

Migración y la agenda de desarrollo para después de 2015

Migration and the Development Agenda beyond 2015

Javier Urbano Reyes

Coordinador del Programa de Asuntos Migratorios (Prami), profesor-investigador, Departamento de Estudios Internacionales (DEI), Universidad Iberoamericana
javier.urbano@uia.mx



Resumen:

En el contexto del debate sobre la evaluación de lo alcanzado y de los rezagos en el cumplimiento de los ODM, buena parte de la comunidad internacional ha coincidido en la necesidad de integrar la migración como tema de la agenda de desarrollo para después de 2015, desde un enfoque de responsabilidad compartida global. Vista la migración como uno de los síntomas más evidentes del grado de avance de las políticas de desarrollo, estamos ante el reto de construir un catálogo de responsabilidades para una de las poblaciones más desprotegidas y vulnerables.



Abstract:

In the context of the debate on the evaluation of what has been achieved and what are the delays in meeting the MDG's, much of the international community has agreed on the need to integrate migration as one of the topics of the so-called Agenda Post-2015, from the perspective of global shared responsibility. Viewing migration as one of the most obvious signs of progress of development policies, we face the challenge to build a catalog of responsibility for one of the most disadvantaged and vulnerable populations.



Palabras clave:

México, Migración internacional, desarrollo, cooperación internacional, agenda común, globalización.



Key Words:

Mexico, International migration, development, international cooperation, common agenda, globalization.

Migración y la agenda de desarrollo para después de 2015

Javier Urbano Reyes

Introducción

En este artículo se propone una ruta de orientación que enriquezca el debate sobre el diseño de las estrategias para después de 2015 y el papel que la movilidad migratoria internacional debe desempeñar en éste. Primero, se aborda el vínculo de los flujos migratorios con la agenda del desarrollo, y posteriormente la movilidad migratoria durante el periodo de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Esta sección presenta iniciativas claves al nivel internacional para no restar importancia al tema de migración en las discusiones sobre desarrollo, a pesar de que no figuró entre los ODM. Después, se aborda el tema de migración y la agenda de desarrollo para después de 2015, y la reacción de México ante esa nueva agenda. Este artículo tiene también por objetivo presentar algunas propuestas de diseño de una política migratoria para después de 2015, y de este modo contribuir al debate en torno a este tema de suma relevancia para nuestro país. Finalmente, se discute el papel de México en el proceso de elaboración de la agenda para después de 2015 en materia de gestión migratoria.

El vínculo de los flujos migratorios con la agenda del desarrollo

La migración es un tema que pertenece a un proceso de debates que se ha construido desde hace décadas y que ha evolucionado a partir de prerrogativas como el derecho a la vida, la lucha contra el racismo, los derechos de la infancia o de la mujer migrante, hasta la obligación de respetar las manifestaciones culturales del inmigrado, la educación bicultural o incluso el derecho a votar a distancia.

Debemos reconocer que en años recientes la movilidad de los migrantes y su relación con los procesos de desarrollo ha sido enunciada explícitamente en diversos documentos, pero no podemos perder de vista que esta enunciación es inviable si no identificamos las variables o los criterios necesarios para hacer operativo este vínculo. Entonces, si se establece el mandato de integrar a estas poblaciones a la política de desarrollo, la cuestión siguiente sería cómo hacer posible esa integración, por lo que la respuesta más adecuada estaría de acuerdo con las normas internacionales relacionadas con los migrantes. En otras palabras, las normas más recientes mandatan los *qué*, pero las normas internacionales que las preceden indican los *cómo*.

Uno de los momentos más importantes en la construcción del acervo de protección y promoción se da con la entrada en vigor en 2003 de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares,¹ aprobada por la Asamblea General de la ONU el 18 de diciembre de 1990. Su objetivo era que todos los trabajadores migratorios gozaran de sus derechos humanos independientemente de su situación jurídica. En la parte VI de la Convención se impuso una serie de obligaciones a los Estados firmantes para promover “condiciones satisfactorias, equitativas y dignas” en relación con

¹ Asamblea General de las Naciones Unidas, Convención Internacional Sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, A/RES/45/158, 18 de diciembre de 1990. Un documento de referencia es CEPAL, *Globalización y desarrollo*, LC/G.2157 (SES.29/3), Santiago de Chile, ONU, 2002.

la migración internacional de trabajadores y sus familiares. Hasta el momento de su entrada en vigor podemos considerar que todo el acervo que le precede tiene características básicas: por un lado es *acumulativo* en términos de la elaboración de un catálogo de obligaciones para las naciones de recepción, aunque hay poca referencia sobre deberes para los países de origen o tránsito, y no se tiene en cuenta que más de un tercio de la migración en el mundo ocurre entre países de grado de desarrollo medio o bajo.²

Por otro lado, estos instrumentos son *progresivos* al identificar obligaciones vinculadas al movimiento social ascendente de las poblaciones migrantes,³ esto es, aquellas cuyo objetivo es la integración del migrante y sus familiares bajo la responsabilidad de la política pública.

