



## Aviso Legal

### Capítulo

Título de la obra:	La política migratoria mexicana y el desafío de los derechos humanos
Autor:	Hernández López, Rafael Alonso
Forma sugerida de citar:	Hernández, R. A. (2022). La política migratoria mexicana y el desafío de los derechos humanos. En F. Neira, A. J. Sepúlveda, X. Ramirezparis y E. Y. Caicedo (Coords.), <i>Fronteras, movilidades humanas, políticas y desarrollo en Latinoamérica</i> (87-107). Universidad Nacional Autónoma de México, Centro de Investigaciones sobre América Latina y el Caribe.
Publicado en:	<i>Fronteras, movilidades humanas, políticas y desarrollo en Latinoamérica.</i>
Diseñadora de portada:	Brutus Higuita, Marie-Nicole
ISBN:	78-607-30-7078-2

Los derechos patrimoniales del capítulo pertenecen a la Universidad Nacional Autónoma de México. Excepto donde se indique lo contrario, este capítulo en su versión digital está bajo una licencia Creative Commons Atribución-No comercial-Compartir igual 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA 4.0 Internacional). <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/legalcode.es>



D.R. © 2021 Universidad Nacional Autónoma de México. Ciudad Universitaria, Alcaldía Coyoacán, C. P. 04510, México, Ciudad de México.

Centro de Investigación sobre América Latina y el Caribe Piso 8 Torre II de Humanidades, Ciudad Universitaria, C.P. 04510, Ciudad de México. <https://cialc.unam.mx/>

Correo electrónico: [repo.cialc@unam.mx](mailto:repo.cialc@unam.mx)

Con la licencia:



Usted es libre de:

- ✓ Compartir: copiar y redistribuir el material en cualquier medio o formato.
- ✓ Adaptar: remezclar, transformar y construir a partir del material.

Bajo los siguientes términos:

- ✓ Atribución: usted debe dar crédito de manera adecuada, brindar un enlace a la licencia, e indicar si se han realizado cambios. Puede hacerlo en cualquier forma razonable, pero no de forma tal que sugiera que usted o su uso tienen el apoyo de la licenciante.
- ✓ No comercial: usted no puede hacer uso del material con propósitos comerciales.
- ✓ Compartir igual: si remezcla, transforma o crea a partir del material, debe distribuir su contribución bajo la misma licencia del original.

Esto es un resumen fácilmente legible del texto legal de la licencia completa disponible en:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/legalcode.es>

En los casos que sea usada la presente obra, deben respetarse los términos especificados en esta licencia.

### 3. LA POLÍTICA MIGRATORIA MEXICANA Y EL DESAFÍO DE LOS DERECHOS HUMANOS

*Rafael Alonso Hernández López*

#### INTRODUCCIÓN

El fenómeno de la migración en tránsito por México se ha convertido en un punto de inflexión para la política migratoria mexicana, se trata de una problemática de carácter social que, si bien tiene décadas de existencia, cobrará particular relevancia en la agenda pública y social a partir de 2010 con la lamentable tragedia de los 72 migrantes masacrados por el crimen organizado en la ciudad de San Fernando, en el estado mexicano de Tamaulipas. A partir de este acontecimiento el gobierno mexicano promulgó la Ley de Migración (2011) y su reglamento (2012), así como un Programa Especial de Migración (2013) y un programa emergente (Programa Integral Frontera Sur [2014]) con lo cual se intentaría hacer frente a la difícil problemática migrante con una aparente intención de garantizar el respeto a los derechos humanos, aunque en los hechos se tradujo en una política cada vez más hostil, punitiva y restrictiva, que elevó el riesgo para las personas migrantes y con ello su vulnerabilidad.

El 1o. de julio de 2018, México tuvo un proceso electoral que dio la victoria a Andrés Manuel López Obrador, quien capitalizó el desgaste social propiciado por las anteriores administraciones en muchos ámbitos de la vida social, entre ellos el de los Derechos Humanos y de manera particular el referente al tema migratorio. Al entrar en funciones el 1o. de diciembre, las primeras acciones del gobierno federal dieron muestras de iniciativas que parecían afrontar la situación con una perspectiva distante de la administración anterior (2012-2018), no obstante, tales acciones no lograron definir una postura institucional clara. Por lo que, frente a un escenario de flujos migratorios persistentes, vino la presión y amenaza del gobierno de los Estados Unidos, lo que hizo que México fijara postura y retrocediera en sus propósitos para con la migración centroamericana.

En ese sentido, el presente capítulo, que hace parte de un proyecto sobre derechos humanos de migrantes en México, busca hacer un balance y análisis en torno a la gestión de los flujos migratorios en los últimos nueve años. Primero se contextualizará la problemática, para luego dar algunas pistas en torno a la gestión migratoria en las últimas tres administraciones federales, para finalmente ofrecer algunas reflexiones en torno al desafío de construir una política migratoria con apego a los derechos humanos.

#### LA MIGRACIÓN EN TRÁNSITO COMO PRECURSOR DE UNA NUEVA POLÍTICA MIGRATORIA

Entender la migración en tránsito, particularmente la de origen centroamericano, supone un esfuerzo que tome en consideración las condiciones estructurales de esa región y de manera particular el papel que los Estados Unidos han jugado ahí en la persistencia y expansión de las desigualdades a través del sostenimiento de elites políticas y militares que han propiciado episodios cruentos

de violencia e inestabilidad social. Estas situaciones a su vez han favorecido el desplazamiento de sus poblaciones hacia diferentes geografías, pero de manera particular hacia Estados Unidos, y de manera más reciente a México.

