

POLÍTICA MIGRATORIA EN MÉXICO: RETROSPECTIVA, PERSPECTIVA Y PROSPECTIVA

IMANOL DE LA FLOR*

PREÁMBULO

El presente capítulo analiza el discurso sostenido por México al estructurar su política migratoria —con acento sobre el migrante centroamericano— en dos momentos: uno dado a partir de 1974 y otro que inicia formalmente durante el año 2011. Para tal fin usaremos como lente dos ordenamientos jurídicos: la Ley General de Población y la Ley de Migración; así como diversos eventos internacionales y domésticos que enriquecerán los argumentos básicos de este trabajo en dos temas. El primero es que la política migratoria en México se implementó de forma ineficaz a causa de factores causados por intereses diversos en sus relaciones internacionales, así como por una visión del fenómeno en el ámbito interno; y el segundo es que entre los momentos históricos referidos (1974 y 2011) se observa un cambio discursivo que trasciende a la acción en la arena política.

Ambos ordenamientos jurídicos reflejan diversas realidades —y más aún concepciones— de la migración centroamericana en México. No resulta prudente, bajo un criterio maniqueo, afirmar que el primero fue positivo mientras que el segundo negativo, ni viceversa, pues el análisis no se reducirá a la formación de un criterio tan cerrado. Por el contrario, con él se verán algunos de los avances y retrocesos representados en ambos como reflejo de un discurso político.

* Universidad Veracruzana, egresado de la Facultad de Derecho.

EL MOMENTO 1974

La década de los setenta en el mundo, pero especialmente en Latinoamérica, goza de un simbolismo ligado al inicio de la lucha por la democracia (conceptualizada desde la perspectiva occidental), enmarcado en un *maremágnum* de eventos históricos. En Chile cae Allende y asciende la dictadura; muere Franco en España y nace la Constitución de 1978, cuya influencia resulta palpable en diversos textos constitucionales latinoamericanos;¹ en Portugal, en 1974, se pusieron claveles en las bocas de los cañones evocando una escena poética y revitalizante; en tanto que el Colonialismo parecía ver su fin y Watergate... sorprendía al mundo.

En esta encrucijada, México vive el presidencialismo en uno de sus momentos culminantes; la existencia de un partido hegemónico en el poder promotor de una política exterior que gozaba de lozanía frente a los países alineados con el capitalismo,² permite la visión de un México fortalecido hacia el hemisferio. En materia migratoria, México afirmaba la tesis de la “válvula de escape”,³ según la cual la salida de mexicanos desempleados y empobrecidos hacia Estados Unidos (para ofrecer su mano de obra) no es la consecuencia de una falta de garantía a derechos humanos, económicos, sociales y culturales, sino un medio de desarrollo que desembocaba en la realización del *American Dream*.

No obstante dicha visión, el gobierno de México durante esa década, prefiere no poner sobre la mesa de negociación la posibilidad de una reforma migratoria con Estados Unidos. Echeverría, en su visita oficial a Washington, no toca el tema⁴ por considerarlo inapropiado y es así que el gobierno de México afirma la postura de que frente al fenómeno migratorio se tiene la “política de no hacer política”.⁵

¹ De manera particular se recomienda la lectura del siguiente artículo: Gerardo Eto Cruz y José F Palomino Manchego, “La Constitución española de 1978 y su influencia en el ordenamiento constitucional latinoamericano”, en Domingo García Belaunde, *La Constitución y su defensa (algunos problemas contemporáneos)*, Perú, Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional, 2003, pp. 60 y ss.

² Consúltese al respecto la parte introductoria del artículo: José Antonio Crespo, “La Cultura política después del 6 de Julio”, en *Nueva Antropología, Revista de Ciencias Sociales*, núm. 35, junio, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1989, pp. 31-33; asimismo, Arnaldo Córdoba, *La formación del poder político en México*, México, Era, 1972, pp. 45-57.

³ Jorge Bustamante, *Migración internacional y derechos humanos*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2002, pp. 58 y ss.

⁴ Carlos Welti Chanes, “La Ley General de Población y el contexto internacional”, en Luz María Valdez, *La Ley de Población a treinta años de distancia. Reflexiones, análisis y propuestas*, México, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005, p. 15.

⁵ Edgar Manuel Castillo Flores, “La evolución de la política migratoria mexicana: ‘de la limitación a la participación activa’”, en *III Jornadas Políticas Migratorias, Justicia y Ciudadanía*, España, Instituto de Filosofía, CSIC, octubre, 2010, p. 1.

Nótese que lo anterior fue relativo a los flujos de mexicanos hacia el exterior, específicamente hacia Estados Unidos⁶, quienes luego del Programa Bracero —única acción política relevante al respecto (por sus efectos)— fueron ignorados, permitiendo la continua violación de sus derechos humanos en Estados Unidos e incluso en México, una vez retornados. Por cuanto hace a las dinámicas migratorias venidas desde Centroamérica, resultaron aún menos visibles en la escena política de los setenta. La región fronteriza entre México y Guatemala, porosa y acostumbrada al paso de trabajadores estacionales, no representaba la algeidez de la norteña colindante con la primera potencia capitalista del mundo. Es quizá por lo anterior que el fenómeno migratorio en la región sur de México —ligado a Guatemala sobre todo— representaba una historia migratoria distinta a la del *American Dream*, que sólo hasta los ochenta subió de tono debido a los desastres naturales y la inestabilidad política en la zona;⁷ factores que actuaron como detonantes de un incremento en los flujos. Mientras tanto, el fenómeno era entre naciones centroamericanas y de carácter estacional.⁸

Por otro lado, en la década de los setenta, el mundo comienza a formar una nueva preocupación respecto a su futuro mediato. El aumento desmedido de la población, principalmente en los países subdesarrollados, hace pensar que los recursos no podrían tener un reparto equitativo, y que resultaba responsabilidad de esos países el daño que este hecho podría traer a terceras naciones. Por tal motivo, organismos internacionales comenzaron a ejercer presión arguyendo la necesidad de un control de natalidad efectivo a través de medios científicos, así como la conformación de un “óptimo demográfico” en países de Latinoamérica —como Colombia, México y Brasil—, donde las altas tasas de natalidad provocaban escasez de servicios públicos en virtud de la demanda extendida.

Esto provocó una reacción específica por parte de la diplomacia estadounidense, que decidió exacerbar su política migratoria restrictiva contra los flujos provenientes del sur.⁹ En tanto, México se erigía como un país hospitalario hacia las naciones menos favorecidas del continente, dado que

⁶ Es prudente tomar en cuenta que desde 1974, México firmó un Convenio bilateral con Canadá enfocado a la exportación de mano de obra. Así, jornaleros mexicanos viajan aún, de manera regular, a dicho país durante periodos específicos del año, con esto se favorece la migración temporal de jornaleros mexicanos para satisfacer la demanda de mano de obra en Canadá.

⁷ Mario Monteforte Toledo, *Centro América subdesarrollo y dependencia*, vol. II, México, Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM, 1972, pp. 302-303.