La movilidad migratoria durante el periodo de los ODM

En los ODM no está explícitamente enunciada la migración, pero todas las variables definidas como compromiso están estrechamente asociadas a la baja o al aumento de los flujos migratorios en el mundo. Interpretada como *fenómeno-síntoma*, la movilidad mundial de personas, especialmente las más vulnerables, se verá impactada de forma positiva o negativa si se logran revertir las situaciones de pobreza.

En efecto, el tema de la migración tiene vínculos con prácticamente todos los ODM, sobre todo, los objetivos 1 (Erradicar la pobreza extrema y el hambre); 3 (Promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer); 6 (Combatir el VIH/sida, el paludismo y otras enfermedades); 7 (Garantizar la sostenibilidad del medioambiente), y 8 (Fomentar una asociación mundial para el desarrollo).

² Organización Internacional para las Migraciones (OIM), *World Migration Report 2013: Migrant Well-being and Development*, Ginebra, OIM, 2013, disponible en http://publications.iom.int/bookstore/free/WMR2013_EN.pdf (fecha de consulta: 25 de noviembre de 2014).

³ Seymour Martín Lipset y Reinhard Bendix, *Movilidad social en la sociedad industrial*, con un apéndice sobre movilidad social en la Argentina por Gino Germani, Buenos Aires, Editorial Universitaria de Buenos Aires, 1969.

Para efectos de este análisis, nos interesan dos pendientes de los ODM que generan cierta movilidad de migrantes para la cual aún no se construyen instrumentales sólidos de gestión. El primero es el fenómeno de la migración medioambiental.⁴ En el debate abierto por los estudios de Myers y Kent⁵ se calculó que había más de veinte millones de *refugiados medioambientales*, además de una población de 200 millones de personas en riesgo de desplazamiento.⁶ Ciertamente, las cifras aún son imprecisas en gran medida por la ausencia de una definición clara sobre la figura del migrante medioambiental, aunque otros informes no descartan que en las próximas cuatro décadas las cifras serán de cientos de millones de personas desplazadas.⁷

El segundo asunto se refiere a la matrícula infantil. Debemos indicar que en la actualidad 15% de todos los niños del mundo llevan a cabo trabajos que menoscaban su derecho a la protección y, como consecuencia, ponen en riesgo su vínculo con la escuela; en el caso de las niñas en particular, 11% del total se casa antes de los 15 años, lo que elimina la posibilidad de continuar su educación.

Estas dos variables, vistos algunos de los resultados de los ODM, son las que tienen más atraso en su cumplimiento y un efecto decisivo en la composición de los flujos migratorios. Por ello, los próximos debates deben poner mayor énfasis en relacionar la educación con la movilidad de los migrantes, pues en el caso de países como México o regiones como Centroamérica, la migración infantil es un fenómeno emergente que está profundamente asociado a las situaciones de pobreza, exclusión y violencia.

⁴ OIM, *Cambio climático, degradación ambiental y migración*, Ginebra, OIM, 2011.

⁵ Norman Myers y Jennifer Kent, *Environmental Exodus: An Emergent Crisis in the Global Arena*, Washington, D. C., Climate Institute, 1995, disponible en <http://www.climate.org/PDF/Environmental%20Exodus.pdf> (fecha de consulta: 25 de noviembre de 2014).

⁶ El Instituto sobre Medioambiente y Seguridad Humana de la Universidad de las Naciones Unidas (UNU-EHS) calculó en 2010 que había cerca de cincuenta millones de refugiados medioambientales.

⁷ Andrew Morton, Philippe Boncour y Frank Laczko “Human Security Policy Challenges”, en *Forced Migration Review*, núm. 31, octubre de 2008, p. 6.

Existe un momento importante en el desarrollo del acervo internacional de protección de los derechos humanos de los migrantes. A partir de la convocatoria al Diálogo de Alto Nivel de las Naciones Unidas en 2006 y 2013, es posible afirmar que estas normas adquieren la condición de *normas de promoción* con sentido ético y asociadas a una especie de *responsabilidad concurrente*. Con el Diálogo, la ONU ha logrado desmontar el argumento *endógeno* de la política migratoria para anclarlo a la consecución de los ODM. Antes de estos importantes eventos, la movilidad migratoria era interpretada en la práctica como un asunto de obligación sólo en la medida de que se lograra atender primero el *principio de la prioridad nacional*, esto es, proveer los derechos a los nacionales y, si los medios eran suficientes, atender a los extranjeros, de tal forma que la convocatoria del organismo multilateral por excelencia a estos debates promueve de manera acertada una *hoja de ruta de la política pública* en la cual caben los no nacionales.

