

DE LA PROTECCIÓN AL RECONOCIMIENTO JURÍDICO DE LA MIGRACIÓN. REFLEXIONES CRÍTICAS ANTE EL PROYECTO DE LEY DE PROTECCIÓN A MIGRANTES Y EMIGRANTES

María Auxiliadora MORENO VALENZUELA*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *La migración como situación de riesgo compartido*. III. *Hacia nuevos procedimientos de protección de migrantes y emigrantes*. IV. *Bibliografía general*.

I. INTRODUCCIÓN

El marco normativo donde se contempla actualmente la atención a los problemas migratorios en México tiene su origen, en cuanto a la manera de asumir el problema y modalidades de tratamiento, y además de las referencias constitucionales obligadas, en la Ley General de Población de 1974,¹ pero habiendo sido necesarias algunas reconsideraciones con motivo de la presentación de nuevos escenarios respecto a las características de la migración y algunos compromisos internacionales de nuestro gobierno, se dio cabida a algunas adaptaciones jurídicas, en las que se suprimió la Dirección General de Servicios Migratorios de la Secretaría de Gobernación y se creó el Instituto Nacional de Migración en 1993.² En este sentido, observamos de entrada que, habiendo adquirido el fenóme-

* Profesora en la Universidad de Sonora y pasante del programa de Doctorado en Derecho Público del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Veracruzana.

¹ Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 7 de enero de 1974. Su reglamento se publicó en el *Diario Oficial* el 14 de abril de 2000.

² Decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 19 de octubre de 1993. Con el fin de facilitar el funcionamiento del Instituto Nacional de Migración como órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, se publicó en el *Diario Oficial* un acuerdo, en espera de un reglamento que hasta la fecha no se ha elaborado. En este acuerdo se

no migratorio características renovadas e imprevistas desde hace más de 30 años en los campos humanitarios, sociales y culturales del derecho, el instrumento base para un nuevo proyecto legislativo debe ser replanteado sin quedar restringido solamente a los temas de la población y de la estrategia de la protección social.

El proyecto de ley presentado en el Senado de la República³ se basa en una crítica y una firme intención de superar los problemas de fragmentación y dispersión de funciones de algunas dependencias federales, estatales y municipales, que son articuladas bajo la guía del Instituto Nacional de Migración, proponiendo la creación de un marco normativo específico sobre el problema migratorio, regido por un instituto autónomo que se estructure coherentemente con el resto de las dependencias que entran a participar en el concepto del instrumento jurídico en cuestión. Sin embargo, continúan las limitaciones respecto al encuadre conceptual que se refiere a las intenciones de ofrecer protección social a un sector social migratorio entendido como fenómeno poblacional.

Las razones de estas inclinaciones comprensivas de la migración se deben a que la tradición del derecho mexicano, fortalecido durante la vigencia del Estado benefactor, ha propiciado que el desarrollo jurídico y reglamentario del país enfocara su atención y protección principalmente a los sectores formales de la sociedad (obreros de la industria minero-metalúrgico, automotriz, industrial, profesional, empleados de empresas o instituciones de gobierno, de empresas comerciales y de servicios) y a otros que por su distribución demográfica se han ubicado en espacios poblacionales estratégicos para el desarrollo económico o bien por el asentamiento de los poderes públicos. A ellos se les ha estado garantizando el ejercicio de los derechos fundamentales, sociales y culturales mediante la creación jurídica de procedimientos reglamentarios e instituciones administrativas.

Por otra parte debe considerarse que la intención de insistir en la canalización de las propuestas de solución de los problemas migratorios por medio de las estrategias poblacionales y de protección social es continuar precisamente con esa política que ha dejado a las comunidades emisoras de emigrantes en la condición de marginación y exclusión cuyas caren-

delegan facultades para autorizar trámites migratorios y ejercer diversas atribuciones previstas en la Ley General y su Reglamento a favor del subsecretario de Población y Servicios Migratorio, y a los servidores públicos de la Secretaría de Gobernación.

³ Presentado por la Comisión de Población y Desarrollo de la Cámara de Senadores.

cias de procedimientos para el ejercicio de los derechos sociales y culturales son las causantes del fenómeno migratorio.

Sin embargo, ante la emergencia de nuevos sectores que ya no se encuentran necesariamente vinculados a la estructura laboral formal del Estado y que además son empujados a vivir fuera de las estructuras demográficas históricas en una condición de riesgo causada fundamentalmente por las estrategias económicas y de desarrollo impulsadas por los líderes políticos del país, se ha venido forjando la conciencia de replantear los procedimientos de acceso a los derechos fundamentales, sociales y culturales, ahora orientándose al compartimiento de las consecuencias de los riesgos y, en consecuencia, al reconocimiento jurídico de esa condición. Este nuevo encuadre conceptual ofrecería las bases para una nueva creación reglamentaria que rebasaría los aspectos poblacionales y de seguridad social perseguidos hasta este momento por las leyes, y permitiría configurar instituciones adecuadas para la atención de la expresión compleja del problema migratorio.

