

# HACIA UNA NUEVA POLÍTICA MIGRATORIA CENTRADA EN LOS DERECHOS HUMANOS

MANUEL ÁNGEL CASTILLO\*

## NATURALEZA DE LAS POLÍTICAS MIGRATORIAS

Una política migratoria es una política pública que expresa la forma como un Estado nacional orienta la aplicación de sus leyes en materia de gestión de la dinámica de movilidad de sus connacionales y de los extranjeros que llegan a su territorio con propósitos de tránsito o permanencia. Dichos desplazamientos, en tanto que se originan, se desarrollan y forman parte de la compleja dinámica social que históricamente han conformado y conforman las personas presentes en su territorio, se vinculan con procesos propios de las dimensiones económicas, políticas, culturales y, en general, de todos los planos de la vida cotidiana de las naciones.<sup>1</sup>

De ahí que, en la práctica, dichas políticas se enfrentan a un intrincado, dinámico y heterogéneo mosaico de modalidades de movilidad de la población, observables desde distintas perspectivas. Algunas de ellas tienen que ver con: los orígenes y los destinos (urbanos o rurales, en ambos casos); las motivaciones (laborales, con propósitos de estudios, por reunificación familiar, en razón de persecuciones y amenazas, entre otras) que subyacen en las decisiones (voluntarias o más o menos “forzadas”); la composición de los flujos (individuales, familiares, grupos de trabajadores, conjuntos étni-

\* Profesor-investigador del Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales (CE-DUA) de El Colegio de México. El autor agradece la valiosa colaboración de Gustavo Adolfo Núñez Peralta para la búsqueda, selección y sistematización de documentos utilizados para la elaboración del presente trabajo.

<sup>1</sup> Este capítulo enfatiza el caso de las políticas orientadas a enfrentar y dar respuesta a las migraciones internacionales. Ello no significa que las migraciones internas no constituyan un tema de importancia para los Estados nacionales y que sus protagonistas comparten muchas de las amenazas y violaciones de sus derechos, al igual que las experimentadas por los emigrantes e inmigrantes internacionales.

cos o religiosos); internas (dentro del territorio nacional) o internacionales (allende sus fronteras); por diferencias de edad (jóvenes, personas en edad activa, menores y adultos mayores) y sexo (predominantemente masculinas o femeninas); entre otras perspectivas.

Por otra parte, al igual que otras políticas públicas, sus alcances se inscriben en el marco de principios usualmente consagrados en las constituciones nacionales, sobre todo en materia de libertades y derechos de la población (Mármora, 2002). Entre las primeras, ocupa un lugar importante la libertad de tránsito, que garantiza el libre desplazamiento de las personas por cualquier lugar del territorio nacional, salvo un número reducido de restricciones relacionadas con criterios de seguridad o del ámbito de la propiedad privada.

Otro aspecto relacionado con los alcances de la política en esta materia se refiere al ejercicio de la soberanía, principio reconocido desde la misma formación de los Estados nacionales y que, desde entonces, remite a un territorio en el que rige y opera la institucionalidad adoptada en su marco jurídico. Pero a la vez, dicho ámbito de operación es un referente para su esquema de relaciones con el exterior y de ello surge la importancia de las regiones fronterizas, en cuanto límites o confines del ejercicio de las soberanías de los países. También es de notar el carácter de dichas porciones del territorio entre naciones vecinas, en las cuales se observan continuidades y discontinuidades, aunque al mismo tiempo se desarrollan relaciones estrechas, sobre todo en el nivel local y, a la vez, tensiones generadas principalmente en los centros de poder político y económico.

Sin embargo, este es un tema en constante y continua redefinición, pues —entre otros factores— justamente las dinámicas de movilidad de las poblaciones entre países han obligado a replantear y redefinir el campo de acción y de responsabilidades de los Estados nacionales hacia sus habitantes cuando se encuentran fuera de su territorio. La defensa de los derechos de los connacionales en el exterior ha tomado carta de naturaleza como obligación de los Estados y propiciado la creación y el desarrollo de un campo específico de trabajo en materia de protección y asistencia, especialmente a cargo de las redes consulares de los países de origen establecidos en los países de destino y de tránsito.

Un tema de debate en esta materia se refiere a la definición de competencias y jurisdicciones del concepto de gestión de las migraciones<sup>2</sup> o, en

<sup>2</sup> Pécoud (2017) recoge la crítica al concepto de gestión que según cita a “universitarios, asociaciones y otras organizaciones internacionales”, ha sido utilizado por instituciones como la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) para despolitizar (hacer neutrales) las políticas migratorias, permitiendo la injerencia de entidades externas en la definición y opera-

un sentido más amplio, de la movilidad de la población. En su acepción más estrecha, los planteamientos de política migratoria se reducen a lo que podría definirse como la administración de flujos de personas; sin embargo, una perspectiva más comprensiva recupera el sentido de la movilidad como un proceso social, con múltiples aristas, que no se agotan exclusivamente en las características de sus protagonistas y de las condiciones en que ocurren los desplazamientos. Ello implica que los sujetos de dichos movimientos, las personas migrantes son seres humanos con necesidades, sentimientos, emociones y, sobre todo, derechos, cuyo ejercicio trasciende los límites restringidos de las instituciones encargadas de la administración de los flujos.<sup>3</sup> En realidad ponen en evidencia el carácter transversal de las acciones relacionadas con su condición y atañen a las responsabilidades y funciones de distintas instituciones de las estructuras y niveles de gobierno de los Estados. Por lo tanto, exigen la adopción de políticas con características de integralidad y congruencia en el quehacer de sectores y niveles de la administración pública.

#### ANTECEDENTES DE LA POLÍTICA MIGRATORIA MEXICANA

Desde el inicio de su vida independiente y a lo largo de los procesos de formación y consolidación del Estado mexicano, se fueron adoptando principios, normas y procedimientos para regular su accionar con respecto a los movimientos de su población dentro y fuera de su territorio. Dichos elementos no han estado imbricados únicamente en su dinámica social, sino que hay que tener en cuenta la inevitable inserción en el marco de las relaciones internacionales del país, no sólo con las naciones vecinas y de la región en que se inscribe, sino también en el ámbito de operación de instituciones forjadas por la comunidad internacional, en las que se incluyen espacios de acción e intervención en la regulación y los derechos de las personas que se movilizan en territorios diversos.

A lo largo del siglo XX, se adoptaron varios instrumentos normativos, cuyo principal propósito era la regulación de la admisión (o no) y de la permanencia de extranjeros en territorio mexicano. El rasgo común en dicha legislación es una cierta reticencia, sobre todo a la llegada de algunas personas en razón de su origen, lo cual estaba motivado por factores propios

---

ción de dichas políticas, restando capacidades a los Estados en el desempeño de funciones soberanas, como es la formulación, adopción y aplicación de políticas migratorias.

<sup>3</sup> Kelman (2017), refiriéndose a los escritos de Hannah Arendt, dice que “Los derechos del Hombre no requieren de otra autoridad para su establecimiento que la dignidad del Hombre...” (2017:3).

de la época y de ciertas coyunturas que se vivieron en el periodo y que alentaban actitudes y medidas xenófobas. Sin embargo, siempre existieron márgenes de discrecionalidad que permitieron que los gobiernos en turno tomaran decisiones que, en algunos casos, facilitaron la recepción de personas procedentes de ciertos países y bajo determinadas condiciones. Así, se favoreció la llegada de personas e incluso contingentes que resultaban convenientes en función de objetivos de su política exterior y, en algunas situaciones, de la simpatía hacia algunos movimientos sociales.<sup>4</sup>

Habría que destacar el hecho de que, en realidad, no existían argumentos sólidos para restringir la inmigración a partir de criterios cuantitativos. Los extranjeros siempre constituyeron una pequeña proporción de la población total del país<sup>5</sup> y, en todo caso, las restricciones que los gobiernos impusieron fueron más bien de orden cualitativo, apelando a consideraciones de tipo étnico-racial o sanitarias, sin mayor fundamento científico.