⁸ Alma Arámbula Reyes *et al.* (2006), “El flujo migratorio centroamericano hacia México”, en Carlos González (coord.), *Relaciones Estado-díspora: aproximaciones desde cuatro continentes*, México, SER/IME/UAZ/ANUIES/Miguel Ángel Porrúa, tomo II, pp. 224-225.

⁹ Welti Channes, *op. cit.*, p. 15.

como se apuntara antes, su diplomacia —durante esa época en el apogeo de su *age d'or*— concretaba al exterior una imagen de potencia emergente, sólida económica y políticamente, que aún conservaba el principio básico de política demográfica bajo aquella visión de que “gobernar es poblar”.¹⁰ De hecho, en los años setenta, México permite la entrada de los refugiados chilenos y argentinos vulnerados por los regímenes de Pinochet y Videla, respectivamente.

De tal suerte, en tanto Estados Unidos exacerbaba su ya común restricción al movimiento humano, México promovía el auxilio humanitario pero, por otro lado (paradójicamente), desatendía sus dinámicas migratorias económicas, ya bajo la figura del mexicano que salía del país a Estados Unidos o bajo la del centroamericano venido en tránsito a México, ambos en situación irregular.

En este contexto, México abroga su segundo ordenamiento en materia de población —nacido en 1947— para dar entrada a la Ley General en análisis. Con ella, México finca su posición política al respecto concibiendo miopemente el fenómeno migratorio internacional. ¿Por qué razón se afirma esto? En primera instancia porque la posición de México frente a Estados Unidos, en un momento económico donde su petróleo gozaba de gran relevancia en los mercados estadounidenses, no daba pie a que éste exigiera la consecución de una política migratoria entrambos...., era un tema difícil y escarpado cuyo debate podría traer algidez a la relación y, por tanto, desventajas económicas para México. De hecho, el gobierno de Estados Unidos culpaba del flujo irregular a México (situación que no cambia hasta iniciado el siglo XXI, en la administración Bush), en tanto que el segundo guardaba silencio al respecto. En lo tocante a su frontera sur, México no encontraba interés en regular el flujo migratorio centroamericano, pues como se dijera antes, su dinámica se encontraba subyacente al discurso oficial. El trabajo estacional era un fenómeno ligado a la tradición histórica de la región¹¹ y no a la política exterior del país.¹²

Seguido de lo anterior, México había sostenido a lo largo del periodo posrevolucionario una política demográfica natalista, que unida al nacionalismo —fruto de la lucha armada mencionada— exacerbó la visión de la

¹⁰ Alfonso Sandoval, “Políticas de población: viejos y nuevos desafíos”, en Brígida García y Manuel Ordorica (coords.), *Los grandes problemas de México. Población*, vol. I, México, El Colegio de México, 2010, p. 440.

¹¹ M. Castillo y Rodolfo Casillas, “Características básicas de la migración guatemalteca al Soconusco chiapaneco”, en *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 3, núm. 3, septiembre-diciembre, 1988, pp. 537-543.

¹² J. Ramón Brito Moncada, “Consideraciones sobre la Política exterior de México”, en *Jurídica. Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana*, tomo I, núm. 13, México, Universidad Iberoamericana, 1981, pp. 316-317.

otredad como mecanismo diferenciador entre el ciudadano y el extranjero. Así pues, dicho concepto sociológico trascendió a las esferas politológicas y jurídicas fomentando la institucionalización de la natalidad y del pueblo mexicano como símbolos de un país fructífero, por lo que se restringió la entrada del extranjero y se limitó su esfera de derechos. Súmese a esto el aumento de flujos migratorios internos motivados por la industrialización del país poco antes de mediados del siglo XX. Un ejemplo claro de lo anterior fue Veracruz, territorio donde el petróleo fomentó la concreción de enclaves extractivos en torno a los cuales surgieron poblaciones satelitales. Esto aumentó la pobreza en los asentamientos rurales, motivando movimientos internos importantes,¹³ que a finales de los setenta vinieron a quebrar las infraestructuras urbanas establecidas, esto trajo un mayor índice de pobreza y, por tanto, el aumento de los flujos internacionales de mexicanos hacia Estados Unidos.

En esta tónica de eventos internacionales e internos, la Ley General de Población intenta dar gusto a todas las posiciones. En ella, *a prima facie* es francamente criticable el uso de una *visión instrumental*¹⁴ del fenómeno migratorio, nutrida por un criterio esencialmente utilitarista, según el cual el ingreso de migrantes debe limitarse en función de los intereses y necesidades del país de destino (en este caso México), diseñando una política *a propos*, de manera unilateral y desde una lógica nacional, con miras incluso a desaparecer el fenómeno migratorio irregular obviando su mención pues, bajo el criterio anterior, se le concibe como un flujo no beneficioso para el desarrollo del país.¹⁵ Además de esto último, resulta contraproducente que la ley maneje la política demográfica del país, incluyendo en casi la mitad de su construcción el tema migratorio. Con esto se desnaturalizó y perdió eficacia en la gestión del mismo. Lo anterior sin duda es consecuencia de una visión endógena y pasiva de las dinámicas migratorias en México.¹⁶ En este sentido, la Ley General de Población ve en el migrante un indicador

¹³ Luis Jiménez Trejo, *Gasto público y desarrollo humano en los municipios de Veracruz, 1995-2004, los casos de Córdoba y Orizaba*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones, Dr. José Ma. Luis Mora, Programa de Maestría en Estudios Regionales, 2007, p. 66; y Patricia Zamudio *et al.*, *Cambio de la migración en el estado de Veracruz: consecuencias y retos*, México, Sociedad Mexicana de Demografía/Colegio de la Frontera Sur, 2001, p. 12.

¹⁴ Pablo Ceriani Cernadas, "Luces y sombras en la legislación migratoria latinoamericana", en *Nueva Sociedad*, núm. 233, mayo-junio, Argentina, Fundación Frederich Ebert, 2011, p. 72.

¹⁵ En este sentido resulta interesante la visión de la Dra. Loretta Ortiz Ahlf en Loretta Ortiz Ahlf, "Los Derechos Humanos de los inmigrantes irregulares y la Declaración Universal de los Derechos Humanos", en José Luis Caballero Ochoa (coord.), *La Declaración Universal de los Derechos Humanos. Reflexiones en torno a su 60 aniversario*, México, Porrúa, 2009, p. 295.

¹⁶ Miguel Ángel Castillo, "Las Políticas y la legislación en materia de inmigración y trans migración", en Francisco Alba *et al.* (coords.), *Migraciones Internacionales*, volumen III, México, El Colegio de México, 2010, p. 571.

demográfico cuyo aumento o disminución puede incidir en el desarrollo nacional, pero no como un agente activo, sino como un elemento cuantitativo cuya cantidad debe ser regulada para obtener resultados óptimos (algo así como las pesas —que se quitan y ponen a voluntad— sobre los platos de la balanza para lograr el equilibrio).