El conflicto armado que se desarrolló en la década de los ochenta del siglo pasado en Guatemala y en El Salvador, así como la composición de Honduras como espacio en el que convergían el poder militar local, “la Contra” nicaragüense y la milicia norteamericana que apoyaba los regímenes militares de Guatemala y El Salvador, se convirtieron en referentes obligados para entender el desplazamiento desde Centroamérica.

Para 1992 se firmaron los Acuerdos de Paz de El Salvador y en 1996 los de Guatemala, con lo que se suponía habría un cambio en la dinámica de la región. Sin embargo, dichos procesos de pacificación y de instalación de democracias no alcanzaron a resolver los problemas que generaron las guerras. Por otro lado, el proceso de paz coincidió con la apuesta de las elites locales por la apertura a la globalización y el abandono de los esfuerzos por la independencia judicial y la desmilitarización de la “seguridad”, por lo que los procesos devinieron en una especie de posconflicto armado que, en suma a la desconfianza en la política y sus instituciones, agravaron de nueva cuenta la condición de las personas de la región.<sup>1</sup>

En el periodo del conflicto armado, Estados Unidos se convirtió en un espacio al que recurrirían miles de desplazados en la región. Zilberg<sup>2</sup> da cuenta de cómo posteriormente los salvadoreños radicados en Los Ángeles, California, serán deportados a El Salvador a mediados de la década del noventa del siglo pasado con la creación de dos leyes federales en 1996, que endurecieron las sanciones

<sup>1</sup> FM4 Paso Libre, *El desafío de transitar-vivir en la ciudad para las personas migrantes en Guadalajara*, Guadalajara, Prometeo Editores/FM4 Paso Libre, 2016.

<sup>2</sup> E. Zilberg, *Spaces of Detention. The Making of a Transnational Gang Crisis between, Los Angeles/San Salvador*, Durham/Duke University Press, 2011.

a la inmigración irregular, haciendo retroactiva la posibilidad de deportar a las personas por delitos menores. A través de estas leyes, miles de personas que se hicieron pandilleros en Estados Unidos serán deportadas a El Salvador, en un contexto en el que este se encontraba deshecho por la guerra, con nula institucionalidad y sumido en la pobreza, de tal suerte que no había medios para acogerles ni opciones para el desarrollo de una vida diferente.

La población deportada, vinculada a las pandillas, conocidos como los *homeboys*<sup>3</sup> que empezaron llamando la atención de la población local por su manera de vestir, de tatuarse, de llevar el pelo y el uso del inglés como su única lengua darán paso a la conformación y consolidación de las maras denominadas el Barrio 18 y la MS 13. Así se daría pie a un circuito migratorio entre Estados Unidos, México y Centroamérica, que con el pasar de los años se complejizaría.

A partir de los ataques terroristas a las Torres Gemelas en Estados Unidos del 11 de septiembre de 2001, que el tema de la seguridad se convirtió en un tema determinante en la política interna y externa norteamericana, de esta forma los intereses de aquella nación fueron permeando en el hemisferio, particularmente sobre México, posicionando así una agenda, que si bien ya existía, añadiría el componente migratorio como fundamental; de esta forma, entre los temas prioritarios de esta nueva agenda se encontraban la migración y el crimen organizado.<sup>4</sup> Esta situación trajo como consecuencia la securitización del tema migratorio que de manera colateral fomentó la migración irregular y el desarrollo del negocio criminal de las redes de traficantes y tratantes.<sup>5</sup>

<sup>3</sup> M. Martínez y J. Sanz, “El barrio roto”, en *El Faro* [ed.], *Crónicas negras. Desde una región que no cuenta*. Ciudad de México, Aguilar, 2014.

<sup>4</sup> R. Benítez Manaut, “México, Centroamérica y Estados Unidos: migración y seguridad”, en N. Armijo, *Migración y seguridad: nuevo desafío en México*, México, Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia/CASEDE, 2011.

<sup>5</sup> L. Herrera-Lasso y J. Artola, “Migración y seguridad: dilemas e interrogantes”, en N. Armijo, *Migración y seguridad: nuevo desafío en México*, México, Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia/CASEDE, 2011.

En adición a la falta de recursos económicos para desplazarse por México y como estrategia para hacer frente a estas acciones de securitización manifiestas en un incremento en el control fronterizo, las personas migrantes en tránsito utilizaron de manera constante el tren de carga llamado “La Bestia” como medio de transporte para trasladarse dentro del territorio mexicano,<sup>6</sup> por ser “seguro” para evitar las rutas comerciales y su posible deportación,<sup>7</sup> hecho que devino en múltiples formas de violencia hacia ellas, entre las que destacan el robo, la extorsión y el secuestro.<sup>8</sup> Ahora bien, en el informe “Situación de los derechos humanos en México”,<sup>9</sup> publicado en 2015, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos puso en evidencia que la migración irregular representa una de las principales fuentes de ingresos para el crimen organizado en México, “situación que se explica por los altos beneficios que genera ésta en comparación con el bajo nivel de riesgo y los altos niveles de impunidad que implican para estas organizaciones la comisión de delitos en contra de los migrantes”.<sup>10</sup>

La preocupación se encaminaba hacia amenazas a la seguridad e integridad, en modalidades como el secuestro y la extorsión, que a menudo implica tortura, abuso sexual y asesinato.<sup>11</sup> La Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) trabajó en 2009 el primer

<sup>6</sup> R. A. Hernández López y C. J. Valverde Hernández, (2018). Una mirada alternativa a la migración: el voluntariado juvenil como forma de participación social. *LiminaR. Estudios Sociales y Humanísticos*, vol. 16, núm. 2, 2018, pp. 72-86. En <https://doi.org/10.29043/liminar.v16i2.598>.