Al describir las características del problema migratorio ayudados de la idea ubicada en el contexto de una condición de riesgo que le ha sido fabricada desde las estrategias económicas y políticas, se puede comprender su situación de vulnerabilidad, de modo que no tenga que estar esperando la gracia de una ayuda protectora de parte de las instituciones gubernamentales, sino que las disposiciones institucionales estarían actuando en una voluntad consciente de asumir su responsabilidad de compartir los riesgos. Se entendería que los migrantes padecen los peligros a los que están expuestos los miembros de una sociedad que crea riesgos a partir de la implementación de políticas de desarrollo o de progreso científico-tecnológico (caso Chernobil). La explicación de los móviles de las acciones sociales parte de la idea de que el hombre se arriesga a llevar a cabo una actuación en la medida en que considera que los peligros afrontados deberán ser retribuidos con una compensación alentadora. En esta idea donde una supuesta toma de voluntad implica socialmente la consideración de ver involucrados el conjunto de actores sociales que son conscientes de los riesgos.

En sociología se busca comprender el desarrollo de la sociedad en el trecho de observar a cada sector social viajando hacia los riesgos compartidos y la distribución de fruto de las retribuciones. El reconocimiento jurídico de la condición de riesgo del migrante implicaría, en este caso, el equilibrio en compartir los riesgos surgidos a partir de políticas econó-

micas que generan la migración. Los sectores emergentes de la sociedad demandan el reconocimiento de su condición de riesgo, no sólo en el ámbito político, sino fundamentalmente jurídico como vía para acceder al Estado de derecho.⁴

II. LA MIGRACIÓN COMO SITUACIÓN DE RIESGO COMPARTIDO

La guía conceptual que se sigue de tratar el problema migratorio en consideración con la conveniencia de los riesgos compartidos, no expone a este sector a entrar en una relación paternalista con las instituciones migratorias, sino por el contrario, orilla a estas últimas a reconocer los derechos y los reclamos de los procedimientos que acerquen las posibilidades del acceso a sus derechos consagrados con ayuda de los cuerpos administrativos.

En su artículo 1o., el proyecto de Ley que se analiza establece que tendrá por objeto “*la protección de los derechos fundamentales de los migrantes y emigrantes*”.

En cuanto a sus objetivos específicos, éstos se encuentran el artículo 2o., y son los siguientes:

I. *Establecer mecanismos de protección de la dignidad, los derechos humanos y otras garantías de los migrantes que se encuentren en territorio nacional, con independencia de su nacionalidad y de su condición de documentados o indocumentados;*

II. *Establecer mecanismos de protección de la dignidad, los derechos humanos y otras garantías de los emigrantes mexicanos en el extranjero, con independencia de su condición de documentados o indocumentados;*

III. *Establecer mecanismos de coordinación entre la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios para la atención de la problemática en materia de protección a migrantes y emigrantes.*

IV. *Establecer el marco de coordinación entre la Federación, las Entidades Federativas de origen, de tránsito y receptores de migrantes, con las instituciones de educación superior, los organismos públicos y no gubernamentales de protección y defensa de los derechos humanos, para la protección de los migrantes y emigrantes.*

⁴ Definición tomada de mi trabajo doctoral, titulado *El reconocimiento de la migración en la repatriación de cadáveres*.

V. Fortalecer las instancias de protección de migrantes y emigrantes respecto de los traficantes de personas y de las redes delictivas de migración y emigración clandestinas, y

VI. *Definir las políticas nacionales en materia de protección de los hombres, mujeres, menores, trabajadores e indígenas migrantes y emigrantes.*⁵

En este sentido, el proyecto de Ley de Protección a Migrantes y Emigrantes no aporta nada nuevo, pues en él se sigue reproduciendo la visión de protección por sobre el reconocimiento de la condición de riesgo. Así, en su justificación establece, tal y como lo hace en sus artículos 1o. y 2o.: “La garantía jurídica de una protección efectiva de la dignidad de la persona humana representa la mayor motivación y fundamentación para formular una nueva Ley General de Protección a los Migrantes y Emigrantes”.⁶ No se desprecia la importancia de que el Congreso de la Unión se muestre dispuesto a involucrarse en los esfuerzos de atención a este problema. Sin embargo, su participación, más que dirigirse a “la protección de aquellos sectores de la población que así lo requieren”, deberá reorientarse al compartimiento de los riesgos con los migrantes, con lo cual estará más en concordancia con todos aquellos que desde el espacio gubernamental y de la sociedad civil, tanto nacional como internacional, han ido creando los mecanismos que permitan compartir los riesgos de la migración; riesgos que durante muchos años fueron cargados sólo por los hombros de los migrantes y de sus familias.