De esta suerte, el tema migratorio se convierte en uno debatido pasivamente en sede interna, envuelto en el tema demográfico para desviar la atención de su algidez natural ligada a eventos políticos internacionales, derechos humanos y gobernabilidad. Como consecuencia de lo anterior, el ordenamiento de 1974 goza de dos características principales: el control y regulación de la entrada de migrantes a México (fomentando el ingreso documentado) y la visión del tratamiento diferenciado entre migrantes y ciudadanos. Respecto al primer punto, el Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares ha reconocido que la nómina de requisitos a satisfacer, impuestos por la citada Ley, no cumple con parámetros de la Convención Internacional sobre la Eliminación de toda las Formas de Discriminación Racial,¹⁷ al ser excesivos y obstaculizar el ejercicio de diversos derechos humanos.

Asimismo, la Ley General de Población, al reconocer que el ingreso debe ser “legal”, niega el de tipo “ilegal”, situando en una zona límbica los mecanismos y derechos que a los migrantes irregulares les corresponden por no encontrarse en la perspectiva jurídica de licitud que la ley construye (de hecho criminalizó la migración irregular hasta el año 2008).¹⁸

Súmese a esto, que la ley en análisis no discurría sobre cuestiones laborales, de salud, educación y seguridad social, o sobre el acceso a la justicia del migrante (ya en jurisdicción común o extraordinaria). Esto último se incluyó de forma recientísima... de hecho meses antes de que la nueva ley de 2011 fuese publicada (noviembre 2010). Así, sólo se enfocaba sobre el control migratorio en su fase de ingreso y estancia, particularizando en dos categorías (inmigrantes y no inmigrantes) las clasificaciones bajo las cuales podría ingresar capital humano al país. Con lo anterior se dejó al migrante, y más específicamente al de tipo irregular, en la indefensión respecto al nacional, pues no se concretaron mecanismos específicos para situarlos en pie de igualdad en el goce de diversos derechos humanos, dado

¹⁷ Naciones Unidas, Comité de Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, “Examen de los informes presentados por los Estados Partes de Conformidad con el artículo 73 de la Convención. México”, Estados Unidos, 2005.

¹⁸ Al respecto puede consultarse la siguiente nota: Ciro Pérez Silva, “Promueve el INM que se despenalice la migración de indocumentados”, en *La Jornada*, viernes 30 de marzo de 2007, disponible en <<http://www.jornada.unam.mx/2007/03/30/index.php?section=politica&article=018n1pol>>.

que para tal fin el migrante debía satisfacer los requisitos impuestos al nacional, que podrían incrementarse si el trámite o procedimiento se encontraba difuso bajo el velo de la discrecionalidad.

Junto con todo esto, el marco institucional del cual se servía el Estado para implementar su política “demo-migratoria” era en un inicio la Secretaría de Gobernación, con lo cual se “policializó” el fenómeno migratorio. Esto, unido al hecho de que los procedimientos administrativos enunciados en la Ley General de Población —para verificación y control de migrantes, así como para la obtención de visado y refrendo de calidad migratoria— eran en su mayoría engorrosos y de difícil solución, trajo como consecuencia la afectación —de forma manifiesta y grave— del ejercicio de los derechos humanos de los migrantes regulares. Sin embargo, la situación recién apuntada multiplicaba sus efectos nocivos sobre los migrantes irregulares,¹⁹ sumado a la discrecionalidad administrativa en sus trámites migratorios, así como a las redes tejidas entre la delincuencia organizada (tratantes de personas, principalmente) y las autoridades involucradas situaban en un estado de indefensión al migrante irregular, quien no tenía a favor contrapeso legal alguno para disminuir su vulnerabilidad, en virtud de la perspectiva legal mencionada, según la cual el migrante irregular no tiene derechos.

Por otro lado, si bien administrativamente la política “demo-migratoria” se articuló a través de instancias creadas luego de andada buena parte de la vida que la ley tuviera, como el Consejo Nacional de Población o el Instituto Nacional de Migración, y si bien se pretendió (no siempre con los mejores resultados) poner al corriente del discurso internacional el contenido de la ley (como por ejemplo con la inclusión de la figura del refugio y del asilo en ella,²⁰ así como con la creación de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados), la realidad es que el discurso se mantuvo incólume: la migración es una variable demográfica debatida en sede interna, sobre la cual el Estado mexicano tiene soberana competencia, y la cual debe beneficiar permanentemente los intereses del país mediante el ingreso de capital humano útil para México.

Desde la afirmación apuntada, en México se implementó por más de 30 años una política uniforme al respecto, que coincide con la edad de la Ley General de Población. A *prima facie* se observa que la uniformidad y longevidad de la norma no son sinónimos de armonía, o más aún de efica-

¹⁹ Al respecto se recomienda leer Loretta Ortiz Ahlf (2011), *El derecho de acceso a la justicia de los inmigrantes en situación irregular*, capítulos III y IV, México, Porrúa.

²⁰ Manuel Ángel Castillo y Fabienne Venet, “El asilo y los refugiados: una visión histórica y crítica hasta nuestros días”, en Francisco Alba, Manuel Ángel Castillo y Gustavo Verduzco (coords.), “Los grandes problemas de México”, en *Migraciones Internacionales*, vol. III, México, El Colegio de México, 2010, p. 197.

cia. En este sentido, los problemas que diversos teóricos y organismos internacionales señalaran en la ley, se hacen visibles hasta que el gobierno de México deja su premisa de “la política de no hacer política”, cuando en 2010 se migratiza su agenda con la propuesta de Ley SB1070 en Arizona, Estados Unidos. Lo anterior se debió a que México sostenía frente a la comunidad internacional una defensa férrea de sus connacionales en dicho país,²¹ aunque, por otro lado —según lo evidenciaron y evidencian diversas organizaciones de la sociedad civil, universidades y organismos internacionales—,²² desatendía por completo la gestión respectiva en su frontera sur. Así, el fenómeno migratorio pierde en México su característica visión interna, se convierte en un verdadero problema de gobernabilidad (no únicamente nacional, sino regional), en el cual la debida diligencia que el Estado debe guardar al respecto se imbrica con la garantía de derechos humanos, el principio de no discriminación, el *rule of law* y desde luego el permanente “estira y afloja” en la relación bilateral con Estados Unidos. Todo esto conforma un cocktail explosivo que desemboca, junto con otros eventos, en la Ley de Migración de 2011.

EL MOMENTO 2011

El año 2011 representa para México —en materia migratoria— un hito legislativo; aunque también constituye una de las consecuencias más notorias en el desarrollo de diversos procesos históricos. El comienzo de su causa —con ánimo de marcar un inicio temporal— se da todavía con la Ley General de Población vigente. En los años noventa, el cuerpo legal se reforma y pretende adecuarse a un discurso internacional apegado al pleno respeto de los derechos humanos: en 1999 México ratifica la Convención

²¹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-18/2003 del 17 de septiembre de 2003, solicitada por Estados Unidos Mexicanos. Condición Jurídica de los migrantes indocumentados, y también: Naciones Unidas, Comité de Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, “Examen de los informes presentados por los Estados Partes de Conformidad con el artículo 73 de la Convención. México”, Estados Unidos, 2005.