<sup>7</sup> R. Casillas, “Los migrantes indocumentados: su vulnerabilidad y al nuestra”, en Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro-Juárez, A.C. y la Casa del Migrante de Saltillo, *Cuaderno sobre secuestro de migrantes. Dimensión, contexto y testimonios de la experiencia de la migración en tránsito por México*, México, Estudio GQ, 2011.

<sup>8</sup> A. Anaya Muñoz y A. Díaz de León, “El activismo transnacional alrededor de los derechos humanos de los migrantes en tránsito por México”, en C. Heredia Zubiera y R. Velázquez Flores [eds.], *Perspectivas Migratorias II. La agenda pendiente de la migración*, México, CIDE, 2012.

<sup>9</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), Situación de los *Derechos Humanos* en México, 2015. En <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/mexico2016-es.pdf>.

<sup>10</sup> *Ibid.*, p. 45

<sup>11</sup> Anaya y Díaz, *op. cit.*, p. 123.

Informe Especial sobre Secuestros a Migrantes y contabilizó en tan solo 6 meses 9 758 secuestros, con un promedio de 33 eventos y 1 600 víctimas por mes. En cuanto al monto del rescate, el promedio estimado era de 2 500 dólares, con una variación entre 1 500 y 5 000 dólares. El beneficio que el crimen organizado obtenía se calculaba en 25 millones de dólares con las 9 758 víctimas que mostró el informe.<sup>12</sup>

En agosto de 2010 los medios de comunicación dieron cuenta de la lamentable masacre de 72 migrantes centro y sudamericanos en un rancho de San Fernando, Tamaulipas, en el Golfo de México. Esta situación, que rápidamente se difundió alrededor del mundo, generó una oleada de manifestaciones por parte de organizaciones defensoras de derechos humanos para evidenciar por un lado la opacidad e indiferencia y en algunos casos complicidad por parte del Estado mexicano en las agresiones a las personas migrantes.

Para 2011 la CNDH replicó el esfuerzo realizado en el 2009, con el segundo informe referente a secuestro de migrantes en México. Se contabilizaron en seis meses 11 333 víctimas en 214 eventos.<sup>13</sup> De manera poco clara, dichos informes dejaron de realizarse, generando un vacío de información muy importante ante una situación verdaderamente alarmante.

#### LA POLÍTICA MIGRATORIA MEXICANA FRENTE A LA MIGRACIÓN IRREGULAR CENTROAMERICANA

Derivado de las fuertes presiones de múltiples sectores de la sociedad nacional e internacional, durante la administración del

<sup>12</sup> Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Informe especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre los casos de secuestro en contra de migrantes*, México, 2009. En <http://goo.gl/YYviN4> (fecha de consulta: 25 de octubre de 2019).

<sup>13</sup> Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Informe especial sobre secuestro de migrantes en México*, México, 2011. En <http://goo.gl/yMe7sD> (fecha de consulta: 25 de octubre de 2019).

entonces presidente Felipe Calderón (2006-2012) entró en vigor (en 2011) la Ley de Migración. Uno de los contenidos más importantes de tal Ley fue que la migración indocumentada dejaba de ser considerada un delito para pasar a ser una falta administrativa, por lo que, en consecuencia, la labor de las y los defensores de derechos humanos dejaba de ser un acto de complicidad para con las personas migrantes y pasaba a ser reconocida como una labor humanitaria y de promoción de derechos humanos (artículo 159 de la Ley de Migración). El discurso posicionaba la intención de privilegiar el respeto y protección a los derechos humanos de las personas migrantes, así como facilitar y ordenar los flujos de migrantes desde y hacia México con el mismo enfoque.

Sin duda alguna, este esfuerzo se convertiría en un instrumento muy importante para regular la migración irregular en México, hecho que hasta entonces se encontraba anclado a la normatividad de la Ley General de Población. La Ley de Migración se anunció adicionalmente como un mecanismo para resolver, de una vez por todas, la compleja dinámica de la migración centroamericana, particularmente en su modalidad de tránsito hacia Estados Unidos, facultando al Instituto Nacional de Migración para instrumentar y ejecutar las directrices de la política migratoria. A este respecto, conviene precisar la reducción de categorías migratorias establecidas en la Ley General de Población para aglutinarlas en tres tipos: Visitante, Residente Temporal y Residente Permanente.

A la par de Ley de Migración, entre 2012 y 2013, luego de una serie de consultas nacionales en las que participaron tanto las autoridades de los diferentes niveles de gobierno, la sociedad civil, la academia y el empresariado, surgió el Programa Especial de Migración (PEM),<sup>14</sup> el cual fue publicado en 2014. Funcionaría como un mecanismo sexenal para aterrizar y articular una importante

<sup>14</sup> Secretaría de Gobernación, *Programa Especial de Migración*, 2019. En [http://www.gobernacion.gob.mx/es\\_mx/SEGOB/edicion\\_impresa\\_PEM](http://www.gobernacion.gob.mx/es_mx/SEGOB/edicion_impresa_PEM) (fecha de consulta: 18 de agosto de 2019).

cantidad de iniciativas (muchas ya existentes) en los tres niveles de gobierno, con participación de sociedad civil mexicana.

