la infraestructura de la región como “reparar y mantener las líneas ferroviarias, tanto para mejorar su conectividad y aumentar la velocidad promedio de los trenes, como para mitigar diversos problemas sociales asociados con el lento paso de los vagones por esta región”;

²¹⁶ Presidencia de la República, “Pone en marcha el Presidente Enrique Peña Nieto el Programa Frontera Sur”, 7 de julio de 2014. Consultado el 25 de agosto de 2015 en: <http://www.presidencia.gob.mx/articulos-prensa/ponen-en-marcha-el-presidente-enrique-pena-nieto-el-programa-frontera-sur/>

²¹⁷ *Ídem.*

²¹⁸ *Ídem.*

²¹⁹ *Animal Político*, “Estas son las principales acciones del Programa Frontera Sur para proteger a migrantes”, 26 de agosto de 2014. Consultado el 25 de agosto de 2015 en: <http://www.animalpolitico.com/2014/08/estas-son-las-principales-acciones-del-programa-frontera-sur-para-protger-migrantes/>

además de actuar con estricto apego a los derechos humanos y el respeto a la dignidad de las personas.²²⁰ Aunque el Programa Frontera Sur está respaldado por el marco jurídico migratorio y de derechos humanos vigente en México, organizaciones de la sociedad civil han externado diversas críticas ante la iniciativa.

Tras el anuncio del programa, algunas organizaciones de la sociedad civil involucradas en la atención a migrantes en México manifestaron su preocupación cuando, tras solicitar ante el entonces Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos (IFAI) información sobre el proceso de planeación de dicho programa, la Secretaría de Gobernación y las dependencias vinculadas a la iniciativa, dijeron no tener documentación alguna sobre este plan, se refirió que incluso la Secretaría de Gobernación respondió con una declaratoria formal de inexistencia que carecía de cualquier documento sobre esta iniciativa una semana antes de su presentación oficial.²²¹

En un comunicado del 11 de julio de 2014, el Grupo de Trabajo sobre Política Migratoria (GTPM) - conjunto de organizaciones no gubernamentales y académicos, formado en el 2010 con el fin de analizar e incidir en las políticas migratorias haciendo énfasis en la perspectiva de derechos humanos - expresó ante las autoridades mexicanas que el programa se centraba en la “administración y control de flujos migratorios desde una óptica de seguridad nacional y no de seguridad humana”, sin tomar en cuenta los problemas estructurales por los cuales la población sale de sus países de origen; las situaciones a las que se enfrentan en su tránsito por México; las deficiencias en la implementación de los marcos normativos en materia migratoria.

Ante la creación de la Coordinación para la Atención Integral de la Migración en la Frontera Sur y de los Centros de Atención Integral al Tránsito Fronterizo, por ejemplo, el GTPM cuestionó la creación de una instancia que, a su juicio, duplicaba obligaciones asignadas a otras instituciones e insistieron en la necesidad de una reforma estructural del INM, además de señalar que no hubo menciones ni al Programa Especial de Migración (PEM)²²² ni a las acciones para garantizar el derecho al debido proceso, el acceso a la justicia y las alternativas a la detención, en especial de niñas, niños y adolescentes migrantes.²²³

Además, diversos miembros del GTPM afirmaron que en el Programa Frontera Sur se encuentra ausente el tema de la protección internacional. Para este grupo, el hecho de no garantizar la adecuada identificación de solicitantes de asilo en fronteras y rutas migratorias es “preocupante”, y

²²⁰ *Ídem.*

²²¹ Manu Ureste, “7 días antes del anuncio de Peña, Segob no tenía ni un documento del Plan Frontera Sur”, *Animal Político*, 28 de julio de 2014. Consultado el 25 de agosto de 2015 en: <http://www.animalpolitico.com/2014/07/segob-tenia-ni-un-documento-sobre-plan-frontera-sur-siete-dias-antes-de-que-pena-lo-anunciara/>