²² Amnistía Internacional, “Víctimas invisibles en México: migrantes en movimiento”, España, EDAI, 2010, CEPAL, *Migración internacional, derechos humanos y desarrollo en América Latina y el Caribe, Síntesis y conclusiones. Trigésimo primer periodo de sesiones 20 al 24 de marzo* (en línea), Uruguay, ONU, 2006, disponible en <http://www.ucm.es/info/eid/cursodcd/IMG/pdf_L12._CEPAL_2006_Migraciones_y_desarrollo_AL_y_Cb._Síntesis.pdf>, 23 de diciembre de 2010, Centro de Derechos Humanos, Miguel Agustín Pro Juárez, “Secuestros a personas migrantes en tránsito por México. Documento entregado al Comité para la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, el 4 de marzo de 2011, en el marco de la evaluación del segundo informe periódico del Estado mexicano”, México, 2011.

Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares e incluye la figura del refugio en su arquitectura. Unido a lo anterior, México aún concebía su fenómeno migratorio como uno necesariamente norteño (ligado a las riveras del Bravo). Luego de la alternancia de partido en la presidencia, comenzó un importante cabildeo al respecto en su sede diplomática de Washington, buscando lograr una reforma migratoria integral, orientada a la protección de mexicanos en el exterior. Mientras tanto, su frontera sur quedaba relegada a la política demo-migratoria y policializada, esbozada antes.

De hecho, el ex presidente Bush reconoce en una reunión con el entonces mandatario mexicano Vicente Fox, que la demanda de mano de obra por parte de los actores económicos y corporativos estadounidenses tenía un gran protagonismo en el aumento de los flujos irregulares de migrantes a su territorio (cabe decir que subyacentemente los centroamericanos también cabían en el discurso). Lo anterior parecía abrir la puerta a la ansiada reforma migratoria entre México y Estados Unidos, prometida (supuestamente) desde finales de los ochenta y reafirmada con la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte en 1994. Sin embargo, la empresa diplomática construida cae del todo con los eventos terroristas del 11 de septiembre de 2001. Ellos provocaron que el gobierno estadounidense viera en todo aquello venido de fuera un peligro para su seguridad nacional... el migrante encuadraba en dicha clasificación.²³

Fue así que comienza el fortalecimiento de su política migratoria restrictiva y claramente xenófoba. En este tenor, México reafirma, por un lado, su papel fundamental de protección a mexicanos en el exterior²⁴ a través de medidas políticas internas e internacionales. Por otro lado, destacan por ejemplo el Caso Avena, a través del cual México acusa ante la Corte Internacional de Justicia a Estados Unidos por violar la Convención de Viena sobre relaciones consulares en 2003. Lo anterior tuvo un importante asidero argumental, que legitimó de forma sustancial la postura de México en la Opinión Consultiva solicitada por su gobierno a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, cuatro años antes (1999), relativa al análisis de la asistencia consular brindada por Estados Unidos a diversos mexicanos.

En 2003 México solicita al mismo órgano regional una nueva Opinión Consultiva, la número 18, donde se analiza de forma puntual la condición jurídica de los migrantes mexicanos irregulares en Estados Unidos; con ella

²³ Josefa Erreguerena, "Imaginario social y los atentados del 11 de septiembre", en *Revista Razón y Palabra*, núm. 25, año 6, diciembre 2001-enero 2002, México, Sistema Tecnológico de Monterrey, disponible en <<http://www.razonypalabra.org.mx/anteriores/n25/jerre.html>>, consultado el 5 de agosto de 2011.

²⁴ Un ejemplo paradigmático fue la creación del Instituto de los Mexicanos en el Exterior.

se llenaron lagunas de derecho internacional al respecto,²⁵ y constituye la piedra de toque en el análisis de obligaciones internacionales relativas a derechos humanos de dicho grupo vulnerable. Súmese a esto, que el primero de junio de 2003 entra en vigor la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, surgiendo por tanto su Comité (CMW). En 2004 México presenta su primer informe ante el mecanismo convencional de dicha Convención; cuando se lee su discurso es posible extraer una postura específica: México defiende a su población en Estados Unidos, país vulnerador de derechos humanos.

A lo largo de más de 40 páginas, México hace una glosa exhaustiva de todos los mecanismos creados para la protección de sus ciudadanos, ya por medios diplomáticos o domésticos. Sin embargo, llama la atención (más aún cuando se analizan las acciones políticas de México con relación al fenómeno migratorio del sur) que en ningún momento se menciona a los migrantes centroamericanos, sus derechos o garantías. Únicamente se toma nota, de forma subyacente al discurso general, sobre el trabajo conjunto realizado con gobiernos centroamericanos a través de memorandos de entendimiento, orientados a la realización eficaz de la función consular de sus gobiernos en territorio mexicano.

Es así que México muestra en el informe que la migración internacional de centroamericanos no tenía la misma relevancia política que la de mexicanos a Estados Unidos, lo cual es razonable en tanto se comprende que el correcto desempeño de la función de protección a mexicanos en el extranjero resulta fundamental para desarrollar la política exterior del país. Sin embargo, con independencia de lo anterior, el gobierno de México no veía en las dinámicas migratorias venidas del sur un tema prioritario, dado que si se entiende que el informe es un medio internacional para ofrecer a Naciones Unidas argumentos que demuestren cómo los Estados cumplen sus obligaciones internacionales, en caso de que efectivamente hubiera habido avance por parte de México en la protección de migrantes centroamericanos, lo hubiera plasmado en el documento, máxime porque con ello se muestra el cumplimiento dado a obligaciones internacionales. El Comité, al contestar el informe, enuncia en líneas generales la necesidad de que el gobierno mexicano mirara más hacia el sur al implementar su política migratoria.

Andado el tiempo, es en 2009 cuando la agenda mexicana se migratiza. En un primer momento con la bien conocida Senate Bill 1070, la cual for-

²⁵ Loretta Ortiz Ahlf, *El derecho de acceso a la justicia de los inmigrantes en situación irregular*, México, Porrúa, 2011, p. 136.

tales *prima facie* el discurso antes vertido de México como país vulnerable por Estados Unidos en cuanto a su población migrante en el exterior. Sin embargo, cuando Amnistía Internacional publica ese mismo año un informe intitulado “Víctimas invisibles: migrantes en movimiento”, donde describe con datos duros, estadísticas y testimonios vivos de migrantes vulnerados, el fenómeno migratorio centroamericano irregular que pasa por México, la posición de México se deslegitimó.

