

## México frente al fenómeno migratorio: una visión para el siglo XXI

---

### **Evolución reciente del fenómeno migratorio**

Con la intensificación y reducción en los tiempos de los intercambios de productos, servicios, capitales, información, conocimiento y personas, nuestra era, sin duda, está caracterizada por la movilidad. Si bien esta movilidad en general se percibe como algo positivo para el bienestar económico, social y cultural de los países, y es un hecho que los mercados laborales requieren de la movilidad de personas, aún no se ha logrado una visión coherente, integral, equilibrada y exenta de prejuicios sobre el fenómeno migratorio en el mundo.

Bajo esa óptica, México debe asumirse como un país de origen, destino, tránsito y retorno de personas migrantes y sus familias, con todas las consecuencias positivas inherentes a esta condición y con enormes retos que resolver. En términos de seguridad humana, este enfoque reconoce que el tratamiento integral del tema migratorio tiene implicaciones regionales y globales, más complejas que la sola perspectiva nacional y bilateral, que es insuficiente para comprender esta realidad en su plena dimensión.

La movilidad de las personas no debe verse como un problema, sino como un hecho histórico y un fenómeno social que caracteriza al mundo globalizado. Por ello, tampoco resulta adecuado abordar el tema desde una perspectiva unilateral que tiende a ocultar sus aspectos positivos como las aportaciones a la economía, al desarrollo y al enriquecimiento cultural de las sociedades de destino.

En virtud de la magnitud y las características que el fenómeno migratorio ha adquirido en México, y de las implicaciones que éste tiene para el desarrollo de nuestro país, se requiere trabajar en la elaboración de una agenda que incorpore de manera equilibrada una visión que comprenda a la persona migrante en sus dos dimensiones: como sujeto de derechos, pero también como un importante aliado para el desarrollo. Los enfoques parciales y las respuestas coyunturales para la atención del fenómeno migratorio deben dar paso a una perspectiva amplia, coherente y de largo aliento. Por un lado, esta visión debe reconocer, la dimensión humana de la migración, que permanece como elemento central del debate. Por otro, es momento de abandonar la visión centrada en la mera gestión de los flujos migratorios, para transitar hacia el reconocimiento de la migración como agente de desarrollo y de enriquecimiento social y cultural.

Este enfoque, conocido como “gobernanza de la migración” (*migration governance*), aborda las causas y los efectos de la migración contemporánea; promueve también la ampliación de los regímenes de libre circulación; impulsa el trabajo decente para todos, y promueve la apertura de caminos hacia la ciudadanía plena.

En opinión de México, la atención humana, eficaz y moderna del fenómeno migratorio, es un desafío que merece ser atendido con un enfoque de corresponsabilidad, en el que la participación de los países de la región centroamericana, como del norte de América, resulta fundamental. Esto permitiría consolidar la competitividad y la integración económica y social de una de las regiones más dinámicas del mundo. Especialmente, se debería tomar en cuenta que las proyecciones estadísticas señalan que, entre 2030 y 2040, los países desarrollados tendrán déficit poblacional y que la migración no será suficiente para compensar ese desnivel.

### **El ámbito multilateral**

En los países de destino de migrantes persiste la intención de mantener los debates sobre la migración internacional bajo formatos no vinculantes de diálogo e intercambio de buenas prácticas. Por años, las discusiones sobre migración, desarrollo y derechos humanos han evitado abordar los derechos y garantías fundamentales de las personas, las causas originarias de la migración y han ignorado las múltiples contribuciones de los migrantes y los costos de la migración para los países de origen, más allá del impacto económico de las remesas que no pueden ser consideradas como una auténtica contribución al desarrollo de los países de origen.

El Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo constituye, desde 2007, el proceso multilateral que alberga las discusiones sobre los vínculos entre migración y desarrollo, pero sus conclusiones y recomendaciones no se han traducido en políticas públicas.