Insisto entonces que la cuestión aquí no es de protección, no se trata de eso. Se trata, en un primer momento, de reconocer la condición de riesgo de la migración, es decir, la participación o la responsabilidad que el Estado tiene en la decisión de migrar. Si remitimos la necesidad de crear una nueva ley para la protección de tal o cual sector que lo requiera por su vulnerabilidad o desprotección, estamos negando la responsabilidad estatal que se tiene para con estos sectores. Esta responsabilidad estatal nace de la exclusión voluntaria o involuntaria. Efectivamente, la decisión de migrar no es únicamente motivada por las ganas de cientos o miles de mexicanos de tomar la mochila y cruzar la frontera; está deter-

⁵ El subrayado es mío.

⁶ “Iniciativa de Ley de Protección a Migrantes y Emigrantes”, Comisión de Población y Desarrollo de la LXIII Legislatura del Senado de la República.

minada en muchos de los casos por la exclusión que se materializa en la falta de acceso a los bienes y servicios proporcionados por el Estado, como la salud, la vivienda, la educación, la recreación.

Se materializa también en una legalidad donde los sectores tradicionales de la sociedad siguen siendo los favorecidos por las prestaciones sociales que diseña el Estado, mientras que los sectores emergentes, como los migrantes, los miembros de la tercera edad, los jóvenes, los homosexuales, las mujeres, siguen estando pensados como menores de edad a los que hay que proteger, pero con los que, desde esta perspectiva, no se puede compartir la riqueza de cuya producción participan o han participado. Sin embargo, sí se puede beneficiar el país con la producción de esta riqueza; como mejor ejemplo tenemos el de las remesas.

Es decir, el punto no es la vulnerabilidad de los migrantes, porque si lo tomamos así, estaremos, entonces, ocultando que la condición de riesgo de estos sectores es provocada o condicionada por la orientación o la voluntad de los que gobiernan, voluntad e orientación que se ha impreso en las normas que regulan a nuestro país.

Se trata de que los migrantes (al igual que otros sectores emergentes de la sociedad) ya tienen unos derechos y no solamente son derechos de protección. Son derechos fundamentales, derechos sociales, derechos públicos. De lo que se trata, entonces, en un segundo momento, es conocer si estos derechos pueden ser ejercidos por sus destinatarios, si existen los procedimientos para que lo hagan, y si no existen estos procedimientos, el Estado tiene el deber de ofrecerlos.

En este trabajo voy a evaluar si este proyecto de ley ofrece esos procedimientos y si son adecuados para el sector migratorio, en el sentido en que han venido siendo concebidos por los grupos reflexivos de la sociedad, intelectuales, activistas de la sociedad civil y de derechos humanos, e inclusive por todas aquellas instituciones del Estado que han tenido que hilar respuestas a las demandas de la migración, sean éstas económicas (recursos para la repatriación de cadáveres), políticas (el ejercicio del voto de los mexicanos que radican en Estados Unidos), o sociales (salud —vete sano regresa sano— educación-programa de educación migrante) estirando las posibilidades de la ley más allá de los que ella misma establece o tomando atajos legales, o utilizando uno o más marcos jurídicos adyacentes para aplicar al problema migratorio en cuestión.

Cuando la presente administración en el ámbito nacional, estatal o municipal establece programas y funcionamiento de instituciones especí-

ficas para atender los problemas que resultan de la migración, no solamente ideó una afirmación reglamentaria, no sólo ideó una manera de hacer referencia a ciertas leyes existentes, sino que logró comprender el fenómeno migratorio en el sentido de que su característica principal, más que la vulnerabilidad hacia ciertas amenazas públicas, se encuentra en una situación de riesgo a la que están expuestos los migrantes como consecuencia de las estrategias económicas y políticas.

Cuando a través de esos programas y funcionamientos de instituciones específicas, la administración no trata de otorgar derechos a sectores que carecen de ellos, sino se propone acercarles los medios para el ejercicio de derechos de los cuales ya son titulares, está reconociendo las limitantes que este sector tiene para ejercer esos derechos. Sin embargo, a pesar de los avances, esta política ha tenido, además de la limitación de ser fragmentaria y parcializada, tal como lo señala el proyecto de ley, la limitación de no distinguir los tres mundos diferentes en que se tejen las condiciones del sector migratorio, para los cuales se requiere instrumentos legales específicos para que los migrantes puedan tener acceso a sus derechos fundamentales, públicos y sociales.

En mi trabajo de tesis doctoral distingo tres mundos de la migración. En el primero de ellos, el desanclaje (la partida), hago referencia a los orígenes de la migración; en el segundo, el reanclaje itinerante (el tránsito), me refiero a la condición de riesgo de la migración durante el tránsito del migrante hacia Estados Unidos, y en el tercero, denominado reanclaje, analizo la condición de riesgo del migrante una vez que ha llegado y se ha establecido en territorio estadounidense.

En el desanclaje, el migrante inicia la partida, rompe lazos con la familia, con la comunidad; en ese momento no sabe si esta ruptura será temporal o permanente, ya que esta circunstancia estará determinada por el desenlace que tendrá esta decisión de partir.