Dicho informe se envió a Ginebra, al CMW en 1999, para efectos de erigirse como contrapeso, al que para entonces sería el futuro informe oficial rendido por el gobierno mexicano en 2011 (del 4 al 8 de abril de 2011). Amnistía informó a la comunidad internacional que gran cantidad de autoridades policiales, militares y migratorias violaban (ya por acción u omisión) los derechos humanos de miles de centroamericanos, poniéndolos incluso a merced de grupos delictivos. El informe abrió la posibilidad a una pregunta: ¿si México vulnera a los migrantes centroamericanos irregulares que cruzan su territorio, con qué legitimidad puede exigir que se respeten los derechos humanos de sus migrantes en Estados Unidos? Entiéndase que el cuestionamiento no va en el sentido de justificar el comportamiento de las autoridades estadounidenses en virtud de que las autoridades mexicanas también violan derechos humanos de migrantes, sino en el de afirmar que México vive una dinámica migratoria muy activa, la cual no se refleja en la creación de su política pública. La pregunta también abría las puertas a la exigencia pública por parte de la sociedad civil organizada, las instancias internacionales y el ciudadano de a pie, de congruencia en el discurso mexicano, sosteniendo aquello de que no se puede ser “candil de la calle y oscuridad de la casa”.

Esta situación se agrava con un evento coyuntural que echa por tierra la añeja postura mexicana, mencionada apenas, deslegitimándola por completo. El 24 de agosto de 2010, en el ejido del Huizachal del municipio de San Fernando, Tamaulipas, fueron asesinados 72 migrantes irregulares centroamericanos y sudamericanos por el grupo delictivo denominado los “Zetas”; dicha noticia transformó la escena política y mediática nacional. La migración internacional se convirtió más que en un tema prioritario, en uno álgido; la opinión internacional lamentó el incidente y responsabilizó de los hechos a las autoridades migratorias mexicanas, quienes ya por omisión o en complicidad con el grupo delictivo mencionado, lucraban con migrantes centroamericanos. Lo anterior fue la apertura de una caja de Pandora..., la política demo-migratoria ya no satisfacía la realidad mexicana, pero más aún (y de ahí el verdadero cambio) necesitaba ser cambiada si se quería legitimar el discurso del gobierno mexicano en materia de derechos humanos.

A la impronta de la Ley SB1070 en Arizona, se suman más estados de la Unión Americana, en tanto se fortalecía la extrema derecha del vecino país mediante la conformación de un grupo político denominado “Tea Party Movement”, cuyas tendencias ultraconservacionistas y xenófobas eliminaban cualquier posibilidad de la reforma migratoria que México exigía (aun cuando ya no se encontraba legitimado). Así, México se vio con fuego en sus dos frentes. Por un lado, el “Tea Party Movement” y los republicanos —a punto de llegar en toda su mayoría al Senado de Estados Unidos— complicaban su lucha ya consabida; mientras que en el sur, dentro de México y en foros internacionales, se consideraba que su posición y reacción con respecto al tema migratorio era pasiva e ineficaz. México súbitamente se da cuenta que el camino sostenido ya no es viable en todos sus términos. Por tanto, para lograr nuevamente legitimación internacional en sus demandas, cabe decir que con el ánimo de no agrandar problemas internos ya bien arraigados al ligarlos con la gestión demográfica, México comprende que tiene la necesidad de construir un nuevo discurso.

En noviembre de 2010 se reforma la Ley General de Población por treceava ocasión en toda su historia. Es así que se incluyen en su texto los derechos humanos a la salud y al acceso a la justicia (parte inicial del debido proceso) del migrante irregular; sin embargo, la reforma sólo se queda en la ley y no descansa sus bases operativas sobre el reglamento de la Ley General de Población; ni reforma la Ley General de Salud u otros ordenamientos conexos en lo necesario. Así, la reforma pareciera en demasía general e inejecutable en un plano práctico.

Dicho cambio en la arquitectura de la ley fue un ejercicio legislativo previo (y si se quiere ver, infructuoso) al que vendría deparado en meses posteriores para la política migratoria mexicana. La imbricación que los cuerpos legales tienen con las políticas públicas de los gobiernos resulta innegable *per se*, aunque en ciertas ocasiones nos resulta notoria por lo palpable que es el discurso sostenido en la arena política, con relación al jurídico. Este fue el caso de México luego de toda la serie de eventos antes narrados, pues pasada la reforma de noviembre deviene una reforma constitucional de gran impacto político que asume el sistema jurídico mexicano como un bloque conformado por normas internas e internacionales; por lo que la Constitución ejerce una función amalgamadora del sistema jurídico mexicano, permitiendo que los derechos humanos construidos en instrumentos internacionales ratificados, de *ipso jure*, sean exigibles en sede doméstica. Uno de ellos es la Convención de 1990, en la cual se contiene una amplia nómina de derechos humanos del migrante irregular. Tomando en cuenta todo lo anterior, México se compromete de manera directa a

cumplir la obligación de garantía para los derechos humanos de este grupo vulnerable, tanto de aquel que parte como del que llega a sus fronteras.

La citada reforma es la muestra entonces, por excelencia, del cambio discursivo alegado con anterioridad. El giro consiste sencillamente en situar la cuestión migratoria como tema prioritario de la agenda doméstica de México, por su imbricación con el tema de los derechos humanos y ya no como uno sobrellevado de acuerdo a la “política de no hacer política”. Por otro lado, esto no quiere decir que el cambio reporte *per se* los efectos que se esperarían a causa suya, pues si bien en 2011 se reconfigura la política migratoria en México mediante la observación a profundidad del fenómeno migratorio en su frontera sur, si bien se mediatizaron los fenómenos migratorios mexicanos como nunca antes había pasado y se observó en la escena política nacional una mayor mención del tema en discursos, foros e incluso mediante iniciativas a nivel federal y estatal al respecto. Lo cierto es que aún no se ha construido una política migratoria eficaz y realizable para México.

A partir de lo anterior es que el 24 de mayo de 2011 se promulga una nueva Ley de Migración mexicana. Incluso, si se es puntilloso, el cambio discursivo aquí sostenido se observa desde la denominación que se le da al ordenamiento, pues los tres previos al actual (1936, 1947 y 1974) —con un espíritu eminentemente demográfico (con todo lo que ello conlleva)— tuvieron como término esencial el de “población”. En tanto que la nueva “Ley de Migración” se enfoca en este tema, dejando para la de 1974 los asuntos tratados en sede demográfica. Esto debió haber sucedido por lo menos hace 20 años. Sin embargo, el hecho consumado es observable, el cambio llegó, pero aún no se tiene certeza sobre los frutos que rendirá.

Según afirma la exposición de motivos de la Ley de Migración, ésta tiene diversos objetivos: simplificar y ordenar procedimientos, contribuir al desarrollo económico, social y cultural de México y, el más destacable por el tema que tratamos, proporcionar integralidad y coherencia a la política y gestión migratoria nacional. Es así que *prima facie*, podría decirse que el cambio discursivo alegado a lo largo de este capítulo responde al ánimo de obtener armonía con la realidad que se vive, y seguidamente que la ley es el rosetón simbólico de esta búsqueda que concluye en la conformación de una base jurídica promotora de justicia, que dé solidez y contexto a la acción política. ¿La ley satisface lo anterior?