²²² Este programa fue publicado el 30 de abril de 2014 en el Diario Oficial de la Federación con la intención de articular a todas las dependencias y órganos del Estado mexicano relacionados con el tema migratorio a fin de mejorar la implementación de la política pública en la materia. Sus cinco objetivos son: 1) Fomentar una cultura de derechos humanos, legalidad y valoración de la migración; 2) incorporar el tema migratorio en las estrategias de desarrollo regional y local; 3) consolidar una gestión migratoria eficaz, fundamentada en criterios de facilitación, corresponsabilidad internacional, seguridad fronteriza y seguridad humana; 4) favorecer los procesos de integración y reintegración de los migrantes; y 5) fortalecer el acceso a la justicia y seguridad de las personas migrantes, sus familiares y quienes defienden sus derechos. Su vigencia está planteada hasta 2018, de conformidad con el Plan Nacional de Desarrollo y los diversos mecanismos legales (leyes, reglamentos y acuerdos interinstitucionales) con los que cuenta el Estado mexicano en la materia. Véase Gobierno de la República, “Programa Especial de Migración 2014-2018”, *Diario Oficial de la Federación*, 30 de abril de 2014. Consultado el 1 de noviembre de 2015 en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343074&fecha=30/04/2014.

²²³ Grupo de Trabajo sobre Política Migratoria, “Programa Frontera Sur reflejo de una política migratoria desarticulada”, 11 de julio de 2014. Consultado el 25 de agosto de 2015 en: <http://www.fundar.org.mx/mexico/pdf/PlanFronteraSurMigracionGTPM.pdf?ID=13>

expresó la necesidad de incorporar al programa mecanismos que aseguren una correcta identificación de la población vulnerable y su canalización a las instancias correspondientes.²²⁴

Por su parte, la organización civil estadounidense WOLA cuestionó que la nueva oficina obtuviera un presupuesto 70% mayor que la Unidad de Política Migratoria del INM, que técnicamente es el organismo gubernamental responsable de diseñar y coordinar la política migratoria en México.²²⁵ En su informe titulado *La otra frontera de México. Seguridad, migración y la crisis humanitaria en la línea con Centroamérica*, publicado en agosto de 2014, WOLA afirmó que “en un contexto de escasa formación, falta de articulación y altos niveles de impunidad, reforzar la seguridad sólo logrará que aumenten los abusos y se dispare más la violencia, sin reducir los flujos migratorios”, además de manifestar su preocupación por la participación de las fuerzas armadas en la seguridad fronteriza.²²⁶

De acuerdo con diversas organizaciones de la sociedad civil, el Programa Frontera Sur se ha caracterizado por la intensificación del control migratorio, por una mayor presencia de las fuerzas de seguridad en las zonas fronterizas, y por un enfoque basado en la seguridad nacional para la gobernanza del fenómeno migratorio. Si bien la prohibición de viajar en el ferrocarril de carga conocido como “La Bestia” y los operativos llevados a cabo en los puntos fronterizos y a lo largo de la ruta del tren ha provocado una disminución en el número de incidentes violentos en torno a la ruta ferroviaria, así como de accidentes que resultan en la muerte o grave lesión de los migrantes que viajaban en dicho tren, ha habido otras consecuencias no intencionadas y que mantienen a los migrantes en condición de vulnerabilidad. Primero, las medidas para evitar que los migrantes utilicen la ruta del ferrocarril los ha llevado a utilizar rutas alternas donde enfrentan otros peligros; y segundo, un incremento en las detenciones y deportaciones de ciudadanos centroamericanos.²²⁷

De acuerdo con la información estadística del INM, tanto los eventos de extranjeros (en más de 90% centroamericanos) presentados ante las autoridades migratorias como de aquellos devueltos a sus países de origen ha incrementado constantemente durante el último cuatrienio. Mientras que entre 2012 y 2013 el promedio mensual de extranjeros deportados por México rondaba entre las 5 y 6 mil personas, dicha cifra aumentó en 2014 para situarse entre los 8 y 9 mil migrantes deportados. Para 2015, la tendencia de ha mantenido, promediando entre enero y septiembre del presente año la deportación de 12 mil migrantes mensuales.²²⁸

²²⁴ Diana Martínez, Gabriela Morales, José Loera e Irazú Gómez, “Los derechos humanos no se protegen blindando fronteras”, *Animal Político*, 28 de agosto de 2014. Consultado el 25 de agosto de 2015 en: <http://www.animalpolitico.com/blogueros-blog-invitado/2014/07/28/los-derechos-humanos-se-protegen-blindando-fronteras/>