México ha promovido la discusión de múltiples aspectos vinculados con la migración internacional, la necesidad de construir un enfoque integral que de manera equilibrada incorpore la migración, el desarrollo y los derechos humanos, y que tenga como centro a la persona migrante.

Se ha insistido en la urgencia de que la Organización de las Naciones Unidas asuma un papel decidido y oriente las acciones de sus agencias, fondos y programas a fortalecer las acciones de cooperación sobre migración internacional. Ante la celebración del II Diálogo de Alto Nivel sobre Migración y Desarrollo en octubre de 2013, México ha propuesto que el Diálogo concluya con la adopción de un documento de consenso que

refleje el compromiso de la ONU con esta visión y promueva la integración de la migración internacional en la agenda de desarrollo post-2015.

Dicho marco contribuirá a la construcción de respuestas que reconozcan el potencial individual y colectivo de las personas migrantes, que incluyan derechos laborales, de seguridad social y acceso a la educación que garanticen el respeto de los derechos fundamentales de la persona, así como promuevan políticas que permitan la regularización y faciliten la convivencia social en los países de destino, a partir de esquemas respetuosos de la multiculturalidad.

En el diseño y aplicación de las políticas migratorias, las legítimas consideraciones de seguridad del país de destino y de tránsito deben ser plenamente respetuosas de lo establecido por el derecho internacional de los derechos humanos. Es necesario promover el diálogo y la cooperación entre los países a efecto de superar las visiones que consideran que la migración debe enfrentarse con políticas orientadas a cerrar fronteras o a perseguir y criminalizar al migrante.

### **La acción del Gobierno de México ante su diáspora**

México ha construido un sólido andamiaje de acuerdos y políticas instrumentados no sólo por la red consular en Estados Unidos, sino por sus representaciones diplomáticas en todo el mundo, para la asistencia y protección a personas mexicanas en el exterior. Por vocación, historia y voluntad política y de servicio, esta infraestructura para la protección no tiene parangón en el mundo y se ha convertido en un punto de referencia que buscan emular otros países.

Ante una eventual reforma migratoria en Estados Unidos, incluyendo la posible elevación de controles fronterizos que podrían potenciar el tráfico ilícito de migrantes y la trata de personas, con todas sus secuelas en términos de alimentar la problemática del crimen organizado y agudizar la ya crítica situación de la migración en tránsito, los posicionamientos y acciones del Gobierno de México habrán de orientarse a atender, de manera institucional, coordinada y expedita, las necesidades de la población mexicana en dichas circunstancias.

La población migrante mexicana en situación de vulnerabilidad seguirá estando en el centro de la atención institucional, en particular ante eventos como repatriaciones que rompen la unidad familiar o involucren a niñas, niños y adolescentes y otras personas que requieran especial cuidado en el contexto de las diversas fases del fenómeno migratorio.

Sin renunciar a las tareas de protección consular, esenciales en el futuro inmediato, debe promoverse también una visión de los migrantes que los reconozca como aliados estratégicos para el desarrollo, y que tienda hacia su empoderamiento personal tanto en las sociedades de destino como en las de origen.

### **La persona migrante como sujeto de derechos**

En 2011, el Estado Mexicano actualizó su marco jurídico-normativo ante las nuevas realidades regionales e internacionales en materia de migración. La Ley de Migración representa un importante avance en la protección a los derechos humanos de los migrantes: despenaliza la migración no documentada o irregular y simplifica los procedimientos migratorios. Además reconoce la unidad familiar y la protección de los derechos humanos como los ejes rectores de la política migratoria. Se enlistan los derechos de los migrantes en un instrumento específico que garantiza que, independientemente de su situación migratoria, cuenten con acceso a la justicia, a los servicios de salud, educación y registro civil, entre otros.