Dicha iniciativa constituyó un avance en la medida en que por primera vez el gobierno mexicano elaboró un programa con carácter de especial en la materia, plasmando en él las que serían las prioridades del gobierno relativas al fenómeno de la migración en sus múltiples modalidades. Como resultado de este esfuerzo, se plantearían cinco objetivos, 26 estrategias, 195 líneas de acción y 11 indicadores que tendrían un carácter transversal y multisectorial, como un mecanismo orientador de programas y acciones de los tres niveles de gobierno y los tres poderes de la federación.

Una de las cuestiones más innovadoras de la propuesta contenida en el PEM es que se reconoce y a través de él se trata de materializar la articulación entre gobierno y sociedad civil que, como ya se dijo, fue un actor fundamental en el proceso preparatorio del mismo, con la intención de promover y evaluar la coordinación institucional para la atención integral al fenómeno migratorio en México como país de origen, tránsito, destino y retorno de personas migrantes. De esta forma, se buscaba que el programa articulara una visión integral en la que se reconocía la participación de la sociedad civil como proveedora de servicio y apoyo a las personas migrantes.<sup>15</sup>

El Programa Especial de Migración aportaba también elementos que en el discurso buscaban un cambio de enfoque y visión en las maneras en que el gobierno gestionaba el fenómeno migratorio, apostaba por una visión de largo plazo, corresponsable, orientado al desarrollo de la comunidad y el bienestar migrante, con una perspectiva intergeneracional y de género, plausible a través de una coordinación interinstitucional.

En 7 de julio de 2014, derivado de la denominada crisis de niñas, niños y adolescentes que arribaron a la frontera sur de Estados

<sup>15</sup> *Loc. cit.*

Unidos,<sup>16</sup> el gobierno mexicano dio marcha al Programa Integral Frontera Sur (PIFS), cuya finalidad, afirmó el presidente Enrique Peña Nieto, era proteger a los migrantes que cruzaban nuestro país. Las acciones del programa pretendían garantizar la seguridad de la región sur del país, de las vías del tren y de los migrantes, mediante tres objetivos: *a)* evitar que los migrantes se pusieran en riesgo al usar el tren de carga, *b)* desarrollar estrategias para garantizar la seguridad y la protección de los migrantes, y *c)* combatir y erradicar a los grupos criminales que asedian y vulneran los derechos de los migrantes.<sup>17</sup>

Bajo este supuesto, prácticamente se volvió una constante el control migratorio ejercido por el Instituto Nacional de Migración, en colaboración con elementos de la policía federal, estatales y municipales, el Ejército y la Marina, al grado en el que los operativos de detección y detención migratoria incluían las inmediaciones de los lugares en los que se prestaba ayuda humanitaria.<sup>18</sup> De esta forma, en el sexenio de Enrique Peña Nieto el número de eventos de extranjeros devueltos a su país de origen por parte del INM llegó a 725 139, lo cual se traduce en un incremento en el número de las devoluciones de 53% con respecto a la administración del presidente Felipe Calderón (2006 a 2012) que alcanzaron la cantidad de 473 697.<sup>19</sup>

<sup>16</sup> M. G. Troya Rodríguez, *Crisis de la niñez no acompañada en tránsito: el caso de los niños y adolescentes ecuatorianos que ingresan a Estados Unidos por Arizona*. Tesina para obtener el título de especialización en Migración, desarrollo y derechos humanos, Flasco, Ecuador, 2014.

<sup>17</sup> FM4 Paso Libre, *El desafío de transitar-vivir en la ciudad para las personas migrantes en Guadalajara*, Guadalajara, Prometeo Editores/FM4 Paso Libre, 2016.

<sup>18</sup> FM4 Paso Libre, *Sin lugar en el mundo. Desplazamiento forzado de mujeres por Guadalajara*, Guadalajara, Prometeo Editores/FM4 Paso Libre, 2017.

<sup>19</sup> Unidad de Política Migratoria, *Reglamento interior de la Segob*, 2019. En <http://portales.segob.gob.mx/es/PoliticaMigratoria/atribuciones> (fecha de consulta: 15 de octubre de 2019).

UNA NUEVA ADMINISTRACIÓN  
Y ¿UNA NUEVA POLÍTICA MIGRATORIA?

El arribo al poder para la administración 2018-2024 supuso la aparente llegada de una forma diferente de gobernar y de atender los asuntos públicos. El contundente triunfo del presidente Andrés Manuel López Obrador generó una gran expectativa en torno a la manera de resolver grandes problemas nacionales, de manera particular la crisis de derechos humanos que se venía viviendo desde hace más de una década, y en donde el tema de la migración era uno de los más delicados. Desde el periodo de transición gubernamental se aludió a un cambio en el paradigma para resolver los problemas relacionados con la migración, cambiar el enfoque punitivo manifiesto en la contención migratoria, y privilegiar el respeto a los derechos humanos, así como en una apuesta por el desarrollo social y económico como sustento material de la movilidad de las personas.