Con esos antecedentes, se llegó al decenio de los setenta, cuando las preocupaciones sobre la dinámica de la población en el mundo propiciaron el debate acerca de su crecimiento y su vinculación con los modelos de desarrollo, especialmente en las naciones rezagadas con respecto a los procesos de industrialización, urbanización y crecimiento económico de los países centrales. Sin embargo, la atención se enfocó primordialmente en las altas tasas de fecundidad prevalecientes en ese entonces en los países en desarrollo, sin mayor interés por los desplazamientos de población entre naciones, lo cual dio lugar a la adopción prioritaria de medidas para la regulación del crecimiento natural.

No obstante, en 1974, en México se emitió la Ley General de Población que, en su apartado sobre migración y en el reglamento respectivo, reunió normas y disposiciones relacionados con el control y verificación migratorios, esencialmente dirigidos a regular la admisión y permanencia de extranjeros en su territorio. En dichos instrumentos fueron escasas las referencias al tema de la emigración de mexicanos al exterior, así como al caso de extranjeros en tránsito debido a la poca incidencia de ambos fenómenos en aquella época.

El último cuarto de la pasada centuria fue escenario de cambios importantes en la dinámica de las migraciones internacionales en México. Por una parte, se experimentó un incremento acelerado de la salida de me-

<sup>4</sup> Una valiosa y fundamentada revisión de las posturas frente a la inmigración y, en general, hacia los extranjeros en México en la primera mitad del siglo XX, puede consultarse en Yankelevich, 2011.

<sup>5</sup> La mayor proporción, cercana al 1%, se registró en el censo de 1930. Para entonces otros países latinoamericanos (principalmente Brasil, Argentina y Chile) recibían cantidades significativas de inmigrantes europeos.

xicanos en forma indocumentada, esencialmente en dirección a Estados Unidos, en parte como resultado de la terminación del Programa Bracero (1964), pero a la vez por una demanda creciente de fuerza de trabajo del mercado estadounidense la cual, a partir de entonces, transitó por varios ciclos propios de una economía en crecimiento. Pero no sólo se intensificó dicha emigración en términos de volúmenes de población desplazada, sino que también se modificaron las modalidades de movilidad debido a varios factores. Entre ellos se pueden citar los cambios tecnológicos en la agricultura, la diversificación y ampliación de los mercados de trabajo a otros sectores de la producción (manufactura, construcción y, sobre todo, los servicios), y también las políticas de Estados Unidos hacia la inmigración que provocaron el abandono del modelo circular de la migración laboral sustituido por una migración de carácter más permanente (Tuirán y Ávila, 2010).

Con respecto a estas últimas, el Congreso de aquella nación aprobó dos importantes reformas a la legislación migratoria (1986 y 1996) con una incidencia significativa sobre la dinámica de la migración México-Estados Unidos. Si bien la primera promovió y facilitó una cuantiosa regularización y reunificación de migrantes —hasta entonces indocumentados— y sus familias, también incluyó una serie de acciones complementarias, supuestamente encaminadas a contener la inmigración no autorizada, con relativamente muy pocos éxitos, sobre todo porque las sanciones a empleadores de mano de obra indocumentada nunca se hicieron efectivas. Ello permitió que el flujo no sólo se mantuviera, sino que desarrollara tendencias ascendentes a lo largo de los años noventa, aunque hacia mediados de ese decenio se iniciaron los operativos sistemáticos de contención en la frontera sur de Estados Unidos. Dichas acciones fueron reforzadas con disposiciones de la segunda reforma, la cual estuvo esencialmente encaminada a detectar, detener y deportar población indocumentada. Todo ello tuvo como efecto la mencionada transformación del patrón circular, que había funcionado exitosamente para las personas migrantes como un mecanismo de ocupación, sobre todo en actividades agropecuarias durante las épocas de cosecha de diversos cultivos y que les permitía regresar a sus comunidades durante los periodos en los que no eran requeridos por el mercado laboral estadounidense.

Mientras tanto, la economía mexicana había comenzado a experimentar los efectos positivos y negativos de la puesta en operación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) suscrito en 1994. Probablemente los impactos negativos más importantes del mecanismo acordado tuvieron efecto en el sector agropecuario mexicano, lo cual provocó que el volumen de población potencialmente emigrante se incrementara ten-

dencialmente. Pero ante las dificultades de hacerlo bajo la modalidad circular —largamente efectiva— por las razones antes apuntadas, hizo que las estancias se convirtieran en indefinidas, si no es que en permanentes.

Durante estos periodos, las percepciones de las instituciones del Estado mexicano fueron relativamente omisas frente a la movilidad de los connacionales. Su dinámica de salida del país en busca de trabajo, mejores ingresos y, en general, oportunidades de desarrollo personal, ha sido una expresión de la insuficiencia de políticas, programas y acciones en materia de desarrollo económico para retener a vastos y crecientes sectores de su población, principalmente en edades activas. Progresivamente, dichas comunidades y también diversas organizaciones de la sociedad civil en México empezaron a presionar para que las instituciones oficiales en el país de origen no sólo reconocieran sus derechos, sino que también realizaran acciones en materia de protección de los mismos.

Ello dio pie a que, como una respuesta a tales demandas, se fortaleciera la red consular que en la actualidad se integra por alrededor de 50 consulados desplegados en distintas ciudades en el territorio estadounidense, los cuales además de prestar sus servicios tradicionales, han incorporado en su agenda las acciones de protección de derechos requeridas por los connacionales. Al mismo tiempo, también han desplegado acciones para apoyar la formación y consolidación de organizaciones de los mexicanos en el exterior, las cuales han contribuido indirectamente a favorecer las demandas de protección de individuos, familias y grupos de población en condición de abuso de sus derechos.<sup>6</sup>

Por su parte, a partir de los años noventa, el territorio nacional y, en particular, la región fronteriza del sur mexicano, fue tornándose en escenario de movilidad de un creciente número de personas, especialmente de origen centroamericano que se internaba en el territorio nacional para transitar en dirección a la frontera norte. En el decenio anterior se había experimentado el ingreso de personas, familias y grupos originarios de algunos países de la vecina región centroamericana, por motivo de las situaciones de confrontación armada que allá se vivieron. No obstante, el flujo más importante fue el de los que se conocieron como “refugiados guatemaltecos”, quienes inicialmente se asentaron en la zona fronteriza de Chiapas con Guatemala, aunque una parte de ellos fueron posteriormente reubicados en los estados de Campeche y Quintana Roo (ACNUR-COMAR, 1999; Castillo y Venet, 2010).

<sup>6</sup> Sobre las respuestas del Estado mexicano frente a la migración a Estados Unidos, véase Alba (2010a).

Sin embargo, en los noventa, a pesar de la firma de los Acuerdos de Paz y el cese de los procesos de confrontación armada en al menos tres países centroamericanos, se observó un incremento sistemático de personas, individuos y grupos que se internaban al país con el propósito mayoritario de dirigirse a la frontera norte para ingresar a territorio estadounidense por medios irregulares. Ante ese fenómeno, el gobierno mexicano instrumentó medidas restrictivas para el otorgamiento de visas de transmigrantes<sup>7</sup> o de turistas, por lo cual el flujo pronto se convirtió en indocumentado con diversas consecuencias. Dicha condición también propició la adopción de controles fijos y móviles (en las rutas de tránsito) enfocados a la detección de estas personas con el propósito de impedir el tránsito irregular, su detención y consecuente expulsión al país de procedencia inmediata.

Al paso del tiempo, dichas medidas resultaron insuficientes ante las crecientes presiones migratorias de diverso tipo que se han experimentado desde entonces en los países de origen (Ángeles, 2010). Además de motivos semejantes a los ya citados para el caso de los emigrantes mexicanos, se sumaron otros factores propios de situaciones críticas que se han experimentado, especialmente en los países que integran el llamado Triángulo del Norte de Centroamérica (Honduras, El Salvador y Guatemala), como ha sido el caso de fenómenos naturales con efectos desastrosos sobre poblaciones vulnerables, como son las frecuentes tormentas tropicales, huracanes, sismos de diversas magnitudes, entre otros.