Por supuesto que los resultados de los diálogos de alto nivel tienen tras de sí varios años de trabajo. Desde 1994 el Segundo Comité de la Asamblea General puso en la mesa la relación entre la migración y el desarrollo, y ha buscado la mejor forma de analizar este importante debate. Quizá el avance más significativo en los años siguientes haya sido la convocatoria auspiciada por Suecia y Suiza en 2003 para el lanzamiento de la Comisión Global sobre Migración Internacional, que tras diferentes recomendaciones y encuentros dio como resultado la creación del Grupo de Migración Global que, entre otros temas, propuso un debate amplio sobre la relación entre la migración y el comercio, la seguridad humana, las remesas, la función del sector privado y en especial sobre dos elementos íntimamente ligados a la movilidad humana: el desarrollo (aprovechar la movilidad humana) y la cooperación internacional.

Los diálogos de alto nivel sobre migración y desarrollo fueron precedidos por el informe del secretario general de la ONU y por la resolución de 2009 relativa a la misma temática.⁸ En el informe se destaca especialmente

⁸ Asamblea General de las Naciones Unidas, Migración internacional y desarrollo, A/RES/63/225, 10 de marzo de 2009.

una afirmación que en adelante guiará las líneas de trabajo de la ONU en relación con la política migratoria: “La migración ha desempeñado un papel fundamental en la consecución de muchos de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Ha llegado el momento de que los Estados Miembros consideren hacer de la migración y de los migrantes una parte explícita de la agenda de desarrollo para después de 2015”.⁹

En este contexto, la convocatoria al Diálogo de Alto Nivel sobre Migraciones y Desarrollo de 2006 propició una serie de propuestas relativas a la lucha contra la trata y el tráfico de personas, la generación de acciones para la protección de los derechos humanos, los derechos de las mujeres migrantes y, en especial, el llamado a las naciones a reflexionar sobre el potencial de aportación al desarrollo de las naciones que el migrante/inmigrante puede hacer si se cumple el requisito del respeto a sus derechos elementales.

Por lo que respecta al Diálogo de Alto Nivel de 2013, existe una evolución digna de destacar, especialmente porque en el evento se ratifica la validez de conceptos como la *cooperación internacional* y de sus estrategias: “Reconocemos la importante contribución de la migración al logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y reconocemos también que la movilidad humana es un factor clave para el desarrollo sostenible que ha de tomarse debidamente en cuenta en la elaboración de la agenda para el desarrollo para después de 2015”.¹⁰

Mediante un resumen general de lo que podríamos llamar *segunda evolución* de los instrumentos en materia migratoria se identifican elementos de suma importancia vinculados al desarrollo. En primer lugar, los instrumentos restan legitimidad y modulan el principio de la *prioridad nacional*,¹¹

⁹ Asamblea General de la ONU, Migración internacional y desarrollo. Informe del secretario general, A/68/190, 3 de agosto de 2012, p. 3, en <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/68/190> (fecha de consulta: 25 de noviembre de 2014).

¹⁰ Asamblea General de la ONU, Declaración del Diálogo de Alto Nivel sobre la Migración Internacional y el Desarrollo, A/RES/68/4, 21 de enero de 2014, en <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/68/4> (fecha de consulta: 25 de noviembre de 2014).

¹¹ Ana María López Sala, *Inmigrantes y Estados: la respuesta política ante la cuestión migratoria*, Barcelona, Anthropos, 2005, p. 17.

en segundo lugar, evolucionan en sentido cuantitativo (mayor cantidad de instrumentos) y en sentido cualitativo, es decir, se analizan cada vez más temas vinculados al bienestar de las personas inmigradas. En tercer lugar, este acervo invoca el principio de *responsabilidad por la integración*, por lo cual las naciones no sólo están obligadas a proteger los derechos básicos del que migra, sino a establecer mecanismos para afirmar la pertenencia jurídica y social de éste y de sus familiares al país de recepción. En cuarto lugar, se reafirma la necesidad de la atención a los vinculados con el migrante, es decir, sus hijos, madre, padre esposa, etcétera, por lo que adquieren mayor relevancia las recomendaciones sobre la integración.

Estos conceptos no están aislados, sino que forman parte de un acervo y de un discurso: un acervo para medir el grado de desarrollo de los no nacionales, y un discurso que reclama que el migrante internacional debe pertenecer a la agenda de política pública del Estado: “Si la clave del desarrollo es la expansión de las capacidades y libertades humanas, los poderes públicos deben priorizar aquellas actuaciones tendentes a potenciar el papel de la sociedad en todo el proceso”.¹²

Migración y la agenda de desarrollo para después de 2015

No existe, evidentemente, una sencilla relación causa-efecto entre la migración y el logro de los ODM. La migración puede tener una influencia directa y positiva en la consecución de estos objetivos. Sin embargo, puede constituir igualmente un reto que debe abordarse con el fin de avanzar hacia su consecución.