De esta forma, el 18 de diciembre de 2018, en rueda de prensa nacional, la secretaria de Gobernación, acompañada por el secretario de Relaciones Exteriores, el comisionado del Instituto Nacional de Migración y el director general de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados presentaron los principios de la nueva política migratoria, que tenía ejes basados en la cooperación regional, el desarrollo económico, mejor gestión migratoria y respeto a derechos humanos.<sup>20</sup> Sería intersectorial, internacional, intergubernamental y con vinculación social. Además de cooperativa y solidaria con las organizaciones de la sociedad civil, reconociendo que su contribución es decisiva y que las capacidades del Estado deben incrementarse en la materia.

<sup>20</sup> *El Universal*, “Presentan nueva política migratoria para México”, 2018. En <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/seguridad/presentan-nueva-politica-migratoria-para-mexico> (fecha de consulta: 27 de agosto de 2019).

La nueva propuesta de política migratoria se construiría sobre siete componentes denominados:

1. Responsabilidad compartida basada en el diálogo sobre la materia con los países del norte y Centroamérica;
2. Movilidad y migración internacional regular, ordenada y segura en la que se ofrece la posibilidad de revisar los esquemas, requisitos y procedimientos para la atención de la migración y la movilidad en sus distintas modalidades;
3. Atención a la migración irregular, que busque proporcionar medidas de protección a la integridad física y psicológica de las personas migrantes en esta situación;
4. Fortalecer capacidades institucionales, de manera particular en materia de salud, educación, trabajo, registro civil, seguridad social y cultura;
5. Protección de mexicanas y mexicanos en el exterior, en temas como la promoción de condiciones de trabajo justas, empoderamiento de la comunidad migrante, asesoría y acompañamiento jurídico, atención psicológica, información sobre derechos humanos, así como la tramitación de documentos de servicios de protección infantil;
6. Integración y reintegración de las personas migrantes, impulsar que en las sociedades de acogida de estas poblaciones se fomenten acciones relacionadas con la solidaridad, la no discriminación y la eliminación de la xenofobia;
7. Desarrollo sostenible en comunidades migrantes, a fin de satisfacer las necesidades actuales de las personas en comunidades expulsoras y receptoras de migrantes, particularmente en la región sur-sureste, con la finalidad de lograr la autosuficiencia regional, asegurar que la actividad económica mejore la calidad de vida de todas las personas.

En principio y en el discurso, estos elementos ofrecían las pautas iniciales para lo que podría ser un nuevo comienzo en la política migratoria mexicana, retomando incluso algunos postulados propuestos en el Programa Especial de Migración de la administración pasada. Sin duda alguna, lograr ese objetivo requería de la suma de voluntades sociales y políticas, en diferentes ámbitos y niveles; no obstante, el cambio de administración parecía ser el momento idóneo para ello. Ahora bien, esas iniciativas e intenciones tendrían que pasar al plano de la concreción, al establecimiento de acciones y programas, a la modificación legislativa y a la renovación institucional, sin ello, lo pretendido sería letra muerta.

Circunstancialmente, el cambio de administración se encontraba con una expresión del fenómeno migrante que alcanzó cobertura mundial, la denominada caravana migrante, la cual ponía sobre la mesa la posibilidad de demostrar el cambio de paradigma deseado en la gestión de los flujos migratorios.

Desde octubre de 2018 un grupo de personas, convocadas a través de redes sociales, se dispuso a salir de Honduras con la firme intención de llegar a los Estados Unidos para solicitar asilo. En su caminar, a mediados del mes referido, se toparon con varios intentos por parte de la autoridad mexicana de la administración del presidente Peña Nieto, quien solicitó a la Policía Federal hacer frente al cúmulo de migrantes que se aglutinaron en la frontera sur para posteriormente internarse en México y llegar a la frontera norte. Luego de algunos intentos y de escenas lamentables en las que se observaba la acción policial para contener a las y los migrantes, la caravana continuó su camino, la mayor parte del tiempo acompañada y asistida por organizaciones de sociedad civil, centros de derechos humanos e Iglesias, para finalmente arribar a la ciudad fronteriza de Tijuana casi un mes después de iniciada su travesía en el sur de México.

Para el cambio de administración, en la toma de poder del gobierno obradorista, unas de las primeras acciones se desplegaron

precisamente en la frontera norte de México, en el municipio de Tijuana. En dicha ciudad, el albergue que se había improvisado para las personas migrantes paso a manos de una coordinación encabezada por Protección Civil Federal de la Secretaría de Seguridad Ciudadana.

Conforme pasaron las semanas, la situación en la frontera se recrudeció por el invierno, pero ante todo por la nula disposición de los Estados Unidos por recibir a los solicitantes de asilo. A inicios de enero de 2019, el gobierno del presidente Trump, de manera unilateral, comenzó a devolver a todas las personas que ingresaron en su territorio para solicitar asilo, determinando que debían esperar en México mientras tenían las audiencias con los jueces responsables de determinar si otorgaban protección o no. A través de esta medida, México se convertiría, de facto, en un “tercer país seguro”.