LO QUE VIENE AHORA. SIETE AÑOS DESPUÉS

A la vera del tiempo, tras siete años de vida normativa, se considera propicio ofrecer una reflexión que trascienda el lenguaje de la ley y aporte una

vocación integral de análisis sobre su instrumentación. Si bien entre 2011 y 2017 no se ha visto un salto discursivo tan notorio como el descrito en relación con la ley de 1974, ello no quiere decir que los procesos históricos de la última década en México no hayan afectado la realidad migratoria del país, intensificado ciertas notas sociales y políticas, con lo cual la norma —imperfecta por su contingencia temporal— requiere de una instrumentación que por momentos trastoca su vocación natural con elementos de seguridad nacional, política exterior, seguridad humana, cambio climático o desarrollo.

Dicho de otro modo, la movilidad de flujos migratorios centroamericanos sigue representando un reto de gobernanza para el país y la región. No obstante, se requiere ampliar el horizonte de análisis y sumar factores paralelos a dichos flujos: consideraciones sobre seguridad humana, derecho al desarrollo y cooperación internacional por mencionar algunas. El impacto que a la postre ha causado el desplazamiento forzoso de comunidades internas a causa del crimen organizado o el impacto de la estrategia de seguridad nacional, en la que subyace una concepción de los flujos centroamericanos como conducto de ilicitud por vincularse con células de narcotráfico a lo largo de territorio mexicano, tienen un marco de referencia forzoso en la política migratoria nacional, no sólo por cuanto hace a su contenido demográfico, sino por la importancia que su gestión prudente representa para las relaciones internacionales de México y para la región.

A esto también debe sumarse, tanto el retorno de un número importante de mexicanos provenientes de Estados Unidos —cuyo flujo ha aumentado de forma consistente a partir de 2010—, así como la disminución del número de deportaciones de Estados Unidos a México desde el último bienio de la administración Obama a la fecha. Asimismo, valdría la pena considerar el impacto que generan en la gestión de la frontera, las directrices administrativas del Departamento de Seguridad Interior de Estados Unidos, que en su ánimo de impedir el paso a migrantes irregulares, unilateralmente han generado a lo largo de esta década focos de crisis humanitaria (como la de menores no acompañados en 2014), cuya incidencia puede aumentar durante la administración Trump. En paralelo están nuestras propias crisis humanitarias, como el ejemplo relevantísimo de la comunidad haitiana en Baja California o los continuos ataques del crimen organizado contra migrantes centroamericanos (aunque también asiáticos y africanos) durante su periplo hacia Estados Unidos, o contra migrantes mexicanos en su retorno a comunidades de origen.

A continuación se ofrecen comentarios sobre temas cuyo impacto en la instrumentación de la política migratoria nacional ha aumentado recientemente, y con ello se redondearía la visión de México como un país que

requiere ampliar sus cotas conceptuales para abrazar el análisis público de la migración regional. En ello debe considerarse a los mexicanos retornados y la vinculación histórica entre Centroamérica y México.

Iniciemos pues por referir someros comentarios sobre la reciente tensión en la relación bilateral con Estados Unidos. Durante la campaña presidencial de 2016, el entonces candidato republicano (Donald Trump) dirigió sus baterías hacia México como una herramienta discursiva para denostar algunas posiciones políticas adoptadas, regionalmente, por la administración de Obama. En particular, junto con su inquina contra el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, Trump se centró en destacar la construcción de un muro fronterizo como remedio para frenar la migración irregular proveniente de México, equiparándola en lo práctico a una oleada de peligro proveniente del exterior.

El asunto —de índole doméstica por referirse a una promesa de campaña presidencial— remontó a la palestra internacional con la respuesta de distintos gobiernos latinoamericanos y de otras latitudes, evocando la irracionalidad de construir una barrera física contra un flujo que no se origina por la falta de muros sino, en general, debido a la falta de oportunidades para el desarrollo. El problema es pues, tanto de los países de origen como de destino, esta visión ya habría sido adoptada al menos por el gobierno de Obama y pareciera en franco retroceso con la nueva administración republicana. La visión de México sobre la propuesta trumpista fue reactiva y se ha centrado en dos frentes. Por un lado, la posición sostenida de la Cancillería mexicana en torno a fortalecer el esquema de gestión y asistencia a las comunidades mexicanas por medio de sus 50 consulados en Estados Unidos, en tanto, diplomáticamente se han buscado aliados y voces afines en actores estratégicos del lado estadounidense. En segunda instancia, la estrategia de retorno iniciada por la Secretaría de Gobernación para garantizar el retorno seguro y la reincorporación social de la potencial comunidad migrante deportada en un esfuerzo sin parangón reciente, al menos en las esferas mediáticas y discursivas. La égida xenófoba atraída por el discurso de Trump ha exacerbado además el ámbito político interno.

Por cuanto hace al primer punto, tanto el Poder Legislativo como la inteligencia mexicana se han esmerado en mostrar múltiples puntos de vista sobre la necesidad de replantear facetas de la relación bilateral. En particular, sobre la visión del migrante mexicano como un peligro para la sociedad receptora (destacando esa generalización como el verdadero peligro), buscando replantear el discurso basándose en el ethos de la diversidad como cimiento de la sociedad estadounidense, así como los vínculos indelebles que por generaciones tienen ambos países; de ahí la incansable labor por fomentar que los mexicanos de segunda generación (con perfi-

les educativos y socioeconómicos distintos a los del migrante irregular, agrícola o urbano dedicado al sector de servicios) cuenten con nacionalidad mexicana o bien que se erijan en promotores de la importancia de México desde el interior mismo del país norteamericano. Adicionalmente se ha visibilizado la labor consular mexicana como la herramienta útil (primer frente) para enfrentar —como si de una batalla se tratara— la égida trumpista, brindando orientación y asistencia jurídica. Si bien la política exterior mexicana ha contado en este oficio uno de sus referentes más tradicionales y de mayor postín, la tirantez en las relaciones México-Estados Unidos no ha encontrado una veta de distensión mediante su instrumentación como política pública.

Bajo este enfoque se ha incardinado el alcance de la asistencia consular con su impacto doméstico en México, como parte primordial de nuestra estrategia de retorno, no sólo para incidir en su oportuna y ordenada gestión, sino para intentar frenarla en casos, por ejemplo, en los que principios como unidad familiar o interés superior del niño se encuentra en juego. Desnaturalizada de su función inicial como garante primordial de los derechos que el sistema jurídico de un país extranjero concede a los connacionales, la asistencia consular ahora se troca en un instrumento de contención de la diáspora que, en su mayoría adaptada a la sociedad receptora, no ve en el retorno una primera opción de desarrollo. En este sentido, la red consular poco puede hacer para destensar la relación bilateral, pues su labor se encuentra en franca colisión con la política migratoria y de seguridad nacional de Estados Unidos. No obstante, con tacto y oficio, ha sido posible debilitar el discurso xenófobo mediante el litigio exitoso de casos y con alianzas estratégicas, en tanto se procura continuar una relación productiva de trabajo con interlocutores cuyas posiciones y objetivos difieren de la protección de mexicanos.

