



UNIVERSIDAD MICHOACANA DE SAN NICOLÁS DE HIDALGO

**Instituto de Investigaciones Económicas y Empresariales
Doctorado en Políticas Públicas**

**Políticas Públicas en materia de Derechos
Humanos de los migrantes. México-Estados
Unidos. 2011- 2018.**

**Tesis
Que para obtener el grado de Doctor en Políticas
Públicas**

Presenta:

Mtro. Jesús Guillermo Belman Leal

Asesor:

Dr. Casimiro Leco Tomas

Morelia Michoacán. Julio de 2019.

UNIVERSIDAD MICHOACANA DE SAN NICOLÁS DE HIDALGO
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS Y EMPRESARIALES
DOCTORADO EN POLÍTICAS PÚBLICAS

ACTA DE REVISIÓN DE TESIS

En la ciudad de Morelia, Michoacán, el día 11 de junio de 2019, los miembros de la Mesa de Sinodales designada por el H. Consejo Técnico del Instituto de Investigaciones Económicas y Empresariales de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, aprobaron para presentar en examen de grado la tesis titulada:

Políticas públicas en materia de derechos humanos de los migrantes.
México – Estados Unidos. 2011-2018

Presentada por el alumno:

Jesús Guillermo Belman Leal

Aspirante al grado de **Doctor en Políticas Públicas**. Después de haber efectuado las revisiones necesarias, los miembros de la Mesa de Sinodales manifestaron SU APROBACIÓN DE LA TESIS en virtud de que satisface los requisitos señalados por las disposiciones reglamentarias vigentes.

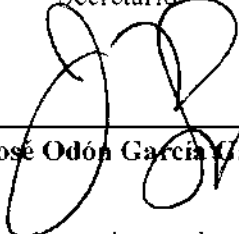
LA MESA DE SINODALES

Director de la tesis



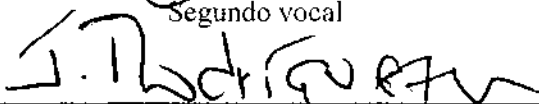
Dr. Casimiro Leco Tomás

Secretario



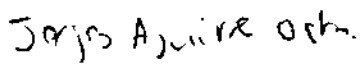
Dr. José Odón García García

Segundo vocal



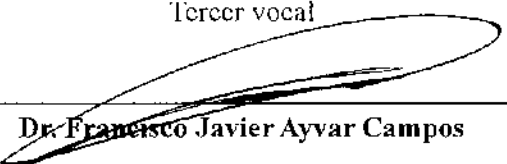
Dr. José Carlos Alejandro Rodríguez Chávez

Primer vocal



Dr. Jerjes Izcoatl Aguirre Ochoa

Tercer vocal



Dr. Francisco Javier Ayvar Campos

UNIVERSIDAD MICHOACANA DE SAN NICOLÁS DE HIDALGO
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS Y EMPRESARIALES
DOCTORADO EN POLÍTICAS PÚBLICAS

CARTA DE CESIÓN DE DERECHOS

En la ciudad de Morelia, Michoacán, el día 11 de junio de 2019, el que suscribe, ***Jesús Guillermo Belman Leal***, alumno del programa de Doctorado en Políticas Públicas del Instituto de Investigaciones Económicas y Empresariales de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, manifiesto ser el autor intelectual del presente trabajo de tesis desarrollado bajo la dirección del Dr. Casimiro Leco Tomás, y cedo los derechos del trabajo titulado: ***Políticas públicas en materia de derechos humanos de los migrantes. México – Estados Unidos. 2011-2018***, a la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo para su difusión con fines estrictamente académicos.

No está permitida la reproducción total o parcial de este trabajo de tesis, ni su tratamiento o transmisión por cualquier medio sin la autorización escrita del autor y/o de los directores de este. Cualquier uso académico que se haga de este trabajo deberá realizarse conforme las prácticas legales establecidas para este fin.



Jesús Guillermo Belman Leal

Dedicatoria:

A los cientos de paisanos que cada año pierden
la vida buscando el sueño de una vida mejor
cruzando una frontera y a quienes aun logrando
arribar a tierras extranjeras, se percatan de que
los muros no están hechos solamente de piedra.

Agradecimientos.

Agradezco profunda y sinceramente al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología por su noble labor en la dignificación e impulso de la actividad académica en el país, en especial en el rubro de los apoyos económicos a estudiantes de posgrado como yo, quienes gracias a ésta valiosa ayuda hemos podido solventar nuestros estudios mientras procuramos indagar en aquellos temas de trascendencia científica que precisa resolver nuestro país.

