

HACIA UNA POLÍTICA MIGRATORIA SUSTENTADA EN LOS DERECHOS HUMANOS*

Ricardo Sepúlveda Iguíniz

I. INTRODUCCIÓN

Las políticas migratorias restrictivas, como las desarrolladas generalmente en los “países del Norte”, ponen en entredicho la universalidad de los derechos humanos, pues si éstos son en efecto universales, el trato diferenciado que suelen recibir los migrantes es injustificable. Sin embargo, es claro que ello se debe a la existencia de una tensión de carácter político e histórico entre los conceptos de soberanía y de derechos humanos, así como otra de carácter cultural derivada de una lamentable pero latente y extendida xenofobia, asociada a los estereotipos que pesan sobre los migrantes.

Así, mientras la migración siga conceptualmente asociada a valores “ajenos” a los nacionales —cualesquiera que éstos sean—, a la apropiación de bienes y servicios públicos y/o puestos laborales, en detrimento de los nacionales de un país, y sobre todo a fenómenos delictivos, la vigencia universal de los derechos humanos seguirá siendo una aspiración de la comunidad internacional meramente retórica.

Este planteamiento nos lleva a considerar que la auténtica vigencia de los derechos humanos, en general, y los civiles, en particular,¹

* El autor es Director General de la Coordinación para la Promoción y Defensa de los Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación, ponencia presentada durante el Seminario Internacional sobre los Derechos Humanos de los Migrantes. Boca del Río, Veracruz, junio de 2005.

¹ Cabe señalar que, en cualquier caso, la distinción entre derechos civiles y políticos y derechos económicos, sociales y culturales tiene gran utilidad para fines analíticos, hoy es ampliamente reconocido que los derechos humanos son indivisibles e interdependientes, por lo que cualquier distinción que implique sacrificar o anteponer unos por otros resulta inadmisibles.

implica necesariamente redefinir una política integral en favor de la dignidad humana, de carácter supranacional, que sea capaz de incidir en la construcción de una cultura de derechos y libertades fundamentales al interior de los Estados. En este esfuerzo sin duda se han registrado algunos avances; transitar de la concepción del migrante como “*wetback*” a ilegal y de ilegal a indocumentado, por sencillo que pudiera parecer, ha significado un paso importante pero claramente insuficiente.

En ese sentido, el fenómeno migratorio es tan multidimensional como lo es la propia dinámica social. Por ello saludo que se aborden los temas de la protección de los derechos laborales de los migrantes, su integración social, económica y cultural, las políticas públicas y el régimen jurídico internacional que, sin duda, son temas de capital importancia para entender el reto de hacer vigentes los derechos humanos de los migrantes.

Mi exposición buscará sustentar la premisa de que la política migratoria no se puede resolver si de origen no es una política de derechos humanos. Con ese propósito, me referiré al esfuerzo que está haciendo nuestro país para consolidar una política de Estado en materia de derechos humanos, como marco referencial para abordar en el siguiente apartado las implicaciones en materia migratoria que esa política conlleva.

II. LA POLÍTICA DE ESTADO EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS EN MÉXICO

Las verdaderas transformaciones ocurridas en favor de los derechos humanos siempre tienen como protagonistas a mujeres y hombres concretos que asumen esa tarea como una responsabilidad profesional, ética y humana. Nuestro país se encuentra realizando un esfuerzo sin precedentes encaminado a la consolidación de una política de Estado en materia de derechos humanos que alcance a todas las autoridades, órdenes de gobierno y ámbitos de la vida social.

Sin pretender soslayar los enormes retos que aún enfrenta nuestro país en esa materia, la nueva realidad de los derechos humanos en México no consiste solamente en que ahora se hable más de ellos, o en que se hayan establecido más instancias administrativas para su atención. El verdadero cambio tiene su fundamento en que el Gobierno de la República

ha asumido cabalmente la responsabilidad de impulsar en nuestro país un cambio cultural en favor de la dignidad humana.