²²⁵ Maureen Meyer, Clay Boggs y Rodolfo Córdova, “Cambios recientes a lo largo de la frontera sur de México”, WOLA, 1 de octubre de 2014. Consultado el 26 de agosto de 2015 en: <http://www.wola.org/es/comentario/cambios-recientes-a-lo-largo-de-la-frontera-sur-de-mexico>

²²⁶ Posteriormente, WOLA seguiría insistiendo en este cuestionamiento. De acuerdo con la organización, los únicos organismos autorizados para participar en la aplicación de las leyes migratorias en México son el INM y la Policía Federal, pero WOLA recibió múltiples informes de que las Fuerzas Armadas también participan en operaciones en la frontera sur. La organización señala que el gobierno mexicano no debe fomentar el uso de los militares para la aplicación de leyes migratorias u otras tareas de seguridad pública a lo largo de la frontera con Guatemala y Belice, pues afirma el entrenamiento militar es mala preparación para tareas de seguridad pública. Los soldados están entrenados para el combate contra un enemigo, no para la aplicación de la ley. Por lo tanto, recomienda que la participación de las Fuerzas Armadas de México en el mantenimiento de los retenes y en realizar revisiones, detenciones, interrogatorios u otras misiones que implican contacto frecuente con los migrantes, se eviten o reduzcan al mínimo. Véase Clay Boggs, “Cinco preguntas sobre el nuevo Programa Frontera Sur del gobierno mexicano”, WOLA, 25 de agosto de 2014. Consultado el 26 de agosto de 2015 en: <http://www.wola.org/node/4689>

²²⁷ Guillermo Castillo Ramírez, “Migrantes centroamericanos en tránsito por México, relatos de violencia y exclusión social”, *América Latina en Movimiento*, 18 de mayo del 2015. Consultado el 26 de agosto de ese mismo año en <http://www.alainet.org/es/articulo/171800#sthash.FtFQMWQt.wtKhYzER.dpuf>

²²⁸ Cálculos propios a partir de las síntesis estadísticas de 2013, 2014 y 2015 publicadas por la Unidad de Política Migratoria de la Secretaría de Gobernación. Véase Unidad de Política Migratoria, *Estadística migratoria. Síntesis 2013*;

Diversas organizaciones de la sociedad civil han coincidido en que la utilización de nuevas rutas, incluidas las marítimas, vuelve más vulnerables a los migrantes al crimen organizado y a los abusos de algunas autoridades, además de alejarlos de los albergues y centros de derechos humanos que están establecidos cerca de las vías ferroviarias, provocando que ahora las personas en tránsito hacia Estados Unidos arriesguen aún más su integridad física y su vida. De acuerdo con cifras oficiales, los delitos cometidos contra los migrantes se han incrementado en los últimos años, especialmente en Oaxaca. Entre julio de 2014 y abril de 2015, el gobierno de este estado reportó 148 delitos; lo que representó un incremento de 97% más que en el mismo periodo del año anterior, en el que se contabilizaron 75. El delito con un mayor número de denuncias por parte de los migrantes fue el de robo, de acuerdo con la Procuraduría de Justicia del Estado (PGJE) se registraron 78 robos con violencia en el mismo periodo, lo que significó un aumento de hasta 2,500% más que antes de la implementación del Programa Frontera Sur, cuando se registraron únicamente tres. Se registró, además, un aumento del 120% en los asaltos. En Tabasco, los robos a migrantes se incrementaron en 257% entre la al comparar el primer semestre de 2014 con el mismo periodo de 2015. Por su parte, el estado de Chiapas es la entidad que más delitos contabilizó ya que, de acuerdo con la Fiscalía chiapaneca, desde julio de 2014 hasta abril de 2015, se registraron 385 delitos contra migrantes. Otros estados con constante presencia de migrantes en tránsito, como es el caso de Veracruz, no cuenta con datos formales sobre las denuncias. Finalmente, la Procuraduría General de la República (PGR) también reconoció que el número de indocumentados víctimas de secuestro en 2014 subió 166%; ya que se pasó de 133 en 2013 a 354 casos al año siguiente.²²⁹