En el anclaje itinerante, el migrante se ancla, es decir, establece lazos con todos aquellos que están involucrados con su tránsito hacia los Estados Unidos. Desde el “enganchador”, que es el que lo contacta en su comunidad de origen, el que lo pone en el camión que lo lleva al aeropuerto de la ciudad de México, hasta el que lo recibe en el aeropuerto de la ciudad de Hermosillo, Sonora y que posteriormente lo traslada a Agua Prieta, Naco o Nogales, para contactarse con el que lo ayudará en el cruce y después con el o los que lo llevarán al destino que haya escogido para concluir el viaje.

En el reanclaje, el migrante establece lazos con la comunidad estadounidense a la que llega. Con sus familiares si decide quedarse con ellos o si los tiene en esa comunidad, con las personas a las que les renta un lugar para quedarse, con los que le consiguen documentos para trabajar o el contacto del trabajo, con los compañeros del trabajo y con todos aquellos con los que se relaciona, sea para contratar bienes y servicios o por amistad o paisanismo.

El propósito del proyecto de ley en comento, de brindar protección, le caracteriza como el generador de un avance de sistematización sobre lo establecido, pero exonera a la ley de su involucramiento en la generación o fabricación de esas condiciones de riesgo. Lo más consecuente sería decir: tenemos que corregir el camino mal andado, rellenar el hueco o laguna que se ha dejado en el camino. Si se asume que la responsabilidad que le asiste al legislativo de dotar de una ley a este sector no significa que al hacerlo esté dotando de derechos a un sector que carece de ellos (porque los derechos fundamentales, sociales y públicos ya los tienen los migrantes), sino que se reconozca que están imposibilitados de ejercerlos; porque se carece de unos procedimientos específicos para que ellos puedan tener acceso al Estado de derecho.

El legislativo lo que debería decir es: voy a crear formalmente una ley en un marco jurídico específico, donde los migrantes encuentren unos procedimientos diferentes de los de la generalidad, para ejercer los derechos que ya tienen, mismos que no pueden ejercer por falta de dichos procedimientos.

III. HACIA NUEVOS PROCEDIMIENTOS DE PROTECCIÓN DE MIGRANTES Y EMIGRANTES

¿Cómo se podrá encontrar procedimientos que, aún siendo diferentes de los que tienen otros sectores para ejercer sus derechos, sean adecuados para el caso de los migrantes y emigrantes? Esto se logrará en la medida en que se definan las características específicas de este sector de acuerdo con sus condiciones de existencia y con los tipos de relaciones que se generan en sus mundos de vida, tanto en el ámbito donde se origina este problema, es decir, donde se viven las condiciones económicas, sociales y culturales que propician su nacimiento (el ámbito de su partida o desanclaje), como también el mundo que se abre en el complejo itinerario

transfronterizo, (el tránsito, el anclaje itinerante transfronterizo) lo mismo que en el mundo donde se teje la compleja condición de residente legal e ilegal fuera de la frontera (el de su llegada y establecimiento en Estados Unidos, reanclaje).

Esta comprensión de las características del mundo de la migración desde el punto de vista de la sociedad formalizada se debe asumir en los términos de un reconocimiento público y jurídico, concretado en un marco legal donde se establezcan los procedimientos correspondientes con las características detectadas. Ahora bien ¿cómo vamos a encontrar lo que caracteriza a la migración y que la ley deberá tomar en cuenta? Lo vamos a hacer tomando como referencia lo siguiente:

- Primero. A partir de las semejanzas que tiene con otros sectores emergentes de la sociedad: adultos mayores, jóvenes, homosexuales..., y con las características de la legislación y los programas que se haya creado para resolver sus problemáticas específicas desde el espacio gubernamental, de la sociedad civil y los organismos de derechos humanos nacionales e internacionales.
- Segundo. Con los estudios académicos que se han elaborado sobre la migración, tanto por universidades, como por organismos multilaterales (ONU, OIM, OIT, Banco Mundial)
- Tercero. Con los programas y el funcionamiento de instituciones específicas que se han creado en el país para atender los problemas generados a partir de la migración, desde el espacio gubernamental, (Oficinas de Atención al Migrante, el Programa Vete sano, regresa sano); de la sociedad civil (casas de migrantes en algunos puntos de la frontera) y de los organismos de derechos humanos (“No más muertes”, se creó para proporcionar agua y rescatar migrantes en el desierto de Arizona)

En un inicio se podrá tomar como base para el reconocimiento jurídico de la migración, los avances en el reconocimiento público y jurídico de otros sectores emergentes, como los ya mencionados, que se han mantenido excluidos del ejercicio de los derechos fundamentales, públicos y sociales, y que al ser debatidos en espacios internacionales se han creado ciertos acuerdos, donde se han establecido pautas para encontrar políticas y lineamientos de creación y aplicación de leyes; y en un segundo momento, después de tomar conciencia de las disposiciones legales que se

encuentran en el panorama de la tradición jurídica de nuestro país, avanzar no en la dirección de querer dotar de derechos a quienes ya los tienen, sino en pasar a crear las condiciones para que este sector en riesgo puede tener los procedimientos que le permitan su acceso al Estado de derecho. Sólo en esta dirección se podrá avanzar de la protección de la ley al reconocimiento jurídico de la migración, lo que posibilitará el encuentro de dos tradiciones legales distintas que permita la creación de leyes donde se dé el compartimiento de la condición de riesgo de la migración por el Estado y la sociedad en su conjunto.

