

NUEVA LEY DE MIGRACIÓN. AVANCES Y RETOS

▪ Jorge Rocha Quintero* ▪

El pasado 25 de mayo de 2011 se promulgó la Ley de Migración (LM) que tiene como propósito la regulación del tema migratorio en México, asunto que antes estaba, fundamentalmente, subordinado a la Ley General de Población (LGP) y a otros ordenamientos jurídicos. Desde esta óptica, la creación misma de este marco regulatorio representa un avance, ya que se reconoce que la migración y los fenómenos que se dan alrededor de ésta requerían una normativa específica que contribuyera a resolver los problemas más acuciantes que se presentan en las diversas formas de migración que ocurren en México, e intentar darle un enfoque de respeto a los derechos humanos.

* Es profesor-investigador del ITESO, maestro en Impactos Territoriales de la Globalización en Ámbitos Periféricos y Centrales por la Universidad Internacional de Andalucía (España), licenciado en Sociología por la Universidad de Guadalajara y licenciado en Filosofía por la Universidad del Valle de Atemajac. Actualmente, coordina la maestría en Política y Gestión Pública del ITESO.

Ninguna ley surge de la nada, todas aparecen en un contexto sociopolítico específico y no podemos entender, de manera suficiente, la contribución de una norma mientras no liguemos su creación al contexto social al que pretende dar respuesta. En el caso de la LM es necesario hacer un breve recuento de lo que está pasando en materia migratoria, para entender mejor lo que significa esta nueva legislación.

1. Contexto en el que surge la Ley de Migración

México es un país atravesado por varias formas de migración. Desde la década de los cincuenta, existe una migración sistemática y regular de mexicanos hacia Estados Unidos. Este flujo se ha incrementado cada vez que en nuestro país hay una crisis económica grave. Se estima que actualmente hay más de 11 millones de mexicanos en la Unión Americana, de los cuales un poco menos de la mitad tiene una estancia irregular. Otro de los flujos de migración más reciente es el de personas que van del sur del país hacia los grandes campos de cultivo del Bajío, el noroeste y el norte de México. Esta migración es de corte circular e interno, es decir, estos trabajadores y trabajadoras permanecen en sus lugares de origen de enero a junio, y en la segunda parte del año se trasladan a los sitios de recepción y trabajo. La mayoría de estos migrantes son jornaleros agrícolas, en su mayor parte indígenas, que año con año realizan este proceso. Otras formas de migración son del campo a la ciudad, provocada por el modelo de desarrollo implementado después de la Revolución mexicana; aquí podemos encontrar migraciones más específicas, como la de comunidades indígenas que van estableciendo barrios en las grandes ciudades de la República, o la de personas centroamericanas que regularmente trabajan en plantaciones agrícolas en zonas de la frontera sur.

La forma de migración más novedosa y que ha sido motivo de gran preocupación por las violaciones a los derechos humanos que se docu-

mentaron, es el paso de los migrantes provenientes de Centroamérica, que atraviesan todo el territorio nacional con el fin de llegar a Estados Unidos.

Es muy evidente que México es un país donde existen muchos tipos y formas de migración, y es uno de los aspectos que la LM recupera en su artículo 2o.: “para atender el fenómeno migratorio de México de manera integral, como país de origen, tránsito, destino y retorno de migrantes”.

Ahora bien, los principales problemas asociados al fenómeno migratorio en todas sus formas son los siguientes:

- a) Estados Unidos mantiene una política migratoria persecutoria y criminalizante sobre los migrantes. A pesar de los esfuerzos del gobierno de Barack Obama, el tema ha avanzado muy poco y en varios estados se han impulsado leyes que vulneran los derechos de los migrantes. Además, todas las iniciativas de regularizar la estancia de personas que no tienen todos los permisos necesarios han sido obstaculizadas sistemáticamente. A esto hay que agregar que persiste una cultura que tiende a ser racista y discriminatoria, situación que luego se traduce en violaciones a los derechos humanos. El gobierno de México ha intentado cambiar estas condiciones, pero sus esfuerzos no han generado los frutos deseados, incluso se le llegó a reclamar que debería ser congruente con el trato que otorga a personas migrantes de otros países y las condiciones que pide para sus connacionales.
- b) En lo referente a la llamada migración circular, desde hace 20 años se viene reportando y documentando que las condiciones laborales de los llamados jornaleros agrícolas contravienen todo lo establecido en la Ley Federal del Trabajo, en los ordenamientos internacionales en materia laboral y se ha descubierto el fenómeno de trabajo infantil y de discriminación por razones étnicas. Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) han generado informes y promovido litigios con el propó-

sito de visibilizar el tema y demandar soluciones; sin embargo, en este rubro tampoco se han producido avances significativos que resuelvan los problemas que se generan.¹