Sin embargo, en fechas más recientes, estas naciones han visto incrementarse la operación de organizaciones delictivas que surgieron en los años ochenta, como pandillas gestadas originalmente entre jóvenes migrantes de origen centroamericano en Estados Unidos, pero que por sus actividades fueron deportados a los países de procedencia, en donde han escalado en número, importancia y tipo de operaciones. Algunas zonas y barrios de ciudades se han convertido en escenario, no sólo de actividades varias sino también de enfrentamiento, entre grupos rivales, ante lo cual la población no ha podido sustraerse y, en muchos casos, ha debido recurrir a la huida ante distintos tipos de amenazas (agresiones, reclutamientos, secuestros, entre otras). Ello ha generado un proceso de agravamiento de los niveles de inseguridad en que viven las poblaciones de dichos países, especialmente en algunos sectores tanto urbanos como rurales, ante la amenaza no sólo de esas pandillas sino también de la operación de organizaciones crimina-

<sup>7</sup> La Ley General de Población, aún vigente en aquella época, incluía la categoría de transmigrante para personas cuyo ingreso al territorio nacional podía ser autorizado para que en un plazo máximo de 30 días pudiera desplazarse en dirección a un tercer país. El requisito para ello era que la persona contara con una autorización (visa) emitida por las autoridades de la nación de destino, la cual era muy difícil de obtener por estas personas.

les, que las instituciones de seguridad han sido incapaces de contener, controlar y erradicar (Castillo y Toussaint, 2015).

#### LA DIMENSIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN LOS PROCESOS MIGRATORIOS

Los procesos migratorios poseen múltiples dimensiones y, por lo tanto, su observación y análisis pueden realizarse desde distintas perspectivas y con muy distintos enfoques disciplinarios. La movilidad territorial de las personas se entiende como un proceso más amplio que el de la migración en sus acepciones más comunes; esta última es objeto de una variedad de definiciones que no sólo dificultan su generalización, sino que entraña limitaciones teóricas y metodológicas que deben ser resueltas para su análisis. Sin embargo, el concepto de movilidad conlleva esa característica inherente a la especie humana, presente a lo largo de su existencia y desde que se tiene noticia, que describe sus formas de desplazarse por las distintas regiones del planeta y que muestra diversas expresiones en términos temporales, espaciales, motivacionales, etcétera.

Lo cierto es que el concepto de migración surge como una forma de referir un movimiento de personas a partir del reconocimiento de un lugar de origen y uno de destino con connotaciones temporales con respecto, entre otros referentes, a su duración y los momentos específicos de ocurrencia. De ahí que implique la necesaria alusión a territorios y límites que en el plano internacional son reconocidos como fronteras, sobre todo a partir de la construcción y consolidación de los Estados nacionales. En todo caso, remite a un proceso que se enmarca en el comportamiento humano y que forma parte de la dinámica social de los contextos en los que ocurren situaciones de desplazamiento de personas.

Eso nos lleva a reflexionar sobre las condiciones de los protagonistas de dichos procesos, es decir, a los seres humanos. Desde que los Estados han reconocido e incorporado los derechos que, como parte de esa especie, todos poseemos y que al mismo tiempo demandan su respeto y protección, se ha propiciado el desarrollo de una variedad de instrumentos que sustentan las obligaciones de los Estados, tanto hacia los individuos como hacia ciertos colectivos, los cuales se han constituido en recursos de la llamada comunidad internacional para enfrentar dichos procesos. La naturaleza histórica de la movilidad humana entraña una libertad, la de tránsito, la cual —al paso del tiempo y en razón de la forma como han evolucionado las institucio-

nes— se ha ido restringiendo y acotando, anteponiéndole intereses supuestamente superiores, como el de la seguridad de los Estados.

De ahí que un tema de debate en diversos foros haya sido el alcance y vigencia de los derechos de las personas como protagonistas de procesos sociales en lugares y momentos históricos determinados. Un logro importante es el necesario reconocimiento de derechos fundamentales que se definen más allá de los intereses nacionales y que remiten, en última instancia, a los consagrados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (Castillo, 2007). De este marco referencial y como parte de la labor de la comunidad internacional, se ha generado un conjunto de instrumentos jurídicos que traducen dichos derechos en lo referente a procesos, sectores sociales y actores específicos, muchos de ellos en su calidad de sujetos vulnerables necesitados de protecciones especiales: menores, mujeres, indígenas, adultos mayores, entre otros (véase por ejemplo, Díaz Prieto y Kuhner, 2014; ONU Mujeres, 2015; Barja y Zúñiga, 2017; Jardón, 2013).

En lo que respecta a las migraciones, planteamientos realizados sobre todo por organizaciones de la sociedad civil, han puntualizado el hecho de que los migrantes constituyen una población especialmente vulnerable, sobre todo aquella que se encuentra en condición indocumentada, además de que muchos de ellos se ubican en alguno de los grupos mencionados en el párrafo anterior como necesitados de protección especial. No obstante, dicha postura sostiene que, por la misma razón, es necesario enfatizar que la condición de indocumentación no constituye razón para aceptar o justificar la pérdida de derechos esenciales. Tal es el caso del respeto a su vida, integridad personal, la dignidad, el acceso a la justicia, la no discriminación, entre otros.<sup>8</sup>

## EL MARCO JURÍDICO NACIONAL E INTERNACIONAL

Como se mencionó en el apartado anterior, la comunidad internacional ha avanzado en la adopción de una serie de instrumentos jurídicos que, una

<sup>8</sup> Muchos de estos elementos han sido retomados e interpretados en las condiciones actuales de las migraciones en el mundo, como parte de los trabajos del Comité de Naciones Unidas sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Committee, 2017), en tanto elementos integrantes de la Convención Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales aprobada por la Asamblea en 1951; dicho instrumento ha sido ratificado por 166 Estados, suscrito por cuatro, mientras que 27 no han emprendido ninguna acción para adherirse al mismo. Dichas tareas se realizan en seguimiento a la Reunión Plenaria de Alto Nivel de la Asamblea General de Naciones Unidas sobre refugiados y migrantes que culminó con una Declaración adoptada en septiembre de 2016, con vistas a la adopción en 2018 del Pacto Global sobre refugiados y el Pacto Global para una migración regular, segura y ordenada.

vez aprobados por instancias reconocidas como es el caso de la Asamblea de Naciones Unidas, se han puesto a disposición de los Estados para adherirse a las mismas y eventualmente se conviertan en normas vinculantes y, por lo tanto, de observación por aquéllos que deciden formar parte de ellas. Pero, es más, la aceptación y ratificación de dichos acuerdos adoptados en forma de convenciones deben ser aprobados y ratificados por las instancias correspondientes según el caso y, al menos en México, luego de esos trámites adquieren rango constitucional, es decir, que son “parte integrante de la ley suprema de la nación y se ubican jerárquicamente por encima de las leyes generales, federales y locales...” (Cienfuegos Salgado, 2017:362-363).

De esa cuenta, sobre todo a partir del primer decenio del presente siglo y después de adherirse a la Convención Internacional para la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migrantes y sus Familiares (Alba, 2010b), así como también a la Convención y el Protocolo del Estatuto de Refugiados y el del Combate a la Delincuencia Organizada Transnacional, se ha procedido a dar algunos pasos para adecuar la legislación interna a las obligaciones adquiridas por esos medios y el escrutinio de las instancias existentes para verificar su cumplimiento.

En el caso de la primera convención citada, existe un mecanismo específico para darle seguimiento al cumplimiento de los términos del instrumento por parte de cada uno de los Estados parte.<sup>9</sup> El Comité, específicamente integrado para ese propósito, es responsable de la observación y de la emisión de recomendaciones a partir de los informes nacionales que los Estados están obligados a presentar periódicamente.

Una característica que comparte este mecanismo de seguimiento con algunos otros relacionados con diversos temas es la creciente y activa participación de organizaciones de la sociedad civil. El desarrollo y fortaleza de dichas instancias civiles en los distintos países han permitido que el proceso de seguimiento sea más estricto y que la evaluación oficial sea complementada en forma crítica por los observadores independientes. A la par de la presentación del informe oficial, en el cual se basa obligatoriamente la observación por parte del Comité, se ha sistematizado el trabajo de preparación y presentación de un informe alternativo (“sombra”, como se le conoce coloquialmente) por parte de dichas organizaciones (el más reciente: varias organizaciones, 2017), lo cual le inyecta elementos y pers-

<sup>9</sup> En el recuento más reciente (diciembre 2017), sólo 51 países tienen la condición de Estados parte de la Convención, pero cumplen con el número mínimo requerido de 20 para que opere. Otros 16 países tienen la condición de signatarios, es decir, que suscribieron el instrumento, pero no han llevado a término el proceso de ratificación; por último, 151 no tomaron ninguna acción para formar parte de la misma, dentro de los cuales destaca el caso de los principales países receptores de trabajadores migratorios en el mundo.

pectivas que enriquecen la evaluación, el debate y las propuestas de recomendación que emite el Comité (Comité, 2017).