Aunado a lo anterior, las referidas cifras de presentación y deportación de migrantes sugieren que México lleva a cabo más detenciones de migrantes centroamericanos que Estados Unidos: del 1 de octubre de 2014 al 1 de junio de 2015 la Patrulla Fronteriza de ese país detuvo a 85 mil 131 migrantes de Centroamérica en la frontera sur de EEUU, mientras que en el mismo periodo de tiempo, el INM contabilizó 92 mil 889 eventos de detención de centroamericanos en México, es decir, un total de 7 mil 785 más que la Patrulla Fronteriza estadounidense.²³⁰ El 85% de estas detenciones se concentraron en Chiapas, Tabasco, Oaxaca, y Veracruz, entidades en las que tan sólo en enero de 2015 se realizaron 11 mil 786 eventos de detención, es decir 138% más que en enero de 2014.²³¹

Derivado de esto, diversas organizaciones sociales han externado preocupación en el sentido de que el Programa Frontera Sur no ha logrado reducir o contener los flujos migratorios de personas centroamericanas, al tiempo que este se ha vuelto más disperso y menos detectable, y por tanto, más vulnerable frente a los hechos de violencia y discriminación reseñados en la Tabla 3 hace

Unidad de Política Migratoria, *Estadística migratoria. Síntesis 2015*; y Unidad de Política Migratoria, *Estadística migratoria. Síntesis 2014*, México, Secretaría de Gobernación, 2014. Consultado el 1 de noviembre de 2015 en: http://www.politicamigratoria.gob.mx/work/models/SEGOB/CEM/PDF/Estadisticas/Sintesis_Graficas/Sintesis_2014.pdf.

²²⁹ Manu Ureste, “Plan Frontera Sur: un año después, los robos a migrantes se disparan 81% en los estados del sur”, *Animal Político*, 7 de julio de 2015. Consultado el 26 de agosto de ese año en: <http://www.animalpolitico.com/2015/07/plan-frontera-sur-prometia-protoger-a-migrantes-un-ano-despues-robos-se-disparan-81-en-estados-del-sur/>

²³⁰ _____, “Con el Plan Frontera Sur, México ya hace más detenciones de migrantes centroamericanos que EU”, *Animal Político*, 20 de julio de 2015. Consultado el 25 de agosto de 2015 en: <http://www.animalpolitico.com/2015/06/con-el-plan-frontera-sur-mexico-ya-hace-mas-detenciones-de-migrantes-centroamericanos-que-eu/>

²³¹ _____, “Captura de migrantes en enero aumentó un 123% en comparación con 2014” *Animal Político*, 30 de marzo 2015. Consultado el 25 de agosto en: <http://www.animalpolitico.com/2015/03/captura-de-migrantes-en-enero-aumento-un-123-en-comparacion-con-2014/>

algunas páginas.²³² Al respecto, Maureen Meyer, coordinadora del Programa sobre México y los Derechos de los Migrantes de WOLA, afirmó que “Estados Unidos ha desplazado oficialmente el problema de la migración a México”,²³³ situación que las cifras de detenciones respaldan. Este estado de cosas, huelga decir, refleja la urgencia de una respuesta coordinada, no sólo entre México y Estados Unidos, sino que también incorpore a los países de origen de migrantes centroamericanos, o anterior con el fin de lograr una gobernanza del fenómeno que privilegie la protección de los derechos humanos de los migrantes, independientemente de su estatus migratorio y los procesos administrativos que por ello estén enfrentando.

Por su parte, en un comunicado emitido en agosto de este año, la CIDH exhortó al Estado mexicano a asumir, en el marco del Programa Frontera Sur, “su obligación [de] adoptar todas las medidas necesarias a fin de garantizar el derecho a la vida, la integridad y la seguridad de los migrantes en tránsito por México, así como de los defensores de derechos humanos, en forma inmediata y urgente”. Aunado a lo anterior, la CIDH señaló que no se aplican estándares internacionales en operativos migratorios y urgió al Ejecutivo a que “investigue de oficio” las agresiones y abusos contra migrantes. Con respecto a la situación de los menores no acompañados, la CIDH señaló que, de acuerdo con la Convención del Niño, existe una prohibición de detener a niños migrantes, a partir de la cual aconsejó “sobre la necesidad de implementar medidas alternativas a la detención migratoria”.²³⁴

En última instancia, el funcionamiento práctico del Programa Frontera Sur pone de relieve la dificultad de conciliar el enfoque basado en derechos humanos para la gobernanza de la migración, cristalizado en la legislación mexicana a partir de 2011, y la operación práctica de los organismos encargados de aplicar la ley, cuyo funcionamiento está históricamente basado en consideraciones de seguridad nacional y protección de la soberanía territorial del Estado. De esta manera, a futuro, el gran desafío a nivel interno estriba en la conciliación entre legislación y práctica; en el ámbito internacional, como ya se adelantó, es necesario trascender del enfoque estrictamente nacional frente a un fenómeno que es, por definición, transnacional.