De igual forma brinda reconocimiento legal a la existencia de los grupos de protección a los migrantes (Grupos Beta), al tiempo que prevé un procedimiento especial para la atención de niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados y a personas en situación de vulnerabilidad durante su alojamiento y repatriación. Por primera vez se reconoce la valiosa labor de asistencia a los migrantes que realiza la sociedad civil organizada o de personas en lo individual.

### **La persona migrante como aliada estratégica para el desarrollo**

México ha diseñado, en la última década, una serie de programas de promoción económica y de desarrollo comunitario con el objetivo de brindar opciones para el mejor aprovechamiento de las remesas que envían nuestros connacionales a sus familias, de manera que incidan positivamente en una mejor calidad de vida de quienes reciben estas contribuciones y por ende de sus comunidades de origen.

Ejemplos de ello son los programas 3x1, Tu Vivienda en México, Proyectos Productivos, Paisano invierte en tu Tierra y México Emprende para Migrantes.

A través del Instituto de los Mexicanos en el Exterior (IME) y en colaboración con la Secretaría de Educación Pública (SEP), el Instituto Nacional de Educación para Adultos

(INEA) y la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), se ofrece a nuestros connacionales un amplio espectro de oportunidades educativas.

El intercambio de conocimientos es vital para el desarrollo; en este sentido, los flujos migratorios desempeñan un papel en dos dimensiones: por un lado, los migrantes en retorno aportan su especialización en labores y oficios que enriquecen el mercado laboral nacional y en muchas ocasiones se convierten en generadores de empleo. Por otro, la vinculación de la diáspora de mexicanos altamente calificados con sectores académicos y de negocios en nuestro país puede contribuir, de manera significativa, al desarrollo nacional y a una mejor inserción de México en la economía del conocimiento. En ese sentido, resulta fundamental la creación de condiciones que promuevan el retorno y la participación de nuestros connacionales.

Asimismo, acciones a favor de la dignidad de las personas migrantes y sus familias contribuyen a potenciar su papel como factores y aliados en el desarrollo, como en el caso de la promoción de la cultura de prevención y responsabilidad en salud, facilitando acceso a dicha población a servicios disponibles en sus localidades por medio de las Ventanillas de Salud. Reconociendo también la creciente presencia de mujeres en todas las fases de la migración, México deberá fortalecer las políticas específicas en materia de igualdad entre mujeres y hombres.

Adicionalmente, a partir de la reforma electoral de 2005, se abrió la posibilidad de que los mexicanos en el extranjero participen en procesos electorales federales, fortaleciendo la democracia en México y haciendo realidad la igualdad de derechos políticos entre todos los mexicanos en donde quiera que se encuentren. No obstante, es importante reconocer que aún es necesario dar un mayor impulso a estas acciones de participación.

### **Retos en el diseño y adopción de políticas públicas**

En congruencia con la evolución del fenómeno migratorio en nuestro país, es indispensable instrumentar políticas que consideren de manera integral la relación estrecha entre las dimensiones humana, social y económica del fenómeno y su repercusión en el desarrollo.

Si bien se aprecia que la intensidad de los flujos migratorios de mexicanos hacia el exterior ha disminuido, es importante tener en cuenta la persistencia de los transmigrantes de otros países con la intención de llegar a Estados Unidos y Canadá.

En estos flujos, un reto importante que debe ser atendido es la presencia creciente de niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados.

Una cooperación estratégica en materia de movilidad laboral es indispensable en reconocimiento de la complementariedad de los mercados laborales con los países de la región, y como fundamento para una gestión adecuada de la migración que privilegie la protección de los derechos de los migrantes, más allá de la oferta y demanda de los mercados laborales.

Es momento de reforzar de manera creativa los vínculos entre las comunidades de origen y destino de la migración mexicana, en provecho del bienestar familiar y del desarrollo regional y nacional. El reconocimiento a las aportaciones de los migrantes debe ir más allá de la etapa inicial y traducirse en políticas públicas que promuevan la creación de condiciones favorables para atraer esas aportaciones hacia proyectos que beneficien a las familias que reciben esos recursos y que, a la vez, impacten en el desarrollo nacional. Esto implica también el diseño de esquemas de colaboración que puedan ser atractivos a la diáspora mexicana, que faciliten la transferencia de habilidades e intercambio de conocimientos, mediante esquemas de inversión, de servicios y de base tecnológica.