En su artículo “Migración es desarrollo”, Peter Sutherland, representante especial del secretario general de las Naciones Unidas para la migración internacional y el desarrollo, argumenta que:

¹² Pedro Ibarra y Koldo Unceta, “Presentación”, en P. Ibarra y K. Unceta (coords.), *Ensayos sobre el desarrollo humano*, Barcelona, Icaria (Cooperación y Desarrollo), 2001, pp. 14-15.

Tal vez sea comprensible que los ODM desde su origen no mencionaron la migración interna o internacional. Éstos son temas políticamente sensibles que podrían haber polarizado, más que unificar, la comunidad internacional. Por otra parte, el conocimiento empírico de cómo la migración interactúa con el desarrollo fue limitado en el momento; hubo pocos datos con los que dar forma a objetivos medibles. [Sutherland prosigue:] la nueva agenda debe formularse en un relato más completo sobre cómo se produce el desarrollo, es decir, construir una narrativa que da cuenta de problemas complejos como la migración [y concluye que]: el resultado más probable del debate sobre la nueva agenda será algo entre el enfoque de estilo ODM —objetivos concretos y medibles para la reducción de la extrema pobreza— y la narrativa sobre el desarrollo sostenible que hace hincapié en las fuerzas complejas de interdependencia, como la migración y el cambio climático.¹³

El tema de la migración en la nueva agenda de desarrollo figura directa e indirectamente en varias de las propuestas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).¹⁴ Por ejemplo:

- *Objetivo 10.* “Reducir la desigualdad en y entre los países”. De manera específica, el 10.7 habla sobre: “Facilitar la migración y la movilidad ordenadas, seguras, regulares y responsables de las personas, entre otras cosas mediante la aplicación de políticas migratorias planificadas y bien gestionadas”. Y el 10.c señala: “Para 2030, reducir a menos del 3% los costos de transacción de las remesas de los migrantes y eliminar los canales de envío de remesas con un costo superior al 5%”.

¹³ Peter Sutherland, “Migration is Development”, en Project Syndicate, 15 de marzo de 2013, en <http://www.project-syndicate.org/commentary/migrants-and-the-post-2015-global-development-agenda-by-peter-sutherland> (fecha de consulta: 10 de febrero de 2015).

¹⁴ Véase Asamblea General de ONU, Informe del Grupo de Trabajo Abierto de la Asamblea General sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible, A/68/970, 12 de agosto de 2014, en http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/68/970&Lang=S (fecha de consulta: 10 de febrero de 2015).

- *Objetivo 8.* “Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos”. En el 8.8 dice: “Proteger los derechos laborales y promover un entorno de trabajo seguro y protegido para todos los trabajadores, incluidos los trabajadores migrantes, en particular las mujeres migrantes y las personas con empleos precarios”.
- *Objetivo 16.* “Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles”. El 16.9 subraya: “Para 2030, proporcionar acceso a una identidad jurídica para todos, incluido el registro de nacimiento”.

Ante la nueva agenda, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) organizó talleres en los cuales participaron representantes de gobiernos y de la sociedad civil. El 28 de abril de 2014 el embajador Jorge Montaña, representante permanente de México ante las Naciones Unidas, participó en un evento paralelo sobre el papel de la migración en esta agenda. El evento:

Contó con dos mesas redondas. La primera abordó las razones por las cuales la migración internacional no formó parte de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y la segunda debatió la incorporación de la migración en la definición de la agenda de desarrollo posterior a 2015.

Durante su intervención el Embajador Montaña señaló que en congruencia con la Declaración del Segundo Diálogo de Alto Nivel sobre Migración Internacional y Desarrollo [3 y 4 de octubre de 2013 en Nueva York], el tema migratorio deberá ser abordado de manera integral y con un enfoque centrado en la personas. Añadió que la Declaración reconoce la contribución de la migración al desarrollo sustentable, pero que los migrantes no deben de ser percibidos únicamente como agentes para el desarrollo, ya que primero se deben de garantizar sus derechos humanos.

En seguimiento al contenido de la Declaración, el Representante Permanente de México reiteró que este enfoque deberá ser el eje

central para la incorporación del tema de manera transversal en la agenda de desarrollo posterior a 2015 con un espíritu equilibrado y constructivo.¹⁵

Propuestas de diseño de una política migratoria para después de 2015

Identificados los avances y ponderados los atrasos en los ODM, es de importancia estratégica proponer líneas de orientación para fortalecer las estrategias de política pública a fin de gestionar eficazmente la movilidad migratoria.