Ahora bien, las posibilidades que se han ofrecido de reconocerles su campo en el marco de la población como modalidad de la distribución geográfica y geoeconómica, el reconocimiento público en el sentido humanitario de responder al sector de los migrantes de manera fragmentaria aun en el campo de la salud, la educación y la seguridad pública como medios de protección poblacionales y públicos, pero sobre todo, el poder valorar y saber utilizar los logros concretos en materia jurídica en aquellas cosas en donde se pueden integrar diversas leyes, bajo el tema migratorio en la creación y articulación de programas asistenciales y de servicio en comunidades transfronterizas, señala el camino por donde se deberá transitar en materia de creación de una nueva legislación.

Ante la presencia en la migración de dos tradiciones jurídicas diferentes (la romanista y la anglosajona), que han creado procedimientos diferentes para el tratamiento de la problemática migratoria, será necesario voltear los ojos a la economía donde se han reconocido necesidades de convergencia tanto por México como por Estados Unidos, para que los procedimientos tiendan a ser semejantes sin romper dichas tradiciones jurídicas. En el caso de la migración hacia Estados Unidos, tiene que ocurrir un fenómeno semejante, comenzando primero en las comunidades transfronterizas en donde se han creado redes sociales, económicas y culturales que tienen características similares y que demandan una creación de procedimientos convergentes para acceder a los derechos. Es decir, leyes convergentes para el sector transfronterizo que viene a ser una parte del mundo de la migración, el relativo al anclaje itinerante o el tránsito migratorio.

Dentro de las limitaciones de proyecto de Ley se encuentra también el ignorar una de las características de la migración más relevantes a partir del año 2001 y que tiene que ver con un reconocimiento social, institucional y jurídico de una práctica cultural, que es la repatriación de cuer-

pos. Efectivamente, desde ese año, la muerte de migrantes —tanto individual como colectiva— aumenta conforme el flujo de migrantes se incrementa y se refuerzan las medidas por parte de Estados Unidos para detener la migración. Una gran parte de las muertes se ubica fundamentalmente en el mundo del anclaje itinerante transfronterizo.

Luego de las reformas al Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación en 1993, el Instituto Nacional de Migración (INM) se encargaría de atender la problemática de este sector con la colaboración de la Subsecretaría de Población y Servicios Migratorios. En este momento vuelve a concebirse la migración interna del país ocasionada por movimientos demográficos de manera semejante a la emigración. Esto limita y perjudica la claridad de los destinatarios de los servicios y queda en criterios discrecionales ante la ausencia de reglamentación específica de parte del nuevo Instituto, mismo que para articularse con dependencias estatales tiene que valerse de acuerdos y minutas cuyos compromisos no se formalizan ni adquieren uniformidad del todo.

Aunque el objetivo explícitamente puede buscar que se dote al INM de una regulación jurídica donde se establezcan los procedimientos necesarios mediante los cuales los migrantes tengan oportunidad de acceder a los derechos consagrados en las normas vigentes de acuerdo con las condiciones específicas que le sean reconocidas al sector, el encuadre conceptual fincado en los criterios de ubicar al sector migratorio en modalidades de radicación poblacionales dentro del territorio nacional, le establece serias restricciones.

En el ámbito internacional cuando el traslado de restos queda contemplado en la Convención sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares, se genera un gran avance en el reconocimiento de una característica del mundo de la migración, muy propia de los mexicanos: el culto a los muertos. Esta Convención establece en su artículo 71:

- 1). Los Estados Partes facilitarán, siempre que sea necesario, la repatriación al Estado de origen de los restos mortales de los trabajadores migratorios o de sus familiares.
- 2). En lo tocante a las cuestiones relativas a la indemnización por causa de fallecimiento de un trabajador migratorio o de uno de sus familiares, los Estados Partes, según proceda, prestarán asistencia a las personas interesadas con miras a lograr un pronto arreglo de dichas cuestiones. El arre-

glo de dichas cuestiones se realizará sobre la base del derecho nacional aplicable de conformidad con las disposiciones de la presente Convención y de los acuerdos bilaterales o multilaterales pertinentes.