²³² Javier Urbino Reyes, “Crónica de una muerte anunciada: el Plan de la Frontera Sur” *Desinformémonos*, 15 de agosto de 2015. Consultado el 26 de agosto de 2015 en: <http://desinformemonos.org.mx/2015/08/cronica-de-una-muerte-anunciada-el-plan-de-la-frontera-sur/>

²³³ WOLA, “México ahora detiene más migrantes centroamericanos que los Estados Unidos”, 11 de junio de 2015. Consultado el 26 de agosto de 2015 en: <http://www.wola.org/es/noticias/mexico-ahora-detiene-mas-migrantes-centroamericanos-que-los-estados-unidos>

²³⁴ Véase: Manu Ureste, “Los 5 puntos por los que a la CIDH le preocupa el Plan Frontera Sur y las acciones contra migrantes en México”, *Animal Político*, junio de 2015. Consultado el 25 de agosto de 2015 en: <http://www.animalpolitico.com/2015/06/los-5-puntos-por-los-que-a-la-cidh-le-preocupa-el-plan-frontera-sur-y-las-acciones-contramigrantes-en-mexico>

Consideraciones finales

En la Introducción del presente documento, se señaló que la división del mismo respondía a consideraciones meramente analíticas. Habiendo revisado, por separado, cada uno de los componentes que, en opinión de este Centro de Estudios, tienen injerencia importante en la gobernanza que el Estado mexicano busca articular en torno a la migración, se pueden identificar dos grandes conjuntos de desafíos a enfrentar: unos, en el ámbito interno; otros, en materia de política exterior.

Sobre el escenario interno, y siguiendo con lo establecido en el segundo capítulo, sobre el marco jurídico y los compromisos internacionales de México en materia migratoria, se ha reconocido la importancia que, por un lado, la Ley de Migración de 2011 y, por otro, la reforma constitucional de ese mismo año en materia de derechos humanos, han tenido en la construcción de un cuerpo legal sobre el que se fundamente una gobernanza de la migración basada en los derechos humanos. Estos avances están en consonancia con las mejores prácticas internacionales de la actualidad, que exigen una política migratoria centrada en la persona, más que en la seguridad y en las distinciones nacionales. Sin embargo, y como consta particularmente en el análisis que se hace de la política migratoria mexicana con respecto a los migrantes centroamericanos en su frontera sur, el Estado mexicano todavía está en proceso de traducir su legislación en prácticas efectivas y eficientes para garantizar los derechos de los migrantes.

En el ámbito externo, y en vista de que ahí las iniciativas deben estar basadas en la cooperación transnacional, los desafíos son un tanto más complejos que aquellos relacionados con la gobernanza interna de la migración. En términos de estrategia de política exterior, se pueden identificar dos grandes hojas de ruta que México podría seguir en los próximos años. La primera, específicamente dirigida hacia Estados Unidos, se refiere a una mayor participación en el debate público con respecto a la reforma migratoria. Es cierto que, históricamente, México ha sido respetuoso de la soberanía estadounidense y la discreción que ello conlleva para darse la legislación que convenga a sus intereses. Sin embargo, debe reconocerse también que la propia naturaleza del sistema político de Estados Unidos exige la constante participación de todos los actores que tienen intereses en juego. La diplomacia pública, por ejemplo, no constituye una injerencia en los asuntos internos de otro Estado; se trata de una faceta de la política exterior que todos los Estados usan; y, de ser exitosa, podría tener consecuencias benéficas para México en el futuro de una posible reforma migratoria.