Un elemento reiterado en las recomendaciones de dicho Comité, dada la situación de la mayoría de los Estados parte, es la necesidad de adecuar los marcos legislativos internos a los lineamientos establecidos en la Convención. El caso de México es un buen ejemplo de dicho requerimiento, pues las regulaciones establecidas en la Ley General de Población (LGP), vigente desde 1974 hasta 2011 eran, para esta última fecha, notoriamente obsoletas<sup>10</sup> y, en muchos casos, profundamente contradictorias a los principios impulsados por la Convención desde su aprobación en 1990. En parte, el Estado mexicano realizó algunas reformas a la LGP ante situaciones que se señalaron por académicos y organizaciones civiles como francamente inaceptables; tal era el caso de la penalización de la migración no autorizada en su territorio, la cual fue finalmente derogada en 2008, relativamente poco tiempo antes de su reemplazo por la Ley de Migración. El debate para aprobar la nueva legislación necesariamente se nutrió de los resultados de las observaciones y recomendaciones del Comité a los primeros informes sobre el cumplimiento (o no) de los términos de la Convención.<sup>11</sup>

No ocurre lo mismo con la Convención de Naciones Unidas sobre el Estatuto de Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967. Se trata de un instrumento específico para brindar protección a personas cuya vida e integridad personal se encuentra en peligro, especialmente en sus países de origen. Corresponde al Alto Comisionado, designado por la Asamblea General de Naciones Unidas, a través de su oficina (ACNUR), la dirección de las acciones para operar la aplicación de los principios de la Convención; sin embargo, la gobernanza del sistema compete a la Asamblea y al Consejo Económico y Social, así como a su Comité Ejecutivo le corresponde la aprobación de los programas bianuales y sus respectivos presupuestos. Para ello debe procurarse de fondos y recursos en general dentro de la comunidad internacional, con el objeto de auxiliar poblaciones y países que viven situaciones demandantes de protección por diversas circunstancias de emergencia.

<sup>10</sup> En el artículo 2 de la Ley de Migración de 2011 se establecieron los (nuevos) principios en los que debía sustentarse la política migratoria del Estado mexicano.

<sup>11</sup> El primer informe se presentó ante el Comité en noviembre de 2005 y, desde entonces, se han presentado tres informes; además del citado, los otros dos se elaboraron en enero de 2010 y en mayo de 2017. Las observaciones y recomendaciones del Comité a cada uno de ellos se encuentran disponibles en <<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2008/6008.pdf?view=1>>, <<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2012/8459.pdf?view=1>> y <[http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CMW/Shared%20Documents/MEX/CMW\\_C\\_MEX\\_CO\\_3\\_25926\\_S.pdf](http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CMW/Shared%20Documents/MEX/CMW_C_MEX_CO_3_25926_S.pdf)>.

En el caso de México, hay que recordar el episodio ocurrido en los años ochenta y noventa del siglo pasado, cuando se vivió una situación de este tipo ante los conflictos experimentados por al menos tres países de la vecina región centroamericana, especialmente con la llegada de individuos, familias e incluso comunidades procedentes de Guatemala entre 1981 y 1983. En aquel momento, México no era Estado parte de la Convención y enfrentó la situación de una manera *sui generis*. En un primer momento, con una participación muy activa de algunas organizaciones civiles, principalmente de la iglesia católica; pero, ante la presión interna e internacional, finalmente invitó al ACNUR para abrir una oficina en territorio nacional, lo cual permitió la canalización de recursos externos, así como la asesoría experta para adoptar políticas y acciones en materia de protección y asistencia.

Entre tanto, la emigración de mexicanos siguió ocurriendo en los inicios del siglo XXI con la tendencia ascendente y circunstancias como el peso relativo de las migraciones irregulares, que habían mostrado en los decenios anteriores. Sin embargo, el patrón migratorio experimentó cambios importantes en la segunda mitad del primer decenio del siglo, cuando la economía estadounidense sufrió una crisis importante, sobre todo en el sector inmobiliario, pero con consecuencias en otros ámbitos que también habían sido fuente importante de empleos para la fuerza de trabajo inmigrante, sobre todo de origen mexicano. A partir de entonces, la combinación de retornos clasificados como voluntarios, aunque asociados a la pérdida de empleos, con la política de deportaciones, sobre todo instrumentada por la administración del presidente Barack Obama, dio como resultado una migración neta cercana al equilibrio. Hasta la fecha, el cambio ha sido significativo y aún más, durante el último año, bajo la administración del presidente Donald Trump, el régimen de miedo instaurado ante la amenaza de medidas cada vez más persecutorias de la población indocumentada, ha implicado una tendencia decreciente de la emigración aún no claramente establecida como tendencia.

En ese marco y desde antes de la crisis económica, las necesidades de protección de los derechos de los migrantes estuvieron más relacionadas con los abusos de que eran objeto, sobre todo en los procesos de detención por su condición mayoritariamente indocumentada, así como también en los casos en los que no se respetaban los principios de la Convención de Viena sobre el derecho a la protección consular en situaciones de detención y proceso por la presunta comisión de delitos. Aunque estas últimas situaciones no han sido tan frecuentes como las anteriores, la negación de dicho derecho, así como el respeto al debido proceso, han tenido graves consecuencias, sobre todo cuando han concluido en condenas a la pena de muer-

te que no se han podido suspender, a pesar de las peticiones formales del gobierno mexicano.

No puede dejar de mencionarse en este apartado la importancia que posee la relativamente reciente reforma constitucional en materia de derechos humanos. Este concepto sustituye al de garantías individuales, vigente desde la Constitución de 1917, constituyéndose en un marco más acorde a la normatividad de los instrumentos internacionales y el establecimiento de principios como el de *pro persona*, para sustentar la idea de que la aplicación de la ley debe hacerse de la manera que más favorezca a las personas; en lo que respecta al tema que concierne a este texto, se sustituyó la denominación de *extranjeros* por el de *personas extranjeras* (Cienfuegos Salgado, 2017:353-358). No obstante, para algunos analistas “La Reforma Constitucional es un punto de partida y no un puerto de llegada” en la medida en que subsistan ciertas figuras y se requieran algunas distinciones conceptuales en el texto constitucional, específicamente relacionadas con la agenda migratoria, por lo que quedan algunas tareas pendientes en la materia (Quiroz, 2013).

Una instancia que ha tenido un papel importante en la observación de los actos del Estado mexicano en materia de gestión migratoria, así como en la aplicación de la legislación interna e internacional en este mismo tema, es la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Por una parte, ha creado una relatoría especial sobre la situación de los derechos humanos de las personas migrantes que, en el caso mexicano, ha realizado diversas visitas e informes con observaciones y recomendaciones a partir del trabajo *in situ* (observación directa y entrevistas con diversos actores).

#### LA NECESARIA CONGRUENCIA ENTRE LA NORMA Y SU APLICACIÓN: ACTORES Y PROCEDIMIENTOS

El recuento anterior puede arrojar un balance relativamente positivo en materia de la situación de los derechos humanos de las personas migrantes en México, así como de aquéllos originarios de este país en su condición de extranjeros en el exterior. Es innegable que se han dado pasos importantes en la conformación de un marco jurídico cada vez más respetuoso de los derechos de las personas migrantes, independientemente de su condición migratoria. Tal vez el mejor ejemplo fue la Ley de Migración aprobada en 2011, cuyo contenido —en términos generales— mereció comentarios positivos de la comunidad internacional, a pesar de una serie de observaciones que, con respecto a ciertos aspectos específicos, fue objeto de se-

ñalamientos oportunos de organizaciones nacionales de sociedad civil, así como por parte de académicos y de otros observadores.