Aunado al margen reducido de coincidencia con autoridades migratorias estadounidenses, se suman lagunas de comunicación entre la Cancillería y el Instituto Nacional de Migración. De ahí que el impulso de la protección consular como instrumento de política doméstica y, en especial, de política migratoria, no se considere atinado por desnaturalizar su alcance y vocación natural. Es decir, ésta no tiene el objetivo de erigirse en instrumento de contención contra las deportaciones para impactar en la imagen positiva del gobierno actual, sino la de ser un discreto y eficiente instrumento de atención al debido proceso de mexicanos en un territorio extranjero.

Por su parte, la promoción amplia del programa “Somos Mexicanos”, como una estrategia de reinserción para las comunidades potencialmente repatriadas, se ha erigido en el caballo de batalla para responder a la algidez

doméstica causada por el golpeteo político que proviene de Estados Unidos. De cierto modo se troca en un mecanismo para pagar la deuda histórica arrastrada con serenidad durante décadas por generaciones de mexicanos migrantes. Mediante recursos inmediatos que palién la fractura social y familiar causada por las potenciales deportaciones, el gobierno federal tiene la intención de redoblar una base de apoyo mínima que les permita reconstruir la cotidianeidad en territorio mexicano.

Adicionalmente, aunque en escenarios diferentes, la Secretaría de Gobernación y la Procuraduría General de la República capitanean esfuerzos de sistematización e investigación de delitos relacionados con el tránsito de la diáspora centroamericana por México y con los delitos cometidos en contra de mexicanos en retorno. El diálogo institucional entre estas instancias a nivel federal con sus homólogos a nivel estatal y autoridades estadounidenses a nivel fronterizo (incluido el Buró Federal de Investigaciones y la CIA), si bien han aumentado el flujo de información útil para la captura de grupos delictivos y la construcción de patrones de investigación más sólidos en desapariciones y tráfico de personas, por otro lado han securitizado la agenda migratoria nacional, provocando que la lucha contra el narcotráfico tenga como apéndice la persecución de delitos contra migrantes. Este enfoque es pernicioso en la medida en que se considera que la gestión del incidente delictivo es respuesta suficiente para, en una primera instancia, atender a esta población vulnerable. En tanto, se dejan de lado las razones de fondo del movimiento migratorio y de su oportuno manejo como tránsito.

Si bien ambas respuestas atacan la problemática política causada por el discurso de Trump y pretenden articular como herramienta defensiva un parámetro eficiente de retorno desde oficinas centrales en México, abordan el fenómeno migratorio de forma limitada. Cabría pues mencionar la necesidad de que esta respuesta de Estados Unidos se analizara con base en una política pública comprensiva que no sólo buscara reaccionar al empellón norteamericano, sino fraguar una estrategia sostenible de gestión migratoria regional. La posición de México ante Centroamérica y sus problemas, en este tenor, juega un papel de mucho peso. Dicho de otro modo, nuestra política migratoria en general, tanto para normar flujos de expulsión, tránsito o retorno, debe constituirse a partir de la valoración de las necesidades regionales. Más aún, en nuestra relación con Estados Unidos debe introducirse el diálogo político al menos con Guatemala, El Salvador y Honduras (Triángulo del Norte), en particular sobre temas tan sensibles y a la vez tan internos como la seguridad humana de nuestras diásporas.

En este tenor, resulta importante destacar dos ejemplos importantes de vinculación que se espera, andado el tiempo, puedan rendir frutos madu-

ros. El primero es de índole política, y si bien se ciñe a alcanzar al delinear la “hoja de ruta” y los compromisos de Estados Unidos, México y los países del “Triángulo del Norte” por combatir de forma integral la violencia, la corrupción y el crimen organizado. La gobernanza y al estado de derecho en la región como eje central, luego de la inauguración de la aún reciente administración Trump, adopta de modo importante el discurso de pergeñar una política migratoria con columnas regionales para bienestar de América del Norte y de Centroamérica. Se hace referencia a la Conferencia sobre Prosperidad y Seguridad para Centroamérica.

El enfoque central de la Conferencia fue la seguridad nacional estadounidense con un ligero recubrimiento discursivo sobre el desarrollo económico de los países centroamericanos. De los discursos dispensados por los secretarios Tillerson y Kelly, es sencillo inferir que el objetivo de Washington será frenar el movimiento migratorio proveniente del sur con una frontera más fuerte en lo operativo, dispensando mayores recursos para asegurar la disminución del flujo. En contrapartida, aun cuando se reafirma la importancia del bienestar centroamericano como elemento vital en la ecuación, se decidió disminuir el presupuesto para cooperación internacional. De tal suerte, la securitización se convierte en el concepto central de la política migratoria regional.

Esto último se fortalece en la medida en que, como se mencionara apenas, México dispensa mayor energía en el combate frontal al narcotráfico con herramientas de procuración de justicia. Si bien es cierto que la seguridad forma parte de la ecuación migratoria de la región por ser un lastre contra la diáspora, ello no debe traducirse en el único frente de acción disponible para gestionar la realidad migratoria regional. Se requiere un marco institucional de mayor avanzada para integrar la diáspora centroamericana a una corriente de retorno exitosa en la que, principalmente, el componente central sea la cooperación internacional para el desarrollo.

Con base en lo anterior, se brindan tres consideraciones cuyo ánimo, enunciativo por naturaleza, únicamente pone sobre la mesa posibles avenidas de desarrollo de la política migratoria nacional: en primera instancia se reitera lo dicho en 2011, resulta vital reestructurar el marco institucional mexicano en materia migratoria. No es necesario hacer uso de sumas millonarias provenientes del erario público, sino hacer eficaz el movimiento administrativo. Esto se traduce en la profesionalización del elemento humano a cargo de dichas funciones; la creación de procedimientos y la eliminación de otros tantos, buscando la resolución efectiva de la problemática migratoria. En particular se destacan dos puntos: la concreción de protocolos que permitan la homologación y profesionalización de los procedimientos migratorios; y adicionalmente la coordinación entre el Instituto

Nacional de Migración y otras secretarías, pero no sólo aquellas dependientes de la securitización del país, sino en particular de la Cancillería mexicana —para dar una visión y articulación global a la política pública en la materia— y de las autoridades estatales y federales encargadas de dispensar apoyo a migrantes en retorno y en tránsito (pienso en las oficinas de atención a migrantes y en la COMAR, por ejemplo). De este modo, mediante un diálogo más interactivo, las agendas de trabajo pueden encontrar vetas comunes de trabajo.