Cuando esta Convención es firmada por el presidente de México y posteriormente ratificada por el Senado de la República, pasa a formar parte de nuestra legislación interna y, por tanto, también en el ámbito nacional se está avanzando, puesto que se reconoce la necesidad de la repatriación de cuerpos como una necesidad que nace de nuestra cultura y que la distingue frente a muchas otras culturas. Pero el reconocimiento va un poco más allá: comprende un aspecto más amplio, ya que se reconoce que este derecho debe tenerlo no sólo porque es mexicano, sino también porque el fallecido(a) y su familia han aportado recursos a nuestro país vía remesas: por tanto, tienen derecho a que el país colabore para que el muerto(a) descanse, si así lo prefieren sus familiares, en territorio mexicano.

Por otra parte, el que la repatriación de cuerpos quede establecida en un instrumento internacional como un derecho humano trae como consecuencia: primero, que es reconocido por la comunidad internacional; segundo, el hecho de que sea parte de la legislación interna del Estado firmante lo compromete a implementarlo en su territorio; y tercero, el hecho de que entre en vigor obliga a la comunidad internacional, al convertirse en una práctica internacional, vinculando aún a los países que no han firmado dicha convención, al cumplimiento de este derecho.

La importancia de tener en cuenta estos avances jurídicos internacionales en sectores emergentes que viven situaciones semejantes a los migrantes implica no solamente valorar los compromisos del gobierno mexicano para legislar de manera consecuente frente a estos sectores, sino administrar de manera acorde con estos principios. Así, el marco legal internacional que ayudaría a orientar la atención adecuada del problema migratorio se apoyaría por algunos instrumentos internacionales, como los siguientes:

1. El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), ratificado el 23 de marzo de 1981. Define obligaciones automáticas, asumiendo el Estado firmante el deber de reconocimiento y garantía inmediata de los derechos enunciados en el mismo. Este Pacto se ocupa de los derechos clásicos de la vida, la integridad, la

prohibición de la tortura, la libertad personal, la tutela judicial efectiva, las libertades de pensamiento, opinión, asociación y reunión, el derecho a la intimidad y a la vida familiar, a la personalidad jurídica o los derechos específicos de las minorías.

2. El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), ratificado en la misma fecha. En materia migratoria, este Pacto a) señala que toda persona que haya sido ilegalmente detenida o presa, tendrá derecho efectivo a obtener una reparación (artículo 9.5); que el extranjero que se halle legalmente en territorio de un Estado Parte sólo podrá ser expulsado por una decisión adoptada conforme a la ley; a menos que razones imperiosas de seguridad nacional se opongan a ello, se permitirá a tal extranjero exponer las razones que lo asistan en contra de su expulsión, así como someter su caso a revisión ante la autoridad competente o bien ante la persona o personas designadas especialmente por dicha autoridad competente (artículo 13).⁷
3. Convenio 143 sobre los Trabajadores Migratorios (PER), ratificado el 7 de junio de 2000.
4. Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (CPDTM), ratificada el 8 de marzo de 1999.
5. La Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (CAT), ratificado el 23 de enero de 1986.
6. Convención de Viena sobre Relaciones Consulares (CVRC), ratificada el 16 de junio de 1965.
7. Convención Americana sobre Derechos Humanos o “Pacto de San José”, ratificada el 3 de abril de 1981.
8. Protocolo sobre la Competencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ratificado el 16 de diciembre de 1998.
9. Protocolo Adicional a la Convención Americana en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales o “Protocolo de San Salvador”, ratificado el 16 de abril de 1996.

El proyecto de Ley de Protección para Migrantes y Emigrantes señala, en el capítulo II que se refiere a la distribución de competencias, las atribuciones que tendría la Secretaría de Gobernación (artículo 5o.), las atri-

⁷ *Migración: México entre sus dos fronteras, Foro Migratorio 2000-2001.*

buciones de la Secretaría de Relaciones Exteriores (artículo 6o.); del listado de cada una de ellas pareciera que la migración sólo existe en dos mundos: en el mundo del peregrinar, del tránsito, es decir, en el mundo del anclaje itinerante transfronterizo, y en el mundo del reanclaje, de la llegada y del establecimiento en territorio estadounidense.

Con esta actitud de no considerar como parte de la problemática de la migración lo que a juicio nuestro debe llamarse el desanclaje y que consiste en la formación de un mundo de marginación y exclusión social donde se propician las condiciones para que los habitantes se vean empujados a tomar el camino de los emigrantes, los legisladores exoneran así a las instituciones sociales de destinar los recursos fiscales que pudieran provenir del dinamismo promovido por las remesas a estos sitios donde les corresponde ejercitarlos como derechos sociales o humanitarios.