Enero de 2019 vino acompañado de una fuerte presión en la frontera sur, más caravanas pretendieron transitar por México. Como medida para hacer frente, el gobierno del presidente López Obrador, vía el Instituto Nacional de Migración, determinó otorgar Estancias por Razones Humanitarias a las personas de estos contingentes. Sin embargo, dicha medida, aunque encomiable, terminó por detonar una nueva oleada migrante, por lo que dicho programa emergente de expedición de tarjetas tuvo que ser suspendido. En compensación a esta medida, la Segob determinó ampliar el marco que regula la expedición de Tarjetas de Visitante Regional, una modalidad que permitía a las personas de Guatemala y Belice ingresar a la frontera sur de México (Chiapas y Tabasco) en una duración no mayor a siete días, sin permiso para realizar actividades remuneradas. La extensión geográfica se amplió a Oaxaca y la península yucateca, así como a los países de Honduras y El Salvador.

Dicha medida no sirvió para contrarrestar ni contener la movilización de personas al interior del país, por lo que, como era previsible, la presión de los Estados Unidos no se hizo esperar. El

presidente Trump declaró públicamente en redes sociales, en tono molesto, que México no estaba haciendo nada para detener los flujos migratorios. A estas declaraciones le siguieron acciones para seguir presionando a México a fin de contener los flujos migratorios, hasta que en junio de 2019 anunció que impondría un arancel de 5% a todos los productos mexicanos a partir de junio,<sup>21</sup> el cual iría incrementando mes a mes si los flujos no se detenían.

Frente a tal situación, el gobierno mexicano emprendió negociaciones con el gobierno norteamericano, encabezadas por el canciller Marcelo Ebrard, de las cuales se desprendieron acciones para hacer frente a la migración indocumentada, la estrategia básicamente fue la del reforzamiento de la contención migratoria en todo el país, pero con especial énfasis en la frontera sur. México hizo un despliegue de más de 25 mil efectivos de la Guardia Nacional (Frontera sur y el Istmo de Tehuantepec: 10 mil 500 elementos y de 15 mil de la Guardia Nacional y el Ejército en la frontera norte), y reforzó los operativos de control y verificación migratoria en el sur del país. Tan solo en junio de 2019 hubo 5 mil devoluciones más a sus países de origen a personas que se encontraban en situación irregular en México, en comparación de mayo de ese mismo año, al pasar de 14 464 a 19 410.<sup>22</sup> Mientras que la Patrulla Fronteriza de Estados Unidos registró un descenso en más 40 mil aprehensiones en la frontera sur de ese país, entre los meses de mayo y junio del mismo año, al pasar de 144 116 a 104 311 personas.<sup>23</sup>

<sup>21</sup> BBC News, “Trump anuncia aranceles de un 5% para todas las importaciones desde México hasta que se resuelva el problema de la inmigración ilegal”, 2019. En <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-48455073> (fecha de consulta: 14 de septiembre de 2019).

<sup>22</sup> Unidad de Política Migratoria, *Estadísticas migratorias. Eventos de extranjeros devueltos por la autoridad migratoria mexicana, según entidad federativa*, 2019.

<sup>23</sup> Customs and Border Protection, *Southwest Border Migration FY 2020*, 2019. En <https://www.cbp.gov/tags/statistics> (fecha de consulta: 25 de octubre de 2019).

EL DESAFÍO DE ATENDER EL FENÓMENO MIGRATORIO  
CON UNA PERSPECTIVA DE DERECHOS HUMANOS:  
INSUMOS PARA LA REFLEXIÓN FINAL

Como se ha revisado, el fenómeno de la migración en tránsito ha significado un reto fundamental para la gestión y atención de flujos de personas por parte de las autoridades mexicanas. En las últimas dos décadas, con el tránsito migratorio vino un cambio de época, pues, como apunta Calderón (2012), la diáspora mexicana dejó de ser el foco principal no solo del debate político, sino incluso de los estudios y análisis [...] al grado que la agenda bilateral, se “desmigratizó” como pretendía en su momento Felipe Calderón Hinojosa, pero, a cambio, subió el tono al tema de la vulnerabilidad que México representa para los migrantes internacionales.<sup>24</sup>

Justamente la cuestión de la vulnerabilidad a la que se exponían las personas migrantes devino en la promulgación de la Ley de Migración, en la implementación de programas y acciones que se estructuraban discursivamente a partir de la que se suponía sería la protección de los derechos humanos de las personas migrantes en nuestro país. De manera desafortunada, a casi una década de estos procesos institucionales, el ideal de consolidar una política migratoria con apego a derechos humanos parece seguir estando distante, aun a pesar del cambio de administración federal.

En ese sentido, pensar en una política migratoria de esta naturaleza supone una serie de desafíos que tendrían que considerarse para construir marcos normativos y de gestión con apego a los derechos humanos, los cuales son cruciales para hacer frente a las necesidades de estas poblaciones.

Para llegar a esta visión, el Estado mexicano tiene el desafío de construir una política nacional con una visión integral, de largo aliento y centrada en la persona migrante. Cualquier esfuerzo

<sup>24</sup> *Ibid.*, pp. 22 y 23.

institucional debe partir de una definición y visión única en torno al fenómeno de la migración, es decir, una en donde se reconozca la movilidad humana como un derecho humano manifiesto en múltiples dimensiones. Se trata, pues, de la construcción de un proceso coherente en el que se entretengan acciones y discursos, se vinculan actores y se construyen alternativas diversas. Por tratarse de una política integral de carácter nacional, esta debe redirigir el papel del Estado y todas sus instituciones hacia la atención de las poblaciones aquí referidas. Es decir, necesitamos de un posicionamiento claro, contundente y efectivo en torno al papel que juega la migración en nuestro país y en consecuencia a la visión que el país tenga sobre el fenómeno. Llegar a una visión de este tipo, que sea con apego a derechos humanos supone, no un noble discurso, sino que toda acción, de cualquier dependencia en cualquier nivel de gobierno, estuviera armonizada por este principio.