Para ello, es claro que un objetivo de tal envergadura precisaba de una política de Estado capaz de articular el esfuerzo de corto, mediano y largo plazo por parte de los actores políticos y sociales en un planteamiento integral, nacional y participativo. El eje de esa política es el Programa Nacional de Derechos Humanos (PNDH) que presentó el Presidente de la República el 10 de diciembre de 2004, que se sustenta en un diagnóstico independiente y se construyó tras un proceso participativo y transparente de diálogo y correponsabilidad con la sociedad civil.

El PNDH contiene un conjunto de mecanismos, estrategias y líneas de acción, que no se agotarán en esta administración y plantea un camino de largo plazo que deberá recorrer nuestro país, cuya piedra de toque es el reconocimiento de la dignidad humana de todos los ciudadanos, independientemente de sus circunstancias. Este concepto comparte los planteamientos elaborados en el marco del derecho internacional de los derechos humanos y de nuestra tradición histórica y constitucional.

En lo que hace a la política migratoria, una de las principales consecuencias de la adopción de los derechos humanos como vértice del quehacer estatal, es reconocer que un migrante –mujer, hombre, niño–, por encima de cualquier consideración es un ser humano con derecho a la salud, la seguridad, el trabajo, y a la unidad familiar, entre otros. Sin embargo, es claro que ese reconocimiento no basta por sí mismo para garantizar el ejercicio pleno de los derechos humanos de la población. Por esa razón, el PNDH abordó ese compromiso desde todos los puntos de vista posibles.

En primer lugar, el Programa busca consolidar una política de Estado por medio de la realización de las reformas estructurales necesarias para asegurar su cabal protección –reconocimiento explícito de los derechos humanos en nuestra Constitución, la ampliación de su protección jurisdiccional, la reforma integral al sistema de seguridad y justicia, la cada día más apremiante inclusión de la perspectiva de derechos humanos en las políticas públicas y el Acuerdo Nacional de Derechos Humanos con todas las Entidades Federativas–.

Estrechamente relacionado con lo anterior, como otro de los grandes objetivos del PNDH, se encuentra la consolidación de una cultura en favor de la dignidad humana. En ese tenor, es previsible que el reconocimiento

explícito de los derechos humanos en nuestra Constitución tendrá un importante efecto cultural, que sin embargo quedará incompleto sino viene aparejado con un proyecto educativo integral y campañas de difusión y exigibilidad de esos derechos, también contemplados en el PNDH. Finalmente, los otros dos grandes objetivos del programa son el cumplimiento de las obligaciones internacionales y la participación corresponsable de la sociedad civil. Las principales implicaciones de esos cuatro planteamientos generales en materia migratoria se analizarán someramente en el siguiente apartado.

III. IMPLICACIONES DEL ESFUERZO DEL ESTADO EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS EN NUESTRA POLÍTICA MIGRATORIA

En lo que hace a su primer objetivo general, la consolidación de una política de Estado, el PNDH plantea avanzar en la despenalización del fenómeno migratorio con el objetivo de acotar cualquier eventual sanción en el ámbito administrativo, a la par de endurecer las penas contra las mafias del crimen organizado dedicadas al tráfico de personas. Asimismo, se retoma el tema del voto de los mexicanos en el exterior como un elemento indispensable para el ejercicio cabal de los derechos humanos de los mexicanos que viven allende nuestras fronteras. De igual modo, se incluye un capítulo especial al reforzamiento de las acciones del Instituto Nacional de Migración, para incrementar la perspectiva de los derechos humanos en el desempeño de sus funciones. Una visión de la política migratoria debe implicar, también, no cejar en el esfuerzo por concretar un Acuerdo Migratorio con Estados Unidos, sustentado en la protección plena de los derechos humanos de los migrantes que viven en aquél país.

Por lo que toca a la difusión de una cultura de los derechos humanos en el ámbito migratorio, se plantea trabajar en varios niveles. Por una parte, es preciso impulsar la eliminación de la discriminación y los prejuicios contra los migrantes en nuestro país —en este tenor, cabe recordar que en la Primera Encuesta Nacional sobre Discriminación en México, se encontró que cuatro de cada diez mexicanos respondieron que no aceptarían en su casa a un extranjero (en este rubro el único grupo que enfrenta mayor animadversión son los homosexuales), de

igual forma, se encontró que los extranjeros perciben que el primero de sus derechos humanos que no es respetado es el trabajo—. Al mismo tiempo es necesario difundir las aportaciones fundamentales que los migrantes hacen en los países receptores, en el caso de los migrantes mexicanos se podrá recordar, por ejemplo, que el propio ex presidente Clinton aseveró recientemente sin cortapisas que Estados Unidos es rico gracias al trabajo de los mexicanos.