En cuanto a las atribuciones de la Secretaría de Gobernación, el artículo 5o. señala:

Para los fines de esta ley, la Secretaría de Gobernación dictará y ejecutará o, en su caso, promoverá ante las dependencias competentes o entidades correspondientes, las medidas necesarias para:

I. Dictar medidas en colaboración con la Secretaría de Relaciones Exteriores tendientes a la protección de los migrantes y emigrantes;

IV. Coordinar mecanismos seguros y ordenados de la devolución a territorio mexicano de los nacionales aprehendidos por autoridades migratorias de los países de destino;

V. Dictar medidas de coordinación con la Secretaría de Seguridad Pública y la Procuraduría de la República, para prevenir y erradicar el tráfico de emigrantes indocumentados;

VI. Coordinar las labores del Instituto Nacional de Protección a Migrantes y Emigrantes, en vinculación con la Secretaría de Relaciones Exteriores; y

VII. Las demás que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos

En cuanto a las atribuciones de la Secretaría de Relaciones Exteriores, el artículo 6o. establece:

Para los efectos de la presente Ley, corresponden a la Secretaría de Relaciones Exteriores, las siguientes atribuciones:

I. Dictar los lineamientos y directrices que normen programas integrales y acciones tendientes a garantizar la protección de la dignidad, los de-

rechos humanos y otras garantías de los emigrantes, con independencia de su condición de documentados o indocumentados;

II. Instruir a las representaciones de México en el exterior y a sus delegaciones en el país, para el cumplimiento oportuno y eficaz de las acciones y programas de protección, y supervisar su buen desarrollo;

III. Intervenir, de manera concertada con otras dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, estatal o municipal, en la negociación, ejecución y supervisión de tratados, acuerdos o programas laborales, para asegurar la instrumentación de medidas que garanticen el respeto a la dignidad, derechos humanos, laborales y otras garantías de los mexicanos en el exterior;

IV. Consolidar la defensa de los derechos migratorios a través de una permanente acción de los consulados mexicanos en los países de destino de los emigrantes nacionales en los países de tránsito y destino;

V. Contribuir a mejorar el nivel y la calidad de vida de las comunidades mexicanas que radican fuera del país mediante proyectos de organización comunitaria, educación, cultura, salud, deportes, promoción de negocios e inversiones con y en México;

VI. Capacitar a los miembros del Servicio Exterior Mexicano en la atención y protección de migrantes mexicanos en el extranjero; y

VII. Las demás que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos.

En cuanto a las atribuciones del Instituto Nacional de Protección a Migrantes y Emigrantes, el artículo 11 de dicho Proyecto de Ley señala:

El Instituto tendrá a su cargo la ejecución de las atribuciones que la presente Ley le confiere, así como todas aquellas que sean necesarias para poder cumplir con su objeto.

Para ello el Instituto ejercerá las siguientes atribuciones:

I. Participar en la formulación y aplicación de la política nacional en materia de protección a migrantes y emigrantes;

III. Diseñar, instrumentar y operar en el ámbito de sus competencias, sistemas y análisis de información que permitan el establecimiento de políticas de protección y la instrumentación de acciones preventivas que contrarresten situaciones lesivas a la dignidad, derechos humanos y otras garantías de los mexicanos en el exterior;

IV. Coadyuvar con la Secretaría de Relaciones Exteriores y con las Instituciones o dependencias competentes, en la atención de los casos de violación a los derechos humanos, laborales, civiles y otros de los mexica-

nos en el exterior o respecto del incumplimiento de convenios, o de tratados internacionales que deriven en perjuicio de nacionales mexicanos;

V. Coordinarse con las dependencias o entidades de la Federación, Estados, Distrito Federal y Municipios, a fin de que la política de protección a migrantes que se encuentran en territorio nacional y emigrantes en el extranjero, obedezca a políticas y criterios integradores, para lo cual podrá suscribir los acuerdos y convenios que sean necesarios;

XI. Proponer mecanismos de análisis regionales y bilaterales, integrales y de largo plazo, que sirvan como base para analizar la naturaleza, dimensiones, causas y consecuencias de los intercambios migratorios que ocurren entre México y otros países;⁸

(Todos los demás incisos hasta el XIX, se refieren a atribuciones relativas a la protección y coordinación de dependencias en relación con los mexicanos en el exterior).

En lo que ya no se insiste en esta nueva Ley, afortunadamente, es en equiparar los movimientos migratorios dentro del mismo país, con respecto a los emigrantes. En este sentido, con respecto a los movimientos migratorios en la Ley General de Población, se trataba de intervenir en el flujo migratorio tratando de hacerlo confluír hacia regiones de alto desarrollo económico y de capacidad de crecimiento demográfico, por lo que se consideraba que la actividad gubernamental tendría la capacidad de regular los movimientos poblacionales.

En el caso del fenómeno migratorio, tanto en sus dimensiones como en sus características relacionadas con la emigración es donde queda evidente dos décadas después la inutilidad de todo posible intento de controlar y de tener que asumir una postura de resignación. El papel que le corresponde a las autoridades del gobierno es el de ayuda, protección y reconocimiento de derechos diversos a los que deben encontrar modalidades originales para canalizarlo hacia este sector.