- *Vincular la variable de intensidad migratoria y el índice de desarrollo humano (IDH).* Vista la migración como un *fenómeno-síntoma*, es decir, que la baja o el aumento de la cantidad de personas expulsadas se relaciona en gran medida con el aumento o la reducción de su pobreza, es importante sincronizar la evaluación sobre el mejoramiento de la calidad de vida, que se expresa en el IDH, con la reducción o el aumento de los flujos migratorios. No es de especial importancia la variable de matriculación escolar, aunque es una de las agendas pendientes de los ODM, dado su impacto en el aumento de los flujos migratorios de niños.
- *Evaluar la sincronía y la complementariedad entre los flujos de remesas y la ayuda oficial al desarrollo (AOD).* Según proyecciones del Banco Mundial, las remesas mundiales llegaron a los 404 000 millones de dólares (MDD) en 2013; se espera que para 2014 sumen 436 000 MDD, y para 2016, 516 000 MDD.¹⁶ Por su parte, la AOD, según estimaciones de la

¹⁵ Misión Permanente de México ante las Naciones Unidas, "México promueve la inclusión de la migración internacional en la agenda de desarrollo de las Naciones Unidas posterior a 2015", comunicado de prensa, Nueva York, 29 de abril de 2014, en: http://mision.sre.gob.mx/onu/images/com_migracionydes_28abril14.pdf (fecha de consulta: 10 de febrero de 2015).

¹⁶ Migration and Remittances Team/Development Prospects Group, *Migration and Remittances: Recent Developments and Outlook*, Washington, D. C., Banco Mundial (Migra-

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE),¹⁷ sería en 2013 de 134 838 MDD, que si bien aumentó 6.1% respecto del año anterior, es menor en más de tres veces a la transferencia de recursos que generan los migrantes internacionales. Esto sin tener en cuenta las prioridades geográficas y los criterios de asignación de la AOD, que en muchas ocasiones reduce el impacto positivo de estos recursos. El caso contrario son las remesas, que al ser recursos privados, llegan a las naciones sin intermediaciones o *condicionalidades*. Al respecto, una evaluación anual de la prioridad en las transferencias de AOD, vinculada a la movilidad de remesas en el mismo sentido, podría potenciar los dos recursos para complementar las acciones de política pública local y nacional.

- *Movilidad migratoria y fuga de cerebros.* El caso de Estados Unidos es paradigmático. Este país otorga visas de ingreso en su mayoría de acuerdo con el criterio de vínculo familiar y no respecto a la profesión o especialidad de los postulantes. En tiempos recientes se ha debatido la posibilidad de que priorice el otorgamiento de este documento de ingreso a la calificación laboral. Esto en palabras llanas puede ser interpretado como una estrategia de *piratería de recursos humanos altamente calificados*.

En África sucede lo contrario. Informes de la Organización Mundial de la Salud estiman que 24% del peso global de las enfermedades se registra en África subsahariana, entre ellas el sida, la malaria y la tuberculosis, que sólo cuenta con tres por ciento de todo el personal sanitario del mundo, principalmente porque se calcula que 20 000 profesionales de alta calificación salen del continente cada año, la mayor parte de ellos a las naciones ricas de Europa, Asia o América del Norte. Esta situación se repite en el caso de ingenieros, arquitectos e investigadores,

tion and Development Brief 22), abril de 2014, disponible en <http://siteresources.worldbank.org/INTPROSPECTS/Resources/334934-1288990760745/MigrationandDevelopmentBrief22.pdf> (fecha de consulta: 25 de noviembre de 2014).

¹⁷ OCDE, “Net Official Development Assistance from DAC and other Donors in 2013, Preliminary Data for 2013”, 8 de abril de 2014, en <http://www.oecd.org/dac/stats/documentupload/ODA%202013%20Tables%20and%20Charts%20En.pdf> (fecha de consulta: 10 de febrero de 2015).

entre otros, lo que beneficia solamente a los que reciben, ya que no pagan la formación de estas personas, pero sí aprovechan sus habilidades para promover su desarrollo interno en detrimento de las naciones que invirtieron en sus nacionales sin recibir beneficios a cambio. Por ello, la presentación de informes anuales sobre movilidad de migrantes altamente calificados y su vínculo con las necesidades de los países de origen ayudaría a iniciar un debate de gran trascendencia sobre la obligación de los Estados receptores de *pagar los derechos de formación*, lo que abonaría a matizar la pérdida de capital humano, aunque esto no influya directamente en la formación de estos nacionales.