- c) La migración de tránsito de personas provenientes del sur del continente, sobre todo de Centroamérica, últimamente ha estado presente en la opinión pública por los lamentables acontecimientos que se han generado alrededor de la movilidad de estos flujos de personas. Desde 2005, algunas OSC de derechos humanos empezaron a denunciar las situaciones de las y los migrantes, por ejemplo, la extorsión por parte de autoridades de todos los niveles, el robo, la discriminación de algunos sectores de la población, las condiciones de vulnerabilidad en el viaje que se traducen en hambre, poco descanso y problemas de salud. El tema empezó a tener más notoriedad cuando aparecieron cuatro fenómenos en torno a la migración centroamericana. El primero fue la aparición de personas mutiladas que, debido al cansancio y a que transitan por las vías de tren, sufrían accidentes muy graves que terminaban en la amputación de alguna extremidad. El segundo hecho fue la violencia que sufrían las mujeres. De acuerdo con el Informe “Víctimas invisibles. Migrantes en movimiento en México”, publicado por Amnistía Internacional,² el 20% de las mujeres migrantes sufría algún acto de abuso sexual en su trayecto por el país; vinculado a este problema, se identificó que algunas de las mujeres migrantes eran objeto de la trata de personas. El tercer asunto fue la aparición de los secuestros de migrantes. La Pastoral de la Movilidad Humana presentó, en 2008, al entonces secretario de Gobernación, Juan Camilo

1. Para conocer más sobre este tema se pueden consultar los trabajos del Centro de Derechos Humanos de la Montaña de Guerrero “Tlachinollan”, A. C.

2. Amnistía Internacional. *Víctimas invisibles. Migrantes en movimiento en México*, México, AI, 2010.

Mouriño, un vasto informe que daba cuenta del problema del secuestro de migrantes,³ luego la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) ha publicado otros documentos donde se muestra la gravedad del problema.⁴ El cuarto asunto está ligado a los actos en los que se ha privado a los migrantes de la vida (como la matanza de San Fernando en el estado de Tamaulipas), o a las personas de origen centroamericano que están reportadas como desaparecidas. Todos estos factores propiciaron que el tema de la migración centroamericana se convirtiera en una enorme fuente de preocupación, y orilló al gobierno federal a emprender algunas acciones para evitar esta situación.

En este contexto sociopolítico, se impulsa la creación, el debate y la aprobación de la Ley de Migración, ya que ante lo expuesto arriba la LGP resultaba totalmente insuficiente para abordar las situaciones que se están generando.

2. Los principales asuntos que regula la Ley de Migración

La nueva LM cuenta con siete títulos y 162 artículos que están estructurados de la siguiente forma:

- Título primero: Disposiciones preliminares.
- Título segundo: Derechos y obligaciones de los migrantes.
- Título tercero: De las autoridades en materia migratoria.
- Título cuarto: Del movimiento internacional de personas y la estancia de extranjeros en territorio nacional.

3. Pastoral de la Movilidad Humana. "Informe presentado a SEGOB", inédito, 2008.

4. CNDH. *Informe especial de la CNDH sobre los casos de secuestro en contra de migrantes*, México, CNDH, 2009.

- Título quinto: De la protección a los migrantes que transitan por el territorio nacional.
- Título sexto: Del procedimiento administrativo migratorio.
- Título séptimo: De las sanciones.
- Transitorios.

Sin el ánimo de repetir lo que dice la LM, es necesario evaluar los avances y los retrocesos que representa esta nueva norma, desde una perspectiva de protección y defensa de los derechos humanos que, como ya se dijo, es uno de los problemas más serios y profundos que viven las y los migrantes.

Lo primero que resulta significativo es que la ley tiene como referente y está enmarcada por la necesidad de proteger y respetar los derechos humanos; se define la migración como un fenómeno caracterizado por su complejidad y que, por lo tanto, se requiere un tratamiento integral para hacer un abordaje adecuado del mismo. Los primeros dos artículos plantean una serie de definiciones que es necesario recuperar para entender el enfoque con el que se construyó esta ley.

Artículo 1. Las disposiciones de esta Ley son de orden público y de observancia general en toda la República y tienen por objeto regular lo relativo al ingreso y salida de mexicanos y extranjeros al territorio de los Estados Unidos Mexicanos y el tránsito y la estancia de los extranjeros en el mismo, es un marco de respeto, protección y salvaguarda de los derechos humanos, de contribución al desarrollo nacional, así como la preservación de la soberanía y de la seguridad nacional.