Adicionalmente se reitera la necesidad de la ciudadanización de la política migratoria en México. Con esto signifió el hecho de incluir de forma real a la sociedad civil organizada (OSC) en su implementación; no únicamente con debates o foros abiertos a la propuesta, que si bien es el primer paso para el diálogo y el posterior consenso; en tanto no encuentren correlato con el trabajo gubernamental serán predicaciones en el desierto. Es así que la universidad pública, la academia y la OSC deben promover espacios que aquí se denominan de civilidad, a través de los cuales crezcan y maduren sus propuestas, para luego ser implementadas en lo necesario conjuntamente con el Estado.

En particular, la OSC servirá como contrapeso para balancear el ánimo de securitización reinante y para aportar propuestas en materia de seguridad humana y derecho al desarrollo. En particular, se considera que la red de universidades públicas a nivel nacional podría participar activamente en la instrumentación de la política migratoria nacional, mediante la concreción de proyectos productivos en regiones de alta proclividad migratoria, con observatorios ciudadanos para medir la eficiencia de la política o con clínicas de litigio estratégico que sirvan para disminuir la vulnerabilidad de los migrantes en tránsito.

Finalmente, se requiere atender la agenda migratoria desde una perspectiva que no la conciba como el medio para erradicar la migración en tránsito ni para evitar el retorno de connacionales como una reacción política al discurso proveniente desde Washington. Por el contrario, debe articularse a partir de un esquema de gestión gubernamental que utilice la cooperación internacional y programas sociales estratégicamente, no sólo para disminuir la vulnerabilidad del migrante sino para fortalecer las comunidades de salida.

BIBLIOGRAFÍA

Amnistía Internacional (2010), "Víctimas invisibles en México, Migrantes en Movimiento", Madrid, EDAI.

- Arámbula Reyes, Alma *et al.* (2006), “El flujo migratorio centroamericano hacia México”, en Carlos González (coord.), *Relaciones Estado-diáspora aproximaciones desde cuatro continentes*, México, SER/IME/UAZ/ANUIES/Miguel Ángel Porrúa, tomo II, pp. 224-225.
- Brito Moncada, J. Ramón (1981), “Consideraciones sobre la Política exterior de México”, en *Jurídica, Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana*, tomo I, núm. 13, México, Universidad Iberoamericana, pp. 316-317.
- Bustamante, Jorge (2002), *Migración Internacional y Derechos Humanos*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 58 y ss.
- Castillo, Manuel Ángel y Rodolfo Casillas (1988), “Características básicas de la migración guatemalteca al Soconusco chiapaneco”, en *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 3, núm. 3, septiembre-diciembre, pp. 537-543.
- Castillo, Manuel Ángel y Fabienne Venet (2010), “El asilo y los refugiados, una visión histórica y crítica hasta nuestros días”, en Francisco Alba, Manuel Ángel Castillo y Gustavo Verduzco (coords.), *Los grandes problemas de México, Migraciones Internacionales*, vol. III, México, El Colegio de México, p. 197.
- Castillo, Miguel Ángel (2010), “Las políticas y la legislación en materia de inmigración y transmigración”, en Francisco Alba *et al.* (coords.), *Migraciones Internacionales*, vol. III, México, El Colegio de México, p. 571.
- Castillo Flores, Edgar Manuel (2010), “La evolución de la política migratoria mexicana, ‘de la limitación a la participación activa’”, en *III Jornadas Políticas migratorias, Justicia y Ciudadanía*, España, Instituto de Filosofía, CSIC, octubre, pp.1.
- Centro de Derechos Humanos, Miguel Agustín Pro Juárez (2011), “Secuestros a personas migrantes en tránsito por México”, documento entregado al Comité para la protección de los Derechos de todos los trabajadores Migratorios y de sus familiares, el 4 de marzo de 2011, en *el marco de la evaluación del segundo informe periódico del Estado mexicano*, México.
- Ceriani Cernadas, Pablo (2011), “Luces y sombras en la legislación migratoria latinoamericana”, en *Nueva Sociedad*, núm. 233, mayo-junio, Buenos Aires, Fundación Frederick Ebert, p. 72.
- Córdoba, Arnaldo (1972), *La formación del poder político en México*, México, Era, pp. 45-57.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (2003), *Opinión Consultiva OC-18/2003 de 17 de Septiembre de 2003, solicitada por los Estados Unidos Mexicanos, Condición Jurídica de los migrantes indocumentados*.

- Crespo, José Antonio (1989), “La cultura política después del 6 de julio”, en *Nueva Antropología, Revista de Ciencias Sociales*, núm. 35, junio, México, Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 31-33.
- Eto Cruz, Gerardo y José F. Palomino Manchego (2003), “La Constitución española de 1978 y su influencia en el ordenamiento constitucional Latinoamericano”, en Domingo García Belaunde, *La Constitución y su defensa (algunos problemas contemporáneos)*, Perú, Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional, pp. 60 y ss.
- Jiménez Trejo, Luis (2007), “Gasto público y desarrollo humano en los municipios de Veracruz, 1995-2004, los casos de Córdoba y Orizaba”, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Dr. José Ma. Luis Mora, *Programa de Maestría en Estudios Regionales*.
- Krauze, Enrique (1984), “Por una democracia sin adjetivos”, en *Revista Vuelta*, enero, disponible en <http://blogjesussilvaherzogm.typepad.com/cursos/files/por_una_democracia_sin_adjetivos.pdf>.
- Naciones Unidas, Comité de Protección de los Derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares (2005), *Examen de los informes presentados por los Estados Partes de Conformidad con el artículo 73 de la Convención*, México, Estados Unidos.
- Ortiz Ahlf, Loretta (2009), “Los Derechos Humanos de los inmigrantes irregulares y la Declaración Universal de los Derechos Humanos”, en José Luis Caballero Ochoa (coord.), *La Declaración Universal de los Derechos Humanos, Reflexiones en torno a su 60 aniversario*, México, Porrúa, p. 295.
- Ortiz Ahlf, Loretta (2011), *El derecho de acceso a la justicia de los inmigrantes en situación irregular*, México, Porrúa.
- Pérez Silva, Ciro (2007), “Promueve el INM que se despenalice la migración de indocumentados”, en *La Jornada*, viernes 30 de marzo, disponible en <<http://www.jornada.unam.mx/2007/03/30/index.php?section=politica&article=018n1pol>>.
- Sandoval, Alfonso (2010), “Políticas de población, viejos y nuevos desafíos”, en Brígida García y Manuel Ordorica (coords.), *Los grandes problemas de México. Población*, vol. I, México, El Colegio de México, p. 440.
- Welti Chanes, Carlos (2005), “La Ley General de Población y el contexto internacional”, en Luz María Valdez, *La Ley de Población a treinta años de distancia. Reflexiones, análisis y propuestas*, México, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas, p. 15.
- Zamudio, Patricia et al. (2001), *Cambio de la migración en el estado de Veracruz. Consecuencias y retos*, México, Sociedad Mexicana de Demografía-Colegio de la Frontera Sur, p.12.