- *Revalorar los proyectos de codesarrollo y adaptarlos a las nuevas características de la movilidad migratoria.* Quizá el único ensayo que propone un sentido operativo a los proyectos de desarrollo vinculados a la movilidad de migrantes es la estrategia que Sami Naïr propuso y operó en Francia hacia 1997. La definición de programas, contingentes, estrategias de formación, generación de empresas a la distancia, y la innovación representada por la idea de aprovechar la movilidad por encima de las políticas de contención pueden ser aprovechadas como marco de referencia. Corregir sus fallas, estilizar sus instrumentos y renovar su operación sería de suma importancia, ya que la intención de esta política es posiblemente lo más cercano a la cooperación para el desarrollo, en la que el migrante es protagonista, diseñador y gestor de las acciones del desarrollo y no mero receptor de las mismas.
- *Promover las relatorías sobre migración y desarrollo al interior de las Naciones Unidas.* Las relatorías se han organizado en el caso de las migraciones para atender una situación de urgencia, pero debemos entender que la migración, como todo fenómeno social y mundial, requiere mecanismos de atención para la *urgencia*, para lo *importante* y fundamentalmente para lo *estructural*. Dotar al relator sobre migraciones de instrumentos y recursos para medir, diagnosticar y evaluar las acciones de integración, reintegración, educación para migrantes y sus hijos, protección y fomento al desarrollo de la mujer migrante daría un mensaje claro de que la política migratoria de cada país debe atender

en su forma integral a las poblaciones recién llegadas, y no sólo cuando se presenta una emergencia, pues esto, en fin de cuentas, hace en muchos casos más vulnerables a los migrantes, o incluso dependientes de la *política de la caridad*.

México en el proceso de elaboración de la agenda para después de 2015 en materia de gestión migratoria

Vistos los informes más recientes sobre violencia contra migrantes, México se ha constituido en un ejemplo de la mala gestión en política migratoria. El negocio de los secuestros documentado por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH)¹⁸ registra miles de casos de este tipo mensualmente; los informes de Amnistía Internacional estiman que seis de cada 10 niñas y mujeres migrantes han sufrido violación, y lo más alarmante es que gran parte de esas agresiones son protagonizadas por representantes del Estado,¹⁹ lo que agrava aún más la responsabilidad de los gobiernos en sus diferentes niveles.

Y, peor aún, la violencia aumenta en forma sincrónica con el aumento de la violencia que se cierne sobre Centroamérica. Al secuestro se unen la violación, los casos de mutilación que los migrantes centroamericanos sufren en el tren de carga, la extorsión en las rutas de autobuses foráneos, las agresiones verbales y físicas por motivos racistas y xenófobos. Estas graves deficiencias en la política de atención se potencian al emerger *la otra agenda migratoria*, es decir, la de la reintegración y la integración. Si bien México siempre ha tenido una población inmigrada menor a uno por

¹⁸ Véase Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), *Informe especial sobre secuestro de migrantes en México*, México, CNDH, febrero de 2011, en http://www.cndh.org.mx/sites/all/fuentes/documentos/informes/especiales/2011_secmmigrantes_0.pdf (fecha de consulta: 25 de noviembre de 2014).

¹⁹ Véase Amnistía Internacional, *Víctimas invisibles. Migrantes en movimiento en México*, Madrid, Amnistía Internacional, 2010, pp. 15-16, disponible en <http://www.amnesty.org/es/library/asset/AMR41/014/2010/es/1345cec1-2d36-4da6-b9c0-e607e408b203/amr410142010es.pdf> (fecha de consulta: 25 de noviembre de 2014).

ciento de la población total, en los años recientes ha tenido que enfrentar el retorno intempestivo de varios cientos de miles de migrantes que durante años, e incluso décadas, vivieron, trabajaron, aportaron impuestos y construyeron una familia en Estados Unidos.

Las estadísticas señalan algunos elementos de relevancia. En el periodo de 2005 a 2010, cerca de 1.4 millones de inmigrantes mexicanos y sus hijos, que radicaban en Estados Unidos, regresaron a México,²⁰ cifra a la cual debe sumarse un promedio anual de 400 000 migrantes que la administración Obama ha deportado al país.

Tales cifras apuntan a tres escenarios de labor que el gobierno de México debe enfrentar: a) la procuración de justicia al interior del país, b) el rediseño de la política migratoria con énfasis en la integración y reintegración, y c) la procuración de los derechos humanos de sus nacionales en Estados Unidos, en especial, de las familias mixtas, que se componen de parejas en las que una persona es naturalizada o nacional de la Unión Americana y la otra indocumentada.

En el primer caso, las cifras sobre miles de personas violentadas en sus derechos o victimadas por el crimen organizado requieren de un diagnóstico amplio relacionado con la *impunidad como falla estructural* y no sólo expresamente dirigida a las poblaciones migrantes.²¹ Las agresiones y la denegación de justicia a homosexuales, ancianos, personas discapacitadas, poblaciones indígenas, infantes, mujeres, entre otros, ponen de manifiesto que los migrantes son una víctima más de un sistema de impartición de justicia fallido. Principalmente, esta situación se debe a la insistencia de vincular seguridad y migración; baste enunciar el documento

²⁰ Pew Hispanic Center, “Flujo migratorio neto de México cae a cero —y tal vez a menos”, comunicado de prensa, Washington, D. C., 23 de abril de 2012, en http://www.pewhispanic.org/files/2012/04/general-advisory-Spanish_final.pdf (fecha de consulta: 25 de noviembre de 2014).