Artículo 2. La política migratoria del Estado Mexicano es el conjunto de decisiones estratégicas para alcanzar objetivos determinados que con fundamento en los principios generales y demás contenidos en la presente Ley, se plasman en el Reglamento, normas secundarias,

diversos programas y acciones concretas para atender el fenómeno migratorio de México de manera integral, como país de origen, tránsito, destino y retorno de migrantes.

Son principios en los que debe sustentarse la política migratoria del Estado mexicano los siguientes: Respeto irrestricto de los derechos humanos de los migrantes, nacionales y extranjeros, sea cual fuere su origen, nacionalidad, género, etnia, edad y situación migratoria, con especial atención a grupos vulnerables como menores de edad, mujeres, indígenas, adolescentes y personas de la tercera edad, así como víctimas del delito. En ningún caso una situación migratoria irregular configurará por sí misma la comisión de un delito ni prejuzgará la comisión de ilícitos por parte de un migrante por el hecho de encontrarse en condición no documentada.

Además de lo anterior, la LM tiene varios avances sustantivos en materia de derechos humanos; el primero es que descriminaliza la migración, es decir, no se considera objeto de delito el hecho de que una persona se encuentre en el país en una situación de irregularidad legal, y no sólo eso, que una condición migratoria irregular no impide, de ninguna forma, que los derechos de los migrantes sean respetados y protegidos. Es decir, un migrante en México, sin importar su situación migratoria, debe tener acceso a todos los derechos, sobre todo a la salud, la educación y al debido proceso. Cabe señalar que hay un pronunciamiento claro en la LM sobre estos tres derechos humanos, en el sentido de que tienen que ser garantizados por el Estado.

Siguiendo con la descriminalización, ante los intentos de algunos actores políticos de regular e intervenir en las acciones que llevan a cabo albergues, casas de asistencia y grupos de derechos humanos que trabajan en favor de las y los migrantes, en la Ley se descriminaliza la acción social humanitaria y permite el desarrollo de la labor de este tipo de

instituciones sin que tengan que rendir cuentas al gobierno. Aunque no hay ningún planteamiento que potencie el trabajo de estas organizaciones, queda claro que su labor es importante y, por lo tanto, no debe tener ningún impedimento para su realización.

Otro de los planteamientos centrales de la LM es la necesidad de construir e implementar una política propia y definida de migración, que necesariamente implicará la elaboración de políticas públicas, y que se trabaje en conjunto entre las OSC que están involucradas en el tema y las dependencias gubernamentales que están obligadas a atender la migración. Resulta positivo que esta norma ponga como imperativo que la definición de la política migratoria tenga que hacerse en conjunto y con el acuerdo de la sociedad civil. Esto, si se lleva a cabo, propiciará que las acciones derivadas de la política migratoria puedan tener mejores efectos.

Es extraño que a pesar de que la CNDH ha tenido una actuación protagónica en la visibilización de los problemas que acompañan a la migración centroamericana, en la LM se le adjudican muy pocas obligaciones, sobre todo si se plantea que los derechos humanos son un referente fundamental de esta legislación. La Comisión Nacional sólo es nombrada en dos ocasiones, y una de ellas es para verificar que las condiciones de las estancias migratorias cumplan con las normas y los requerimientos que plantea la propia legislación.

Otro de los elementos fundamentales de la nueva LM es la designación de cuáles son las autoridades competentes para diseñar e implementar la política migratoria y vigilar el cumplimiento de la Ley. A la Secretaría de Gobernación le corresponde formular y dirigir la política migratoria en el país, pero es el Instituto Nacional de Migración (INM) “un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría [de Gobernación], que tiene por objeto la ejecución, control y supervisión de los actos realizados por las autoridades migratorias en territorio nacional, así como la ins-

trumentación de políticas en la materia, con base a los lineamientos que expida la misma Secretaría”.⁵

En el artículo 20 de la LM se desarrollan las competencias del INM, entre las que se encuentran la aplicación de las sanciones a funcionarios públicos que violen esta normativa. Uno de los puntos que llaman la atención es que todas las personas que laboren en el Instituto deberán pasar por una certificación, y el perfil que se plantea en la LM se ubicó en estándares muy altos. Los miembros del Instituto son los únicos que pueden realizar aseguramientos de migrantes que se encuentren en condiciones irregulares y para ello pueden ser auxiliados por la Policía Federal. Con esta normativa se impide que cualquier otra autoridad del nivel que sea pueda llevar a cabo estas acciones.

También en esta normativa se desarrolla una serie de procedimientos en cuanto a la estancia, forma, procesos, derechos, obligaciones de las personas extranjeras en el país.