Al avance anterior se sumó la casi simultánea aprobación de la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria (2011), luego reemplazada por la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, aprobada en 2014. Dicho instrumento se propuso como un elemento necesario para atender situaciones específicas de personas demandantes de protección por algún motivo de inseguridad o riesgo en sus países de procedencia. Con la misma se buscó contar con un recurso legal para cumplir los compromisos contraídos por el Estado mexicano al adherirse a la Convención y el Protocolo del Estatuto de Refugiados. Aún más, se incluyó también la parte de protección complementaria para atender situaciones no previstas en la institución del refugio, a pesar de la concepción amplia adoptada en la legislación, como son los casos de crisis humanitarias debidas a situaciones de catástrofe, como aquéllas producto de fenómenos naturales.<sup>12</sup>

A pesar de estos logros materializados en un cuerpo jurídico actualizado y supuestamente acorde y comprensivo de las situaciones actuales, organizaciones y especialistas han señalado que la debilidad del Estado radica en su aplicación;<sup>13</sup> dentro de ellos ocupa un lugar importante el papel que ha venido desempeñando la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, la cual ha institucionalizado progresivamente el tema migratorio dentro de su agenda y su estructura orgánica (CNDH, 2016), y también ha promovido la observación directa de la situación de los derechos humanos de las personas migrantes como base para fundamentar recomendaciones concretas a instancias del Estado mexicano (CNDH-IIJ/UNAM, 2017).

Una innovación en materia de política migratoria en la Ley de Migración fue la creación de la Unidad de Política Migratoria, adscrita a la Subsecretaría de Población, Migración y Asuntos Religiosos de la Secretaría de Gobernación. La Ley estableció en su artículo 19 que: “El Instituto es un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría, que tiene por objeto la ejecución, control y supervisión de los actos realizados por las autorida-

<sup>12</sup> Freier afirma: “Latin American refugee legislation is expansive regarding the refugee definition, complementary protection, and the explicit incorporation of specific characteristics of asylum-seekers and refugees, such as gender and sexual orientation” Freier (2015:144). Véase también Centro Prodh-PDH/Ibero CDMX-Centro Fray Matías, 2017.

<sup>13</sup> Se dice que tanto las personas que solicitan la condición de refugiados y no la obtienen, como aquéllas que no la piden, pero son refugiados de facto por su situación, corren el riesgo de ser deportados con implicaciones para su seguridad personal. Por esa razón se sugiere que “la situación de estas personas debe analizarse desde una óptica de los derechos humanos y de la solidaridad, ya que no reconocer la condición de refugiados puede tornarse en una amenaza real para sus vidas” (Vega-Macías, 2017:224).

des migratorias en territorio nacional, así como la instrumentación de políticas en la materia, con base en los lineamientos que expida la misma Secretaría”. A partir de entonces, quedó claro —al menos en la normatividad— que el INM es una instancia operativa, responsable del control y verificación migratorios, sin ninguna competencia en materia de formulación de políticas. Dicha responsabilidad se confirmó como atribución de la Secretaría de Gobernación, para lo cual se creó la citada Unidad de Política Migratoria que, desde entonces, cuenta con dos direcciones generales adjuntas: una de Política Migratoria y la otra del Centro de Estudios Migratorios, antes adscrito al INM (artículo 21 del Reglamento Interno de la Secretaría de Gobernación).

Adicionalmente, en octubre de 2012, se acordó la creación del Consejo Consultivo de Política Migratoria de la Secretaría de Gobernación, integrado por funcionarios del gobierno federal, miembros de ambas cámaras del Congreso, la Conferencia Nacional de Gobernadores, la CNDH, el presidente del Consejo Ciudadano del INM, organizaciones de la sociedad civil y académicos o expertos en el tema migratorio. Se estableció que tiene como “objetivo detonar un diálogo interinstitucional para impulsar acciones y programas que atiendan las diferentes dimensiones de la migración internacional en México”, y cuyas acciones deberán realizarse “bajo las directrices establecidas en nuestra Carta Magna, las Convenciones Internacionales y la normatividad nacional en materia migratoria, con enfoque de género y de Derechos Humanos; sus recomendaciones están alineadas con el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 y el Programa Especial de Migración 2014-2018”.<sup>14</sup> A partir de entonces, dicho Consejo se ha venido reuniendo periódicamente con una agenda muy diversa y la evaluación de sus acciones y resultados serían materia de un estudio específico.<sup>15</sup>

En varios informes realizados por distintas instituciones se ha documentado la diversidad de problemas y deficiencias en el momento de instrumentar los lineamientos establecidos en las leyes y sus respectivos reglamentos (entre otros, París *et al.*, 2016), lo cual cuestiona la capacidad del Estado mexicano de instrumentar una política congruente en materia de derechos humanos con los avances logrados en la legislación y normatividad. En ellos se atribuye, en la mayoría de los casos, al factor humano,<sup>16</sup>

<sup>14</sup> Disponible en <[http://www.politicamigratoria.gob.mx/es\\_mx/SEGOB/Consejo\\_Consultivo](http://www.politicamigratoria.gob.mx/es_mx/SEGOB/Consejo_Consultivo)>, consultado el 18 de enero de 2018.

<sup>15</sup> Las minutas de las reuniones del Consejo Ciudadano se pueden consultar en la misma página citada en la nota anterior.

<sup>16</sup> Nuevamente Kelman, a propósito de Arendt, dice que “el sujeto de los Derechos Humanos no es el Hombre, sino el Estado cuando incumple su función” (2017:3).

no sólo el incumplimiento de los compromisos, sino también los abusos que rayan en violaciones de derechos fundamentales de las personas migrantes y de sus familias.<sup>17</sup>

Dichas irregularidades pueden ocurrir, y de hecho ocurren, en distintos momentos de los procesos de movilidad de las personas, ya sea en situaciones de tránsito o en aquéllas que tienen como destino al territorio nacional. Así, se han documentado y denunciado prácticas irregulares en materia de detección, detención o intercepción, presentación ante autoridades migratorias o de otro ámbito, confinación en centros de reclusión (no necesariamente de uso exclusivo para este tipo de población), acceso a la justicia, aviso a las autoridades consulares de los países de origen, acceso a servicios y programas de salud, garantías de mantenimiento de la unidad familiar, entre muchos otros aspectos básicos que riñen con los principios elementales de derechos de las personas migrantes reconocidos por las leyes.

En suma, los avances logrados en materia jurídica se ven contrarrestados por los problemas en la operación, particularmente aquéllos que tienen que ver con el comportamiento de los agentes de autoridad, quienes en muchos casos incluso desconocen los cambios acordados en las pautas generales de operación, al aplicarse en los ámbitos locales. Por otra parte, persisten aspectos de discrecionalidad en la aplicación e interpretación de las normas, lo cual posibilita la persistencia de actitudes y tratos discriminatorios, alimentados por posturas xenófobas y racistas (véase entre otros, Bobbes y Pardo, 2016:180-181; Imaz, 2010; París *et al.*, 2016).

## LOS DESAFÍOS EN EL PRESENTE Y FUTURO PRÓXIMOS

Ante esta situación, México enfrenta retos importantes en un contexto sumamente incierto, pero a la vez cambiante en lo que se refiere a la dinámica de la movilidad de personas, tanto de sus connacionales en materia de emigración como de extranjeros que llegan a su territorio con propósitos de tránsito o de permanencia, con diversos horizontes y con base en distintos imaginarios y aspiraciones. Por otra parte, tanto México como Estados Unidos—en tanto destino de los migrantes en tránsito—experimentan

<sup>17</sup> Véase *Sin Fronteras*, 2009; Barja Coria, 2015, basado en una investigación realizada por cinco organizaciones; *Sin Fronteras*, 2014; Barja Coria, 2016. Uno de los informes más recientes es el realizado por el Consejo Ciudadano del Instituto Nacional de Migración, basado en el trabajo de una Misión de Monitoreo de Estaciones Migratorias y Estancias Provisionales del INM (Consejo Ciudadano, 2017), la cual detectó una serie de irregularidades en dichos recintos y dio lugar a un conjunto de recomendaciones puntuales a las autoridades de las instituciones responsables.

procesos que pueden alterar de manera significativa no sólo su capacidad de atracción de individuos y familias, sino también sus políticas de aceptación y expulsión de inmigrantes como no ha ocurrido en mucho tiempo. México experimenta situaciones críticas en varios sectores de su economía que operan en contra de la posibilidad de generar empleos; mientras tanto, Estados Unidos se debate en una política cada vez más hostil hacia la inmigración, a pesar de lo funcional que pueda ser la fuerza de trabajo extranjero en diversos sectores de su economía y ámbitos del territorio. Sin embargo, persisten incógnitas, sobre todo relacionadas con la forma en que el país vecino al norte resolverá los requerimientos que la dinámica demográfica de su población plantea en un ambiente de recuperación económica, como el que ha venido experimentando en los años posteriores a la crisis del decenio anterior.