La segunda hoja de ruta que se deriva del análisis aquí presentado también incluye a Estados Unidos, aunque también a las naciones centroamericanas de donde provienen buena parte de los flujos de migrantes que transitan por México. Se trata de la urgencia de establecer, sino acciones coordinadas, cuando menos una instancia permanente de diálogo que permita entender mejor el funcionamiento de la dinámica migratoria que, en última instancia, afecta a todos por igual. El intercambio de información estadística, por ejemplo, podría ser una herramienta de gran ayuda para la formulación de políticas públicas que atiendan las necesidades de las personas migrantes. Es cierto que, como se ha señalado en el transcurso de este documento, la única forma de construir una gobernanza regional de la migración exitosa es trascendiendo los enfoques nacionales. No obstante, debe reconocerse que—dadas las características de la política interna e internacional de Estados Unidos—Washington no estará dispuesta, en el futuro previsible, a articular una política migratoria coordinada con México o con los países de América Central. Para algunos sectores estadounidenses, como se ha visto, la solución estriba en concebir a México como una amenaza y no como un socio necesario.

Sea como fuere, al final una cosa es clara: la migración es un fenómeno inherente a las sociedades humanas y, como tal, cualquier esfuerzo destinado a limitarla está irremediablemente condenado al fracaso. La tarea de los Estados es, y debe ser, construir un sistema de gobernanza que, al mismo tiempo que satisfaga las consideraciones de seguridad nacional, sea respetuoso con los derechos humanos de los migrantes y, más aún, permita la constante discusión y debate sobre el fenómeno, a fin de evitar a toda costa una concepción errada de sus ventajas y potenciales beneficios, no sólo para quienes migran, sino también para las sociedades.



MESA DIRECTIVA

Sen. Roberto Gil Zuarth
Presidente

Vicepresidentes

Sen. José Rosas Aispuro Torres
Sen. Arturo Zamora Jiménez
Sen. Luis Sánchez Jiménez

Secretarios

Sen. Hilda Esthela Flores Escalera
Sen. Rosa Adriana Díaz Lizama
Sen. Luis Humberto Fernández Fuentes
Sen. María Elena Barrera Tapia
Sen. Martha Palafox Gutiérrez



CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES GILBERTO BOSQUES

Mtro. Gonzalo Sánchez de Tagle P.S.
Coordinador General

Mtro. José Enrique Sevilla Macip
Director de Estudios y Análisis

Investigadores

Lic. Neftalí García Lozada
Mtra. Jacaranda Guillén Ayala
Mtra. María de Lourdes Martínez Oyarzabal

El movimiento de personas a través de las fronteras, la migración, es tan antiguo como el establecimiento mismo de dichas fronteras. En 2013, de acuerdo con cifras de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), había en el mundo aproximadamente 231 millones de migrantes internacionales, que eligen desplazarse de su lugar de origen por razones que van desde los vínculos familiares hasta las emergencias humanitarias que enfrentan varios países en el mundo. Partiendo de esta radiografía del panorama migratorio mundial, debe reconocerse que México, como pocos países del orbe, es emisor, receptor, lugar de tránsito y retorno de grandes flujos migratorios, en gran medida no autorizados o irregulares.

Esta situación conlleva una completa serie de retos que, en materia de política interna y exterior, el Estado mexicano debe enfrentar para garantizar, entre otras cosas, la seguridad nacional, los derechos humanos de los migrantes en tránsito, la implementación efectiva de la legislación migratoria, la asimilación de los migrantes en retorno y de aquellos nacionales extranjeros que pretenden instalarse en territorio mexicano, y el respeto a los nacionales mexicanos en el exterior, especialmente en Estados Unidos, donde radican más de 10 millones de personas con nacionalidad mexicana.

Con este documento de análisis, el Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques del Senado de la República pretende hacer una evaluación global tanto del marco jurídico vigente en materia de migración, cuanto de la evolución práctica del fenómeno durante las últimas décadas, siempre desde la perspectiva mexicana. Con ello, aspira a ser una herramienta de utilidad no sólo para entender las distintas aristas del fenómeno migratorio, sino también sus implicaciones en la políticas exterior de México y los retos, legales y sociales, que el país debe enfrentar para una exitosa gobernanza de la migración, basada en los derechos humanos.



Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques
<http://centrogilbertobosques.senado.gob.mx>



@CGBSenado

Madrid 62, 2do Piso. Col. Tabacalera
Delegación Cuauhtémoc. C.P. 06030
México D.F.

Tel: (52) 55 5130-1503