²¹ Denise González Núñez (coord.), *Migrantes en prisión. La incriminación de migrantes en México. Otro destino trágico*, México, Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, A. C./Programa de Asuntos Migratorios de la Universidad Iberoamericana Campus Ciudad de México, 2014, disponible en http://www.centroprodb.org.mx/index.php?option=com_docman&task=doc_details&gid=183&Itemid=28&lang=es (fecha de consulta: 9 de febrero de 2015).

“México frente al fenómeno migratorio: una visión para el siglo XXI”, de la Secretaría de Relaciones Exteriores que textualmente dice:

El diseño y aplicación de las políticas migratorias, las legítimas consideraciones de seguridad del país de destino y de tránsito deben ser plenamente respetuosas de lo establecido por el derecho internacional de los derechos humanos. Es necesario promover el diálogo entre los países a efecto de superar las visiones que consideran que la migración debe enfrentarse con políticas orientadas a cerrar fronteras o perseguir y criminalizar al migrante.²²

Preocupa que en el diseño de las estrategias no se haga el esfuerzo de dissociar seguridad y migración. La legitimidad en la procuración de la seguridad nacional es indiscutible, pero estas políticas están desvinculadas de la política de desarrollo a la que pertenece de manera natural la movilidad migratoria. Ciertamente, los temas que se proponen en “México frente al fenómeno migratorio” son pertinentes y adecuados, pero aún falta la declaración general de intenciones: la migración pertenece a la agenda de desarrollo y no debe ser asociada a la política de seguridad.

Por lo que se refiere a la política de integración y reintegración, la enorme cantidad de mexicanos retornados, cuyos hijos en muchos casos no hablan español, pone a éstos en riesgo de exclusión de parte de una política migratoria rígida que sólo mira hacia sus fronteras externas y es incapaz de concebir la política migratoria como una materia que involucra a los retornados. *Flexibilizar la gestión migratoria desde una concepción bicultural* parece ser una apuesta de los más recientes documentos presentados por el gobierno federal de México; sin embargo, hace falta evaluar los mecanismos que se usarían para atender la reintegración de los retornados.

²² Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), “México frente al fenómeno migratorio: una visión para el siglo XXI”, p. 3, disponible en <http://www.sre.gob.mx/proteccionconsular/images/stories/documentos/Home/DoctoMexicoFrentealFenomenoMigratorio.pdf> (fecha de consulta: 25 de noviembre de 2014).

En relación con la procuración de los derechos de sus nacionales que viven en Estados Unidos, el Estado mexicano debe tener en cuenta que en la Unión Americana se ha incrementado la penalidad para lo que allí se considera *crimen*, es decir, la estancia sin documentos en ese país o la reincidencia. De la misma forma, también existe el problema de la muerte de migrantes a manos de la Patrulla Fronteriza, que diferentes informes calculan en treinta y ocho asesinatos entre 2000 y 2012.²³

Por ello, la política migratoria del país requiere de una *reconceptualización* para tratar desde un *sentido trifocal* la atención de las poblaciones en movimiento a fin de procurar condiciones básicas para su desarrollo. Al respecto, el Estado mexicano debe ser evaluado en función de las variables enunciadas anteriormente, entre ellas, el grado, la intensidad y los criterios de cooperación con Centroamérica. En esta evaluación debe destacarse primordialmente aquella asistencia relacionada con la inhibición de la movilidad migratoria mediante proyectos de desarrollo; el diseño, la ejecución y la evaluación de proyectos nacionales con el componente de acompañamiento y desarrollo de comunidades con alta intensidad migratoria y, finalmente, el rediseño de sus políticas de atención a las poblaciones en el extranjero para incluir, además de los mecanismos de *protección*, los de *promoción* de los derechos humanos de sus nacionales en el extranjero.

El 30 de abril de 2014 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el decreto por el que se aprueba el Programa Especial de Migración 2014-2018, basado en el Plan Nacional de Desarrollo (PND). Este programa, que contribuirá a consolidar una política migratoria basada en la promoción de los derechos humanos, desarrollo sostenible, género, interculturalidad y seguridad humana, por medio de “acciones transversales que involucren a todas las dependencias y niveles de gobierno, así como a entidades

²³ Perla del Ángel, Esmeralda Flores, Lizeth Martínez, José Moreno Mena, Blanca Navarrete y Esmeralda Siu, *Violaciones a derechos humanos de personas migrantes mexicanas detenidas en los Estados Unidos, 2011-2012, Segundo informe*, Ciudad Juárez, Chihuahua, Programa de Defensa e Incidencia Binacional de la Iniciativa Frontera Norte de México, 2013.

de la sociedad civil”,²⁴ tiene elementos válidos en la política migratoria. Resalta en especial el reconocimiento del papel de la sociedad civil en las estrategias de protección, además de que ratifica la necesidad de una gobernanza migratoria, de la corresponsabilidad y de la participación multi-sectorial. Sin embargo, destacan tres compromisos que bien gestionados reducen los niveles de inseguridad de estas personas y favorecen su plena integración a la agenda de desarrollo.