3. Retos que plantea la Ley de Migración

Ahora bien, es un hecho que la LM por sí misma no resolverá los problemas y las violaciones a los derechos humanos que sufren las y los migrantes, sobre todo los de origen centroamericano; ellos se mantendrán si no hay estrategias que aterricen lo dictado por la Ley. Por esta razón, se impone la necesidad de construir una política migratoria y un reglamento acorde con el espíritu de la LM.

Precisamente éste es el primer reto: que tanto el Reglamento derivado de la Ley, la política migratoria, las políticas públicas y la forma de proceder del INM estén alineados entre sí y con los planteamientos de la LM; si esto no llega a suceder, las propias instituciones se convertirán en

5. Artículo 19 de la Ley de Migración.

el primer dique para el cabal cumplimiento de la LM. El segundo reto ligado al primero es que el Reglamento, la política migratoria, las políticas públicas y el INM den viabilidad a la aplicación de la Ley, es decir, que se aseguren las condiciones para que, efectivamente, se cumpla con lo estipulado en la legislación. De otra manera de nada servirá el esfuerzo empeñado para la aprobación de esta ley.

El tercer reto que implica la LM es que, por las características y las atribuciones del INM, se implemente en esta institución el servicio civil de carrera, para generar los incentivos necesarios a fin de atraer a personas que cuenten con el perfil requerido, asegurar el mantenimiento de personal con experiencia y capacitación, y evitar que incurran en prácticas indeseables, como ha sucedido hasta ahora de acuerdo con la información vertida en los medios de comunicación.⁶ Dicho de otra forma, se requiere despolitizar al Instituto y dejar de utilizarlo como otro más de los lugares donde la clase política coloca a quienes les debe favores de campaña. Esta nueva legislación implica una necesaria profesionalización de las tareas del INM.

Otra de las necesidades que surgen con la LM es la generación de espacios formales y regulares de diálogo, colaboración y negociación entre las dependencias que atienden el fenómeno migratorio y las OSC implicadas e interesadas en el tema. La experiencia empírica ha mostrado que para realizar un acercamiento integral a los problemas asociados a la migración es necesario el concurso de todos los actores sociales y políticos partícipes en el tema, y precisamente, al reconocer esta situación, la Ley plantea como un imperativo el trabajo conjunto.

Uno de los retos más importantes, pero que hasta ahora se ha mencionado muy poco, es que por la naturaleza del fenómeno migratorio

6. Recordemos que varios miembros del INM están sujetos a procesos penales porque, precisamente, estaban ligados a redes criminales de secuestro.

y por la necesidad de elaborar políticas públicas viables y eficientes, se vuelve necesario e imprescindible la generación de conocimiento sobre la migración que esté actualizado y debidamente fundamentado. Si este insumo no está presente, se pueden generar políticas públicas erróneas y que no respondan a las cambiantes demandas del fenómeno migratorio. Si hay un campo donde las tendencias se modifican con rapidez es, precisamente, en la migración.

4. Obstáculos estructurales que la Ley no resuelve

Aun cuando todo lo anterior se realice de manera eficiente, no se puede dejar de lado que hay dos problemas de corte estructural que, mientras no se resuelvan, seguirán determinando las formas y la intensidad de la migración; tampoco se puede dejar de lado que, mientras no se armonicen los marcos normativos y las políticas migratorias de Estados Unidos, de México y de los países centroamericanos, muchos de los derechos humanos de las y los migrantes no estarán debidamente garantizados y protegidos, por lo que es tarea de todos estos gobiernos tomar el asunto con la seriedad que merece, sabiendo que si persisten estas condiciones, los mayores beneficiados de los flujos migratorios seguirán siendo los demandantes de mano de obra barata.

El segundo problema estructural se refiere a que si se mantienen las condiciones de pobreza, marginación y exclusión, en muchos lugares de México y Centroamérica continuarán existiendo los incentivos para migrar, a pesar de que las condiciones de vulnerabilidad y los riesgos de los migrantes sean tan altos.

Se tiene que dejar claro que ninguno de estos problemas se resuelve con la aprobación y la implementación de la LM, y para tener soluciones en este nivel se requiere transitar por otros caminos y estrategias.

5. Breves conclusiones

La LM representa un indudable avance, ya que implica un reconocimiento de los problemas en torno al fenómeno migratorio y que ante él se necesitan acciones de parte del Estado mexicano. Resulta esperanzador que se conciba la migración como un tema complejo que requiere un tratamiento integral y que el marco del respeto y vigencia de los derechos humanos sea uno de sus principios fundamentales.

Sin duda alguna, la Ley es perfectible, pero los mayores retos están alrededor de las acciones que siguen, es decir, en la aprobación del Reglamento y en la construcción de la política migratoria, las políticas públicas y en la relación que establezcan las dependencias gubernamentales con las OSC.