Ante el incremento significativo de la población de migrantes en retorno registrado en los últimos años, es urgente reconocer su presencia, tener claridad de sus necesidades y las de sus hijos binacionales y biculturales como población objeto de políticas públicas en educación –alfabetización–, salud y vivienda, entre otras. Las políticas de desarrollo deberán considerar no sólo el impulso a las economías de origen de los flujos, sino también de las regiones de retorno.

Independientemente de su situación migratoria, el respeto a los derechos humanos de los migrantes sigue siendo un reto tanto en el exterior, como en territorio nacional, por lo que hace a los extranjeros.

Esta tarea requiere corresponsabilidad de todos los actores, incluyendo la participación de la sociedad civil, el sector privado, la academia y expertos, así como de los tres órdenes de Gobierno y del Poder Legislativo. De manera coherente, México debe garantizar la vigencia de los derechos que reclama para sus connacionales en el exterior, en la admisión, ingreso, permanencia, seguridad personal, tránsito, deportación y retorno asistido de extranjeros en su territorio. Esto dará solidez y congruencia a nuestros planteamientos en foros regionales y multilaterales, así como en las negociaciones bilaterales en favor de la protección de los derechos de los mexicanos en el extranjero, independiente de su situación migratoria.

En este sentido, y tal como lo indica la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la equidad entre nacionales y extranjeros, especialmente en lo que respecta a la plena observancia de las garantías individuales, no debe ser una aspiración sino una realidad en los ámbitos federal, estatal y municipal.

El Programa Especial de Migración (PEM) 2014-2018, representa la oportunidad para poner en práctica las grandes directrices de la política migratoria del Estado mexicano, con base en el Plan Nacional de Desarrollo (PND). El PEM permitirá poner en marcha acciones transversales que involucren a todas las dependencias y niveles de gobierno, así como entidades de la sociedad civil, a partir de un enfoque de respeto a los derechos humanos de los migrantes, el desarrollo sustentable, la perspectiva de género, la interculturalidad y la seguridad.

La unidad familiar y el interés superior de la niñez y el adolescente, debe ser considerada un criterio prioritario de la acción de las autoridades para la internación y estancia de extranjeros en México.

Destaca la importancia de continuar con la creación de políticas públicas que contribuyan a la integración de los migrantes extranjeros en las comunidades de acogida, como la mejor estrategia para acabar con la xenofobia, el racismo, la discriminación y otras formas de intolerancia.

A nivel regional, diferentes factores asociados a la falta de desarrollo económico, social y político de los países de origen, incluyendo situaciones de violencia vinculadas al tráfico ilícito de drogas y al crimen transnacional organizado han impulsado la migración de nacionales de países centroamericanos, hacia Estados Unidos y Canadá y, en menor medida, hacia los estados del sur de México. Esto ha dado lugar a un incremento sustancial de la migración de tránsito que recorre el territorio nacional, principalmente de origen centroamericano. Considerando, además, la incursión del crimen organizado en actividades relacionadas con el tráfico y trata de personas, se plantean al Gobierno de México desafíos relacionados con la seguridad y protección de la integridad de los transmigrantes.

Facilitar y fortalecer la participación de los migrantes mexicanos en el exterior en la política nacional continúa siendo un reto que habrá que superar en los próximos años. Aun cuando el marco jurídico se ha actualizado, es necesario superar desafíos logísticos que favorezcan la participación de los migrantes en los procesos políticos-electorales de México.

En este contexto, las consideraciones y propuestas de las organizaciones de la sociedad civil que han trabajado en torno al tema migratorio son valiosas y deberán seguir incorporándose en las políticas nacionales.