En primer lugar indica: “Considera el desarrollo de las comunidades de origen, tránsito, destino y retorno, así como las contribuciones de las personas migrantes a la comunidad. Favorece la integración de las personas migrantes en lo social, económico y cultural”. En segundo lugar, el enunciado sobre seguridad humana señala: “Centrar la política en la persona de acuerdo a su circunstancia y previniendo las dificultades que limitan su desarrollo y vulneran sus derechos humanos”.²⁵ En tercer lugar, es pertinente el compromiso relacionado con la armonización de las disposiciones internas y el compromiso con los tratados internacionales. Posiblemente éste sea uno de los enunciados más importantes ya que la armonización requeriría sin duda la obligación de cumplir todos los criterios de atención al bienestar de los migrantes sobre los cuales se ha comentado en líneas precedentes.

Quizá este documento es uno de los primeros en los que se privilegia la promoción del desarrollo del migrante mediante objetivos como la integralidad, la perspectiva de género, la participación y la corresponsabilidad, entre otros; sin embargo, lo que alienta en este documento es que no aparece el argumento de la *legítima provisión de la seguridad*. Por esto, más allá de algunas insuficiencias, se favorece el fortalecimiento de una narrativa más solidaria y humanista con las poblaciones migrantes.

²⁴ SRE, *op. cit.*, p. 7.

²⁵ Secretaría de Gobernación, “Decreto por el que se aprueba el Programa Especial de Migración 2014-2018”, *Diario Oficial de la Federación*, México, D. F., 30 de abril de 2014, Tercera Sección Extraordinaria, p. 7, disponible en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343073&fecha=30/04/2014 (fecha de consulta: 25 de noviembre de 2014).

Conclusiones

La movilidad de los migrantes internacionales siempre ha sido considerada un fenómeno ajeno a la agenda de prioridades de los países de origen, tránsito o recepción, y hasta el momento se han impuesto las agendas nacionales por encima de los mandatos de las normas internacionales. La prueba fehaciente es que la cantidad de migrantes que han perdido la vida ha aumentado exponencialmente. Sucesos en las fronteras de Europa, Asia, Oceanía, Centroamérica o América del Norte afirman este argumento: ahogados, asesinados por el crimen organizado, migrantes mutilados o desaparecidos se cuentan por decenas de miles, y el fortalecimiento de las políticas de seguridad fronteriza, aunado a la presencia de un ambiente antiinmigrante cada vez más radical en muchas naciones, hacen prever que esta situación se agrave en los siguientes años.

En este contexto, los tratados o convenciones internacionales relacionados con la movilidad migratoria no son estáticos; marcan la agenda y los objetivos que las naciones deben tener en cuenta para integrar a estas poblaciones a los procesos de desarrollo interno. Al invocar las obligaciones de integrar, reintegrar, educar, procurar la salud o proteger laboralmente al migrante o al inmigrado, se definen criterios de medición sobre la eficacia de la política migratoria desde el principio del desarrollo y no desde la contención.

Hemos de insistir en que la nueva agenda de desarrollo debe abreviar del acervo construido en décadas anteriores. Los pronunciamientos hechos desde los diálogos de alto nivel y los postulados en otros documentos afines son importantes, pero carecen de posibilidades de operación si no se atiende al acervo construido por el derecho internacional en la materia. Temas como la integración (educación, trabajo, sindicalización, salud) o la reintegración (protección, acompañamiento, recuperación de vínculos, promoción y fomento de emprendimientos en la localidad de origen) son criterios que miden el grado de desarrollo de las poblaciones. Por ello, la agenda para después de 2015 relacionada con la migración internacional está obligada a diagnosticar y evaluar la reducción de las diferencias de desarrollo entre éstos y las poblaciones locales mediante

criterios medibles, los cuales están claramente marcados en el acervo del derecho internacional.

En este contexto, cabría esperar que en los debates de la agenda los pronunciamientos sean esencialmente operativos. El diagnóstico es claro, las poblaciones migrantes tienen graves desventajas sociales respecto de las poblaciones locales y eso favorece el agravamiento de la situación general de desarrollo nacional, por lo cual el paso siguiente para los responsables de este proceso es insistir en el cumplimiento de las obligaciones no cumplidas con las poblaciones migrantes. No se trata de inventar recetas mágicas, sino de atacar las deficiencias de la política de desarrollo, en la que el migrante o inmigrado es aún un actor que en muchas ocasiones está siendo integrado a regañadientes por los gobiernos nacionales.