En segundo lugar, es necesario lograr una plena coordinación. Uno de los aspectos más relevantes es que hay una evidente y preocupante falta de coordinación entre las diferentes secretarías y dependencias de los distintos órdenes de gobierno tanto en el país como fuera de él. Es justamente este argumento el que obliga a pensar en la urgente necesidad de una política integral sobre migración de carácter nacional. No existe en ley o reglamento alguno una distribución de facultades y obligaciones claras entre la federación, los estados y los municipios sobre la acción pública en torno a la migración; quizá la única aproximación la encontramos en el Programa Especial de Migración (PEM) 2014-2018, que tampoco terminó de consolidar la articulación necesaria para la atención del fenómeno migratorio. Aunque existen esfuerzos legislativos en lo federal y en los estados, lo común es precisamente que van por separado en sus acciones, carecen de un vínculo práctico que reconozca que gran parte de las acciones de atención a la población migrante se encuentran en el ámbito estatal y sobre todo municipal. De vital importancia en este aspecto es la parti-

cipación de la sociedad civil, que de una u otra forma siempre ha estado ahí, tratando de hacer frente a las necesidades de las personas migrantes, en cualquier situación de movilidad humana. En su mayoría, se trata de personas, colectivos y organizaciones que detentan un cúmulo de experiencia, un compromiso ineludible con las personas migrantes, que las vuelve no sólo un ejemplo de solidaridad, sino de capacidad para resolver en lo cotidiano y en lo emergente, haciendo mucho con poco. Ahí hay, sin duda, todo un camino por andar en materia de un trabajo verdaderamente articulado.

Es pertinente, además, articular la coordinación. Hablar de una política integral con perspectiva nacional busca que las acciones en materia de atención a la población retornada o asentada incluya a las diferentes secretarías de Estado en sus tres niveles de gobierno, con una plena articulación con el sector privado y social, es decir, el esfuerzo tendrá que ser intersecretarial, multinivel e intersectorial. De manera complementaria, se podría apuntar que la política social, económica y cultural debe ampliar sus alcances institucionales para integrar como beneficiarios a la población migrante y sus familiares que acompañan el proceso de asentamiento o reasentamiento en el país.

Un elemento transversal en la atención a ese grupo de población es el de la falta de información o las múltiples fuentes de información no compartida que existen en las instancias públicas. Ello adicional a que genera duplicidad de trabajo, gasto en recursos públicos, revictimiza a la persona beneficiaria de los servicios públicos y por tanto les excluye del goce de sus derechos humanos.

En tercer lugar, es necesario legislar para garantizar derechos. Cualquier proceso que busque garantizar el respeto a los derechos humanos de las personas migrantes debe pasar por un proceso de revisión de los marcos legislativos. Si la pretensión es la integralidad, es necesario que esta visión de carácter nacional quede asentada en las diversas leyes y reglamentos.

Para atender este desafío es necesario un amplio trabajo jurídico en materia de reformas a la propia Constitución y a las leyes en la materia, así como la armonización y pleno ejercicio de lo ya existente, como el artículo 1o. constitucional.

Hoy en día existen estados que no cuentan con legislaciones que tomen en consideración la materia, por lo que también y como base de una política de carácter integral será menester revisar y proponer la adecuación de marcos normativos estatales que integren como asunto de interés los flujos migratorios y poblaciones a atender en el ejercicio de la administración pública.

Finalmente, todo esto quedará en el marco de las buenas intenciones si no hay una necesaria asignación de presupuesto. Pero es precisamente el presupuesto en donde se debe reflejar esta visión con la que se quiere abordar el fenómeno migrante. Por ahora, el reto es muy grande, y para muestra el presupuesto que tienen instituciones como el Instituto Nacional de Migración con más de 1 300 millones, muchos de los cuales se dirigen a la detención migratoria contra los poco más de 25 que tuvo asignada la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados para el ejercicio 2020.

Es necesario fortalecer capacidades institucionales y formar funcionarios sensibles; es pertinente repensar, rediseñar, reconstruir o reinventar a las instituciones públicas. El complejo escenario que tenemos frente a nosotros demanda soluciones creativas, innovadoras que den respuesta a las necesidades humanas en su complejidad. Si queremos cambiar el enfoque, necesitamos instituciones y servidores públicos con una visión renovada y capacidad de servicio, con empatía hacia el fenómeno y las personas migrantes. En ese sentido es crucial no dejarnos llevar por muestras de intolerancia y discriminación que a la postre se volverían argumentos usados por la población en general para legitimar discursos y prácticas de rechazo a las poblaciones migrantes.

Esta apuesta por lograr acciones que garanticen el respeto a los derechos humanos pasa entonces por funcionarios abiertos al

diálogo, a la escucha y la construcción conjunta. Personas en la función pública que sepan y estén dispuestos a innovar, que sepan abonar a encontrar soluciones a los complejos retos que demandan las poblaciones en movilidad. La nueva gobernanza migratoria deviene en éxito en la medida en que se construye de manera colectiva. El reto es y seguirá siendo humanizar la migración, como convicción y no solo como principio declarativo.