Por su lado, los países centroamericanos —especialmente los que conforman el llamado Triángulo del Norte— continúan experimentando situaciones críticas en materia de inseguridad de sectores cada vez más amplios de su población y para quienes la emigración hacia el norte (sea que tenga como destino a Estados Unidos o a México, como se ha observado en los años más recientes) se constituye cada vez más en el recurso de sobrevivencia, aunque sea en condiciones precarias y de innumerables riesgos en el proceso de desplazamiento. Ante la ausencia de acciones efectivas para mejorar las condiciones de trabajo y de vida en general en aquellas naciones, se puede prever que las presiones emigratorias persistirán y tampoco se vislumbran destinos alternativos en el corto y mediano plazo.

Esos movimientos de población sur-norte han planteado un problema para una atención humanitaria de sus protagonistas, especialmente de quienes demandan justificadamente protección para resguardar su integridad personal (Goodwin-Gill, 2015; Barichello, 2015), especialmente dentro de los llamados “flujos mixtos”, en los que participan migrantes laborales que se desplazan por las mismas rutas, medios y mecanismos que los que emplean personas potencialmente elegibles para algún tipo de figura de protección con perspectiva de derechos humanos (refugio o protección humanitaria, por ejemplo).<sup>18</sup> Los organismos de auxilio en esa difícil tarea han llamado la atención sobre la necesidad de adoptar mecanismos que mejoren las capacidades de detección de estas personas, y que superen las inevitables limitaciones que impone la desconfianza y la incidencia de los abusos que comenten los agentes de autoridad para impedir el recurso a la protección.

Asimismo, instancias internacionales de derechos humanos, como la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos

<sup>18</sup> Véase por ejemplo, OIM (2017:79-80).

Humanos (ACNUDH), han recogido la preocupación porque se cuente con información sistemática para vigilar el ejercicio de los derechos humanos. Para ello se ha enfatizado en la utilidad de contar con indicadores *estructurales*, de *proceso* y de *resultados* (Naciones Unidas, 2008). Un ejercicio interesante en ese sentido es el que se da cuenta en Velásquez Grunstein (2016), en el que se propone una serie de indicadores de seguridad para las personas migrantes en el caso de México y sobre lo cual debiera profundizarse en su aplicación sistemática. El propósito último tendría que ser que el Estado mexicano sea más efectivo en la impartición y procuración de justicia, la reparación de daños y la imposición de sanciones a quienes vulneren los derechos de las personas migrantes y sus familias.

También se debe bregar con los efectos de la operación de organizaciones delictivas que, de manera creciente, han incursionado en el tráfico de personas como un supuesto mecanismo de ayuda para evadir los controles migratorios. Su operación difiere de la actuación de otros actores, como fue el caso de los conductores comunitarios e incluso “coyotes” y polleros, quienes en el pasado realizaban dichas funciones, bien sea como un servicio a la comunidad en el caso de los primeros, o como una actividad lucrativa, pero sin otras intenciones. Hoy, la frontera entre el tráfico y la trata de personas se hace cada vez más borrosa y son cada vez más frecuentes las denuncias de agresiones, secuestros y abuso de su condición para realizar tareas en beneficio de dichas organizaciones criminales, muchas veces en colusión con o bajo la protección de agentes de autoridad.

México tiene ante sí un enorme reto al fungir como anfitrión de la reunión del Pacto Global sobre migración que tendrá lugar en este país a fines de 2018. Se trata de buscar un acuerdo que comprometa a los Estados para establecer un régimen para las migraciones seguras, ordenadas y regulares (Genina, 2017; Human Rights Council, 2017). Dicho objetivo entraña una complejidad que implica superar barreras enraizadas en los países, sobre todo receptores y de tránsito de personas migrantes, y sus visiones tradicionales para encarar las dinámicas migratorias por medio de un largo proceso de negociaciones regionales (CEPAL-CELADE/OIM, 2017). Se trata, sobre todo, de recuperar la dimensión de los derechos humanos y la instauración de políticas que se basen en la cooperación para priorizar el bienestar y las condiciones de las personas migrantes.

## BIBLIOGRAFÍA

ACNUR-COMAR (1999), *Memoria, Presencia de los refugiados guatemaltecos en México*, México, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados.

- Alba, Francisco (2010a), “Respuestas mexicanas frente a la migración a Estados Unidos”, en Francisco Alba, Manuel Ángel Castillo y Gustavo Verduzco (coords.), *Migraciones internacionales. Los grandes problemas de México*, vol. 3, México, El Colegio de México, pp. 515-546.
- Alba, Francisco (2010b), “El papel de los instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos de los migrantes, la Convención Internacional sobre los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares”, en Hugo Ángeles Cruz, Mario Ortiz Gabriel, Martha Luz Rojas Wiesner y Donato Ramos Pioquinto (coords.), *Migraciones contemporáneas en la región sur-sureste de México*, México, Instituto de Investigaciones Sociológicas-Universidad Autónoma “Benito Juárez” de Oaxaca/El Colegio de la Frontera Sur, pp. 21-39.
- Ángeles, Hugo (2010), “Las migraciones internacionales en la frontera sur de México”, en Francisco Alba, Manuel Ángel Castillo y Gustavo Verduzco (coords.), *Migraciones internacionales. Los grandes problemas de México*, vol. 3, México, El Colegio de México, pp. 437-479.
- Barichello, Stefania (2015), “The Evolving System of Refugees’ Protection in Latin America”, en Jean-Pierre Gauci, Mariagiulia Giuffré and Evangelia (Lilian) Tsourdi (eds.), *Exploring the Boundaries of Refugee Law, Current Protection Challenges*, International Refugee Law Series, Koninklijke Brill NV, Leiden, The Netherlands, pp. 149-171.
- Barja Coria, Joselin (2015), *DERECHOS CAUTIVOS, La situación de las personas migrantes y sujetas a protección internacional en los centros de detención migratoria, siete experiencias de monitoreo desde la sociedad civil*, México, Frontera con Justicia A.C./Centro de Derechos Humanos Fray Matías de Córdova A.C./Dignidad y Justicia en el Camino A.C./Instituto de Derechos Humanos Ignacio Ellacuría/S.J. de la Universidad Iberoamericana Puebla/Sin Fronteras/IAP.
- Barja Coria, Joselin (2016), *Detención sin excepción, 15 años de monitoreo de la situación de los derechos de las personas privadas de su libertad en Estaciones Migratorias de México*, noviembre, México, Sin Fronteras.
- Barja Coria, Joselin y Vladimir Tlali Zúñiga (2017), “¡Lo que no tenemos y necesitamos se llama inclusión!”, en *Diagnóstico interseccional sobre la situación y necesidades de mujeres, niñas, niños y adolescentes; y personas LGBTTTI migrantes y sujetos de protección internacional en la Ciudad de México*, febrero, Ciudad de México, Sin Fronteras/IAP.
- Bobbes León, Ana Cecilia y Ana Melisa Pardo Montaña (2016), *Política migratoria en México, Legislación, imaginarios y actores*, noviembre, México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede México.
- Castillo, Manuel Ángel (2007), “Los derechos de los trabajadores migratorios en México en el contexto de la globalización”, en José Luis Calva