Existen varias modalidades para canalizar recursos fiscales a sectores no socioeconómicos ni poblacionales en donde se puede evadir las vías de protección o de asistencia que en verdad alimentan el burocratismo y que serían los procedimientos por medio de los cuales se ejercerían de manera equivalente los derechos sociales, humanitarios y culturales a los emigrantes en potencia. Una de ella es la llamada Renta Básica de Ciudadanía donde se pueden aislar ciertos fondos fiscales como los ahorros pú-

⁸ Proyecto de la Ley.

blicos por aplicación de adelantos tecnológicos o los extraídos de las regiones donde impactan las remesas e iniciar con modelos sencillos como el propuesto por el pensador inglés defensor de los derechos humanos Thomas Paine desde 1796 y otorgar una pensión a los adultos mayores de 50 años.⁹

Pueden agregarse modalidades de recaudación de fondos para acrecentar la renta básica de ciudadanía utilizando procedimientos como la aplicación de la Tasa Tobin, que consiste en un impuesto al capital especulativo de monedas cuyo ejercicio pone en riesgo económico a toda la población. De esta manera no solamente se inhibirían aquellas actividades nocivas para las disciplinas económicas sino que se tendría con ello un procedimiento efectivo de compartición de riesgos.¹⁰

IV. BIBLIOGRAFÍA GENERAL

- ARAGONÉS CASTAÑAR, Ana María, *Migración internacional de trabajadores (Una perspectiva histórica)*, México, UNAM, 2001.
- ARREDONDO RAMÍREZ, Vicente (coord.), *Ciudadanía en movimiento*, México, Universidad Iberoamericana, 2000.
- BECK, Ulrich, *Un Nuevo Mundo Feliz*, Barcelona, Paidós, 2000.
- , *La sociedad del riesgo*, Barcelona, Paidós, 1998.
- CORTINA, Adela, *Ciudadanos del mundo*, Madrid, Alianza Editorial, 1998.
- DÍEZ DE VELASCO VALLEJO, Manuel, *Instituciones de derecho internacional público*, Madrid, Tecnos, 2001.
- DURAND, Jorge y MASSEY, Douglas S., *Clandestinos. Migración México-Estados Unidos en los albores del siglo XXI*, México, Universidad Autónoma de Zacatecas-Porrúa, 2003.
- ESTEFANÍA, Joaquín, *Hij@ ¿qué es la globalización? La primera revolución del siglo XXI*, Madrid, Punto de Lectura, 2003.
- FORO MIGRACIONES 2000-2001, *Migración: México entre sus dos fronteras*, México, Foro Migraciones, 2002.
- FUKUYAMA, Francis, *El fin de la historia y el último Hombre*, México, Planeta, 1992.

⁹ Estefanía, Joaquín, *Hij@ ¿qué es la globalización? La primera revolución del siglo XXI*, Madrid, Punto de Lectura, 2003, p. 117.

¹⁰ *Ibidem*, p. 103.

- GIDDENS, Anthony, *La tercera vía (La renovación de la socialdemocracia)*, México, Taurus, 1999.
- , *Más allá de la izquierda y la derecha (El futuro de las políticas radicales)*, Madrid, Cátedra, 1994.
- GÓMEZ ARNAU, Remedios, *México y la protección de sus nacionales en Estados Unidos*, México, UNAM, 1999.
- GORZ, André, *Miserias del presente, riqueza de lo posible*, México, Paidós, 2000.
- HUNTINGTON, Samuel, *¿Quiénes somos? (Los desafíos a la identidad nacional estadounidense)*, México, Paidós, 2004.
- MONTALVO PARROQUÍN, Adolfo, *La doble nacionalidad*, México, Delma, 2000.
- OLLOQUI, José Juan de (comp.), *Estudios en torno a la migración*, México, UNAM, 2001.
- ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS (OEA), *Informe sobre la situación de los derechos humanos en México*, Washington, D. C., Secretaría General de Organización de los Estados Americanos, 1998.
- ORTEGA Y MEDINA, Juan, *La evangelización puritana en Norteamérica*, México, Fondo de Cultura Económica, 1976.
- PEEK, Peter y STANDING, Guy (comps.), *Políticas de Estado y migración (Estudios sobre América Latina y el Caribe)*, México, El Colegio de México, 1989.
- RED REGIONAL DE ORGANIZACIONES CIVILES PARA LAS MIGRACIONES (RROCM), *Diagnóstico nacional sobre procedimientos de intercepción, detención, deportación y recepción de emigrantes en Guatemala*, México, Impretei, 2001.
- RODRÍGUEZ PINZÓN, Diego et al., *La dimensión internacional de los derechos humanos (Guía para la aplicación de normas internacionales en el derecho interno)*, Washington, D. C., Banco Interamericano de Derechos Humanos-American University, 1999.
- RUBIO CARRACEDO, José et al., *Ciudadanía, nacionalismo y Derechos Humanos*, Madrid, Trotta, 2000.
- TOURAINÉ, Alain, *Crítica de la modernidad*, México, Fondo de Cultura Económica, 2002.
- , *¿Qué es la democracia?*, México, Fondo de Cultura Económica, 2004.
- UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE PUEBLA, *Trabajo y Migración, 2o. Congreso RNIU: Investigación Urbana y Regional*, México, UAP-RNIU, 2001.