#### BIBLIOGRAFÍA

- Anaya Muñoz, A. y A. Díaz de León, “El activismo transnacional alrededor de los derechos humanos de los migrantes en tránsito por México”, en C. Heredia Zubiera y R. Velázquez Flores [eds.], *Perspectivas migratorias II. La agenda pendiente de la migración*, México, CIDE, 2012.
- BBC News, “Trump anuncia aranceles de un 5% para todas las importaciones desde México ‘hasta que se resuelva el problema de la inmigración ilegal’”, 2019. En <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-48455073> (fecha de consulta: 4 de septiembre de 2019).
- Benítez Manaut, R., “México, Centroamérica y Estados Unidos: migración y seguridad”, en N. Armijo, *Migración y seguridad: nuevo desafío en México*, México, Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, 2011.
- Casillas, R., “Los migrantes indocumentados: su vulnerabilidad y la nuestra”, en Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro-Juárez, A. C. y La Casa del Migrante de Saltillo, *Cuaderno sobre secuestro de migrantes. Dimensión, contexto y testimonios de la experiencia de la migración en tránsito por México*, México, Estudio GQ, 2011.
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Informe especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre los casos de secuestro en*

- contra de migrantes*, México, 2009. En <http://goo.gl/IYviN4> (fecha de consulta: 25 de octubre de 2019).
- \_\_\_\_\_, *Informe especial sobre secuestro de migrantes en México*, México, 2011. En <http://goo.gl/yMe7sD> (fecha de consulta: 25 de octubre de 2019).
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Situación de los derechos humanos en México*, 2015. En <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/mexico2016-es.pdf>. (fecha de consulta: 25 de octubre de 2019).
- Customs and Border Protection, *Southwest Border Migration FY 2020*, 2019. En <https://www.cbp.gov/tags/statistics> (fecha de consulta: 25 de octubre de 2019).
- Diario Oficial de la Federación, Decreto por el que se crea la Comisión Intersecretarial de Atención Integral en Materia Migratoria*. 19 de septiembre, 2019. En [https://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5572790&fecha=19/09/2019](https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5572790&fecha=19/09/2019) (fecha de consulta: 10 de octubre de 2019).
- El Universal*, “Presentan nueva política migratoria para México”, 2018. En <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/seguridad/presentan-nueva-politica-migratoria-para-mexico> (fecha de consulta: 27 de agosto de 2019).
- FM4Paso Libre.org, El desafío de transitar-vivir en la ciudad para las personas migrantes en Guadalajara*, Informe de investigación, Guadalajara, Prometeo Editores/FM4, Paso Libre, 2016, 152 pp.
- \_\_\_\_\_, *Sin lugar en el mundo. Desplazamiento forzado de mujeres por Guadalajara*, Guadalajara, Prometeo Editores/FM4 Paso Libre, 2017, 198 pp.
- Herrera-Lasso, L. y J. Artola, “Migración y seguridad: dilemas e interrogantes”, en N. Armijo, *Migración y seguridad: nuevo desafío en México*, México, Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, 2011.
- Hernández López, R. A., y C. J. Valverde Hernández, “Una mirada alternativa a la migración: el voluntariado juvenil como

- forma de participación social”, en *LiminaR. Estudios Sociales y Humanísticos*, vol. 16, núm. 2, 2018. En <https://doi.org/10.29043/liminar.v16i2.598>, pp. 72-86.
- Ley de Migración, 2019. En [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LMigra\\_030719.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LMigra_030719.pdf) (fecha de consulta: 15 de septiembre de 2019).
- Martínez, M. y J. Sanz, “El barrio roto”, en *El Faro* [ed.], *Crónicas negras. Desde una región que no cuenta*, Ciudad de México, Aguilar, 2014.
- Secretaría de Gobernación, *Programa Especial de Migración*, 2019. En [http://www.gobernacion.gob.mx/es\\_mx/SEGOB/edicion\\_impresa\\_PEM](http://www.gobernacion.gob.mx/es_mx/SEGOB/edicion_impresa_PEM) (fecha de consulta: 18 de agosto de 2019).
- Troya Rodríguez, M. G., *Crisis de la niñez no acompañada en tránsito: el caso de los niños y adolescentes ecuatorianos que ingresan a Estados Unidos por Arizona*, 2014.
- Unidad de Política Migratoria, “Extranjeros presentados y devueltos”, en *Boletín estadístico anual, años 2012 a 2018*, 2019. En [http://www.politicamigratoria.gob.mx/es\\_mx/SEGOB/Boletines\\_Estadisticos](http://www.politicamigratoria.gob.mx/es_mx/SEGOB/Boletines_Estadisticos) (fecha de consulta: agosto de 2019).
- \_\_\_\_\_, *Reglamento interior de la Segob*, 2019. En <http://portales.segob.gob.mx/es/PoliticaMigratoria/atribuciones> (fecha de consulta: 15 de octubre de 2019).
- Unidad de Política Migratoria, *Estadísticas migratorias. Eventos de extranjeros devueltos por la autoridad migratoria mexicana, según entidad federativa*, 2019.
- Zilberg, E., *Spaces of Detention. The Making of a Transnational Gang Crisis between*, Los Ángeles/San Salvador, Durham/Duke University Press, 2011.