- (coord.), *Globalización y bloques económicos, mitos y realidades*, Agenda del Desarrollo, vol. 1, marzo, México, Universidad Nacional Autónoma de México/H. Cámara de Diputados, LX Legislatura/Miguel Ángel Porrúa/librero-editor, pp. 136-148.
- Castillo, Manuel Ángel y Fabienne Venet (2010), “El asilo y los refugiados, una visión histórica y crítica hasta nuestros días”, en Francisco Alba, Manuel Ángel Castillo y Gustavo Verduzco (coords.), *Migraciones Internacionales*, México, vol. 3, Los grandes problemas de México, México, El Colegio de México, pp. 195-226.
- Castillo, Manuel Ángel y Mónica Toussaint (2015), “La frontera sur de México, orígenes y desarrollo de la migración centroamericana”, en *Cuadernos Inter.c.a.mbio sobre Centroamérica y el Caribe, Migraciones y exilios en Centroamérica*, vol. 12, núm. 2, Centro de Investigación en Identidad y Cultura Latinoamericanas, Universidad de Costa Rica, pp. 59-86, disponible en <<http://revistas.ucr.ac.cr/index.php/intercambio/issue/view/2010/showToc>>.
- Centro Prodh-PDH/Ibero CdMx-Centro Fray Matías (2017), “2, Características generales de la política migratoria mexicana”, en *Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, A.C. – Programa de Asuntos Migratorios, Universidad Iberoamericana Ciudad de México – Centro de Derechos Humanos Fray Matías de Córdoba, A.C. Criminalización de mujeres migrantes, Análisis de seis casos en la frontera sur*, octubre, México, pp. 30-37.
- CEPAL-CELADE/OIM (2017), *Informe preliminar de la reunión regional latinoamericana y caribeña de expertas y expertos en migración internacional preparatoria del pacto mundial para una migración segura, ordenada y regular*, noviembre, Naciones Unidas-Comisión Económica para América Latina-Organización Internacional para las Migraciones, Santiago.
- Cienfuegos Salgado, David (2017), *Una historia de los derechos humanos en México, Reconocimiento constitucional y jurisdiccional*, Ciudad de México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos.
- CNDH (2016), *MIGRANTES, Voces, rostros y sueños compartidos*, septiembre, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos.
- CNDH-IIJ/UNAM (2017), *Los desafíos de la migración y los albergues como oasis, Encuesta nacional de personas migrantes en tránsito por México, Resumen Ejecutivo*, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos/Instituto de Investigaciones Jurídicas-Universidad Nacional Autónoma de México.
- Cohn, D’Vera; Jeffrey S. Passel y Ana Gonzalez-Barrera (2017), *Rise in U.S. Immigrants From El Salvador, Guatemala and Honduras Outpaces Growth*

- From Elsewhere, Lawful and unauthorized immigrants increase since recession*, December, Pew Research Center.
- Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (2017), *Observaciones finales sobre el tercer informe periódico de México*, septiembre, Naciones Unidas, CMW/C/MEX/CO/3.
- Committee on Economic (2017), Social and Cultural Rights, *The Duties of States Towards Refugees and Migrants under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, Statement, 24 February, United Nations.
- Consejo Ciudadano del INM (2017), “Personas en detención migratoria en México, Misión de Monitoreo de Estaciones Migratorias y Estancias Provisionales del Instituto Nacional de Migración”, en *Resumen Ejecutivo*, julio, México, Consejo Ciudadano del Instituto Nacional de Migración.
- Diario Oficial de la Federación* (1974), “Decreto por el que se expide la Ley General de Población”, en *Diario Oficial de la Federación*, 7 de enero, México, Congreso de la Unión, 11 de diciembre de 1973, disponible en <[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgp/LGP\\_orig\\_07ene74\\_ima.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgp/LGP_orig_07ene74_ima.pdf)>, consultado el 21 de enero de 2018.
- Diario Oficial de la Federación* (1976), “Reglamento de la Ley General de Población, Poder Ejecutivo Federal”, en *Diario Oficial de la Federación*, 17 de noviembre, disponible en <[http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=4855157&fecha=17/11/1976](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4855157&fecha=17/11/1976)>, consultado el 23 de enero de 2018.
- Diario Oficial de la Federación* (1990), “Decreto por el que se reforma y adiciona la Ley General de Población”, en *Diario Oficial de la Federación*, 17 de julio, México, Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión-Dirección General de Servicios de Documentación, Información y Análisis, disponible en <[http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=4666839&fecha=17/07/1990](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4666839&fecha=17/07/1990)>, consultado el 17 de enero de 2018.
- Diario Oficial de la Federación* (1992), “Reglamento de la Ley General de Población, Poder Ejecutivo Federal”, en *Diario Oficial de la Federación*, 31 de agosto, disponible en <[http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=4684679&fecha=31/08/1992](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4684679&fecha=31/08/1992)>, consultado el 23 de enero de 2018.
- Diario Oficial de la Federación* (1996), “Decreto por el que se reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley General de Población”, en *Diario Oficial de la Federación*, México, Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión-Dirección General de Servicios de Documentación, Información y Análisis, 8 de noviembre de 1996, disponi-

ble en <[http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=4905111&fecha=08/11/1996](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4905111&fecha=08/11/1996)>, consultado el 17 de enero de 2018.

*Diario Oficial de la Federación* (2000), “Reglamento de la Ley General de Población”, en *Diario Oficial de la Federación*, 14 de abril, México, Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión-Dirección General de Servicios de Documentación, Información y Análisis, disponible en <[http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=2054084&fecha=31/12/1969](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=2054084&fecha=31/12/1969)>, consultado el 17 de enero de 2018.

*Diario Oficial de la Federación* (2008), “Decreto por el que se reforman y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Población”, en *Diario Oficial de la Federación*, 21 de julio, México, Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión-Dirección General de Servicios de Documentación, Información y Análisis, disponible en <[http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5053819&fecha=21/07/2008](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5053819&fecha=21/07/2008)>, consultado el 17 de enero de 2018.

*Diario Oficial de la Federación* (2010), “Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Población”, en *Diario Oficial de la Federación*, 2 de julio, México, Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión-Dirección General de Servicios de Documentación, Información y Análisis, disponible en <[http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5150484&fecha=02/07/2010](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5150484&fecha=02/07/2010)>, consultado el 17 de enero de 2018.

*Diario Oficial de la Federación* (2011), “Decreto por el que se expide la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria y se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Población”, en *Diario Oficial de la Federación*, 27 de enero, México, Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión-Dirección General de Servicios de Documentación, Información y Análisis, disponible en <[http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5175823&fecha=27/01/2011](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5175823&fecha=27/01/2011)>, consultado el 17 de enero de 2018.

*Diario Oficial de la Federación* (2011), “Acuerdo por el que se delegan facultades para ejercer las atribuciones en materia de Refugiados y Protección Complementaria previstas en la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria en favor del Subsecretario de Población, Migración y Asuntos Religiosos; del Titular de la Coordinación General de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados y del Titular del Instituto Nacional de Migración”, en *Diario Oficial de la Federación*, 7 de marzo, México, Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión-Dirección General de Servicios de Documentación, Información y Análisis, disponible en <[http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5180784&fecha=07/03/2011](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5180784&fecha=07/03/2011)>, consultado el 17 de enero de 2018.

- Diario Oficial de la Federación* (2011), “Decreto por el que se expide la Ley de Migración y se reforman, derogan y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Población, del Código Penal Federal, del Código Federal de Procedimientos Penales, de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, de la Ley de la Policía Federal, de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público, de la Ley de Inversión Extranjera, y de la Ley General de Turismo”, en *Diario Oficial de la Federación*, 25 de mayo, México, Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión-Dirección General de Servicios de Documentación, Información y Análisis, disponible en <[http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5190774&fecha=25/05/2011](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5190774&fecha=25/05/2011)>, consultado el 17 de enero de 2018.
- Diario Oficial de la Federación* (2011), “Decreto por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, en *Diario Oficial de la Federación*, 10 de junio, México, Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión-Dirección General de Servicios de Documentación, Información y Análisis, disponible en <[http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5194486&fecha=10/06/2011](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5194486&fecha=10/06/2011)>, consultado el 17 de enero de 2018.
- Diario Oficial de la Federación* (2012), “Reglamento de la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria”, en *Diario Oficial de la Federación*, 21 de febrero, México, Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión-Dirección General de Servicios de Documentación, Información y Análisis, disponible en <[http://www.diputados.gob.mx/Leyes-Biblio/regley/Reg\\_LRPC.pdf](http://www.diputados.gob.mx/Leyes-Biblio/regley/Reg_LRPC.pdf)>, consultado el 17 de enero de 2018.
- Diario Oficial de la Federación* (2013), “Decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 112 de la Ley de Migración”, en *Diario Oficial de la Federación*, 4 de junio, México, Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión-Dirección General de Servicios de Documentación, Información y Análisis, disponible en <[http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5301161&fecha=04/06/2013](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5301161&fecha=04/06/2013)>, consultado el 17 de enero de 2018.
- Diario Oficial de la Federación* (2014), “Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político”, en *Diario Oficial de la Federación*, 30 de octubre, México, Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión-Dirección General de Servicios de Documentación, Información y Análisis, disponible en <[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LRPCAP\\_301014.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LRPCAP_301014.pdf)>, consultado el 17 de enero de 2018.
- Díaz Prieto, Gabriela y Gretchen Kuhner (2014), *Un viaje sin rastros. Mujeres migrantes que transitan por México en situación irregular*, diciembre,