Otro nivel de actuación tiene que ver con la difusión de los derechos humanos y los mecanismos de protección entre los propios migrantes. En ese contexto, no se debe perder de vista que en Estados Unidos nuestros connacionales tienen a su servicio la red consular más grande del mundo. Asimismo, en territorio nacional los migrantes disponen no sólo de los consulados de sus respectivos países, sino también de los Grupos Beta y del sistema no jurisdiccional de protección más grande del mundo, incluso existe una Visitaduría de la Comisión de Derechos Humanos dedicada particularmente al tema.

Sin embargo, es claro que esos valiosos mecanismos de defensa de los derechos humanos son ineficaces si la gente no los conoce y no los usa, no sólo por lo que hace a los fines correctivos de la denuncia, sino también por los efectos preventivos que las sanciones contra servidores públicos que cometen violaciones de derechos humanos pudieran tener.

Por ejemplo, en Eagle Pass actualmente el Consulado mexicano está interviniendo en un terrible caso de violación del derecho humano más importante, el derecho a la vida de 3 mexicanas que fueron obligadas a regresar nadando a territorio mexicano por miembros de la Patrulla Fronteriza y perecieron ahogadas. Sobre ese lamentable caso es claro, en primer lugar, que el Estado mexicano está obligado a impedir que ese crimen quede impune, más allá de que su sanción deberá sentar un precedente contundente para todos los agentes fronterizos estadounidenses.

Por lo que hace al tercer objetivo general del PNDH, es evidente su importancia en la protección de los derechos de los migrantes. El derecho internacional de los derechos humanos se sustenta en el reconocimiento de la dignidad humana, independientemente de cualquier otra consideración, incluido el origen nacional y el estatus migratorio. A partir de la Declaración Universal de los Derechos Humanos hasta, por ejemplo, la Opinión Consultiva 18 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, es incuestionable que desde la óptica internacional

los Estados están obligados a proteger los derechos humanos de los migrantes. El reto, sin embargo, sigue siendo que las autoridades conozcan y usen los instrumentos internacionales como lo que son, parte de nuestra ley suprema, lo que a la fecha, cabe reconocer, escasamente ocurre.

Finalmente, en lo que toca al cuarto objetivo del programa, relativo a la corresponsabilidad con la sociedad civil, es claro que en la medida que se fortalezcan las organizaciones de la sociedad civil, los migrantes tendrán más y mejores elementos para la protección de sus derechos humanos.

IV. CONSIDERACIONES FINALES

Por simplista que pudiera parecer, toda política migratoria debe sustentarse en una consideración obvia pero muy frecuentemente desdeñada: los migrantes, por encima de cualquier otra consideración, son poseedores de derechos humanos, frente a los cuales todas las autoridades de todos los países tienen una serie de obligaciones que cumplir. De igual modo, su especial situación de vulnerabilidad se convierte en un reto que exige un constante trabajo de diagnóstico, estudio, diseño de estrategias, de cambios estructurales y de un sinnúmero de cómo con los que se debe hacerse frente a esa realidad.

La protección de los derechos humanos no es sólo un asunto de buenas intenciones, hay que saber cómo y hay que contar con los recursos. En ese tenor, si bien es perfectible, el Programa Nacional de Derechos Humanos es un elemento de gran utilidad para seguir avanzando en la consolidación de una política migratoria sustentada en la protección indeclinable de la dignidad humana.

Una política de derechos humanos es la verdadera fórmula para salir al paso de la aparente contradicción entre los flujos migratorios y la defensa de la soberanía territorial de los Estados. Un Estado democrático de derecho sólo se entiende si su origen y razón de ser es la promoción y defensa de la dignidad humana de toda persona, independientemente de su credo, edad, sexo, preferencia política, posición económica u origen étnico o nacional.