- México, H. Cámara de Diputados, LXII Legislatura/Instituto para las Mujeres en la Migración A.C./4ta. Editores S.A. de C.V.
- Freier, Luisa Feline (2015), "A Liberal Paradigm Shift? A Critical Appraisal of Recent Trends in Latin American Asylum Legislation", en Jean-Pierre Gauci, Mariagiulia Giuffré and Evangelia (Lilian) Tsourdi (eds.), *Exploring the Boundaries of Refugee Law, Current Protection Challenges*, International Refugee Law Series, Koninklijke Brill NV, Leiden, The Netherlands, pp. 118-145.
- Genina, Víctor (2017), "Proposals for the Negotiation Process on the United Nations Global Compact for Migration", en *Journal on Migration and Human Security*, vol. 5, núm. 3, pp. 682-693.
- Goodwin-Gill, Guy S. (2015), "Current Challenges in Refugee Law", en Jean-Pierre Gauci, Mariagiulia Giuffré and Evangelia (Lilian) Tsourdi (eds.), *Exploring the Boundaries of Refugee Law, Current Protection Challenges*, International Refugee Law Series, Koninklijke Brill NV, Leiden, The Netherlands, pp. 9-28.
- Human Rights Council (2017), *Report on the compendium of principles, good practices and policies on safe, orderly and regular migration in line with international human rights law*, United Nations, A/HRC/36/42, September.
- Imaz, Cecilia (2010), "Legislación migratoria y derechos humanos en México", en Hugo Ángeles Cruz, Mario Ortiz Gabriel, Martha Luz Rojas Wiesner y Donato Ramos Pioquinto (coords.), *Migraciones contemporáneas en la región sur-sureste de México*, México, Instituto de Investigaciones Sociológicas-Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca/El Colegio de la Frontera Sur, pp. 41-55.
- IOM (2017), *World Migration Report 2018*, Geneva, Switzerland, International Organization for Migration.
- Jardón, Ana (2013), *Manuel de indicadores de interculturalidad e inclusión*, México, Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades (SEDEREC)/Instituto de Estudios y Divulgación sobre Migración, A.C. (INEDIM).
- Kelman, Mario (2017), "Derechos Humanos, Derechos de la Persona/Human Rights, People Rights", Proyecto, *Psicoanálisis, lo social y la dimensión de lo político*, junio, Rosario (Santa Fe), República Argentina, Consejo de Investigaciones de la Universidad Nacional de Rosario.
- Mármora, Lelio (2002), *Las políticas de migraciones internacionales*, Buenos Aires, Paidós, versión actualizada.
- Naciones Unidas (2008), *Informe sobre los indicadores para promover y vigilar el ejercicio de los derechos humanos*, 15 de mayo, Ginebra, Instrumen-

- tos Internacionales de Derechos Humanos, Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, HRI/MC/2008/3.
- ONU Mujeres (2015), *Derechos humanos de las trabajadoras migrantes*, México, ONU Mujeres.
- París, María Dolores; René Zenteno, Javier Treviño y Sonja Wolf (2016), *Un análisis de los actores políticos y sociales en el diseño y la implementación de la política y la gestión migratoria en México, Informe final*, Tijuana, B.C., México, El Colegio de la Frontera Norte.
- Pécoud, Antoine (2017), “Politización/Despolitización de las Migraciones, Discursos y Prácticas de la Organización Internacional para las Migraciones”, en *Relaciones Internacionales*, núm. 36, octubre 2017-enero 2018, Madrid, Grupo de Estudios de Relaciones Internacionales (GERI)/Universidad Autónoma de Madrid (UAM), pp. 177-196.
- Quiroz Rendón, Perseo (2013), *Alcance de la Reforma Constitucional en Derechos Humanos y la Normativa en la Agenda Migratoria*, noviembre, Sin Fronteras/IAP.
- Sin Fronteras (2009), *Situación de los derechos humanos de las personas migrantes y solicitantes de asilo detenidas en las Estaciones Migratorias de México, 2007-2009*, México, Sin Fronteras/IAP.
- Sin Fronteras (2014), *La ruta del encierro. Situación de las personas en detención en estaciones migratorias y estancias provisionales*, mayo, México, Sin Fronteras/IAP.
- Tuirán, Rodolfo y José Luis Ávila (2010), “La migración México-Estados Unidos, 1940-2010”, en Francisco Alba, Manuel Ángel Castillo y Gustavo Verduzco (coords.), *Migraciones internacionales. Los grandes problemas de México*, vol. 3, México, El Colegio de México, pp. 93-134.
- Varias organizaciones (2017), *Informe alternativo sobre el cumplimiento de México de la Convención Internacional sobre la Protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares para el Comité de los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares de Naciones Unidas (CMW)*, agosto, México, disponible en <[http://sinfronteras.org.mx/wp-content/uploads/2017/11/Informe-Alternativo\\_OSC\\_M%C3%A9xico.pdf](http://sinfronteras.org.mx/wp-content/uploads/2017/11/Informe-Alternativo_OSC_M%C3%A9xico.pdf)>, consultado el 22 de enero de 2018.
- Vega-Macías, Daniel (2017), “Tendencias y políticas migratorias recientes sobre refugio en México”, en *Odisea, Revista de Estudios Migratorios*, núm. 4, octubre, Instituto de Investigaciones Gino Germani/Facultad de Ciencias Sociales-Universidad de Buenos Aires, pp. 202-227.
- Velázquez Grunstein, Cassem Gerardo (2016), *Migrante cero. Una propuesta de indicadores de seguridad para las personas migrantes*, Documento ejecutivo, agosto, México, Instituto de Estudios y Divulgación sobre Migración (INEDIM).

- Yankelevich, Pablo (2011), *¿Deseables o inconvenientes? Las fronteras de la extranjería en el México posrevolucionario*, junio, Madrid, Escuela Nacional de Antropología e Historia/Bonilla Artigas Editores, S.A. de C.V./Iberoamericana.
- Yankelevich, Pablo (2015), “Mexicanos por naturalización en la primera mitad del siglo XX. Un acercamiento cuantitativo”, en *Historia Mexicana*, vol. LXIV, núm. 4, abril-junio, México, Centro de Estudios Históricos, El Colegio de México, pp. 1729-1805.



*Migración de mexicanos a Estados Unidos.*  
*Derechos humanos y desarrollo*  
volumen 20 de la colección  
*México 2018-2024: Nueva estrategia de desarrollo,*  
coordinada por José Luis Calva,  
se terminó en 2019  
en Juan Pablos Editor, S.A.  
2a. Cerrada de Belisario Domínguez 19  
Col. del Carmen, Alcaldía de Coyoacán  
México, 04100, Ciudad de México  
<juanpabloseditor@gmail.com>



# CNU **CONSEJO NACIONAL DE UNIVERSITARIOS POR UNA NUEVA ESTRATEGIA DE DESARROLLO**

## OBJETIVOS

**Primero:** conjuntar nuestros esfuerzos para formular desde una perspectiva universitaria un sistema integral de propuestas viables de políticas públicas capaces de superar el pobre y errático desempeño mostrado por la economía mexicana durante las últimas décadas, fortalecer la cohesión social de nuestra nación y abrir los cauces de un desarrollo sustentable, incluyente, equitativo y democrático.

**Segundo:** contribuir de manera organizada a la formación de la conciencia ciudadana sobre la apremiante necesidad de que nuestro país adopte una nueva estrategia de desarrollo.

**Tercero:** contribuir a enriquecer el contenido y a elevar la calidad del debate político y social sobre los grandes problemas nacionales.

Estos objetivos los realizaremos con espíritu de servicio a la nación y visión de Estado, con plena independencia respecto a los partidos políticos.



9 786077 115175