Agradezco al doctor Casimiro Leco Tomas por su apoyo invaluable como asesor de tesis durante el desarrollo de mi investigación doctoral, al doctor José Odón García García por sus sabios consejos respecto al enfoque de mi tesis, a los doctores José César Lenin Navarro Chávez y Jerjes Itzcóatl Aguirre Ochoa por sus valiosas aportaciones respecto a la metodología de la investigación que debía seguir, a los doctores José Carlos Alejandro Rodríguez Chávez, Plinio Hernández Barriga y Francisco Javier Ayvar Campos por sus imprescindibles enseñanzas en el área de la economía, ciencia social necesaria para comprender la forma en que funciona nuestro mundo y en especial los mecanismos a través de los cuales podemos resolver buena parte de la conflictiva social. Agradezco también a los doctores Carlos Francisco Ortiz Paniagua, Jorge Víctor Alcaráz Vera y Rubén Molina Martínez por sus inestimables clases de políticas públicas, las cuales, sin duda alguna, han sido pieza medular para la construcción teórica de mi investigación.

Agradezco el apoyo moral de Soraya Maribel Flores Cervantes quien ha sido mi compañera de vida tanto en los momentos buenos como malos desde hace muchos años y a quien debo buena parte de mis logros. Agradezco a mis padres y hermanos, quienes jamás han dejado de creer en mis capacidades y me han impulsado desde joven en la búsqueda de mis sueños y metas.

Finalmente, y no por ello menos importante, agradezco la amable colaboración de los servidores públicos, activistas, migrantes y familiares de migrantes que me brindaron su confianza, al permitirme recopilar parte de sus inquietudes y experiencias durante la construcción de esta investigación. Ellos son quienes han

dado vida a esta tesis, otorgándome el privilegio de plasmar con palabras lo que ellos en los hechos han tenido que vivir y confrontar en su día a día.

A todos ustedes. Muchas gracias.

ÍNDICE.

RESUMEN Y PALABRAS CLAVE	10
INTRODUCCIÓN.	12
CAPÍTULO 1. FUNDAMENTOS DE LA INVESTIGACIÓN.	17
Planteamiento del problema.	17
Preguntas de investigación.	20
Objetivo de la investigación.	21
Justificación.	21
Marco teórico y conceptual de referencia.	23
Método y metodología en la investigación científica.	25
Hipótesis de investigación.	26
Identificación de variables.	27
Instrumentos.	27
Universo o muestra de estudio.	28
Alcances y limitaciones de la investigación.	28
CAPÍTULO 2. CONTEXTUALIZACIÓN DEL PROBLEMA DE ESTUDIO.	29
Panorama general de la vulneración de los derechos humanos de los migrantes en México.	29
Evolución histórica de los factores de vulneración de los derechos humanos de los migrantes en México y Estados Unidos.	38
Histórico reciente de las políticas públicas en materia de derechos humanos de los migrantes.	45
La evolución de la política de inmigración de los Estados Unidos	50
Categorías de Admisión Legal a los Estados Unidos	54
Admisión Permanente.	56
Admisión de familiares inmediatos de ciudadanos estadounidenses.	57
Admisiones familiares preferenciales	57
Admisiones preferenciales basadas en el empleo.	58
Refugiados y solicitantes de asilo.	59
Programa de Diversidad	60

Admisión Temporal -----	61
Aplicación de las leyes de inmigración -----	63
Extranjeros no autorizados -----	63
Procedimientos de ejecución -----	64
El "Efecto Embudo" -----	66
Una crisis humanitaria -----	67
CAPÍTULO 3. MARCO TEÓRICO REFERENCIAL -----	73
¿Qué son las políticas públicas y para qué nos sirven? -----	73
¿Qué estándares de calidad precisan las políticas públicas para ser consideradas como tales? -----	80
¿En qué consiste el ciclo de las políticas públicas? -----	84
¿Cómo se determinan los problemas públicos? -----	90
¿Cómo se clasifican las soluciones a los problemas de carácter público? -----	92
Tipología de soluciones al conflicto público. -----	96
El diseño de la solución a los problemas públicos. -----	97
Análisis breve de las principales teorías sobre la migración. -----	100
¿Qué es la migración? -----	100
¿Por qué migran las personas? -----	105
Teoría Push and Pull. -----	105
Escuela clásica. -----	106
Escuela austriaca. -----	107
El enfoque de Ravenstein. -----	108
Escuela neoclásica. -----	109
Enfoque de la teoría del desarrollo económico. -----	110
El esquema teórico de desarrollo económico con oferta limitada de trabajo. -----	111
El enfoque de la decisión individual. -----	112
El enfoque de la estrategia familiar. -----	112
La nueva economía de la migración de mano de obra. -----	113
El enfoque de la convergencia. -----	114
La teoría de la interdependencia. -----	115

La teoría del mercado de trabajo fragmentado	116
La teoría marxista de acumulación capitalista.	118
Teoría de los sistemas mundiales.	119
Las redes de migración.	122
La causación acumulativa.	123
La privación relativa.	124
La circularidad migratoria.	126
¿Qué efectos genera la migración?	130
Para el país receptor.	130
Para el país de origen.	133
¿Por qué es necesario establecer leyes y políticas migratorias? ----	136
¿Por qué es relevante proteger los derechos humanos de los migrantes desde las políticas públicas?	143
La interpretación materialista	149
La interpretación realista	151
La interpretación burocrática	152
CAPÍTULO 4. METODOLOGÍA.	154
El empleo de indicadores en materia de derechos humanos de los migrantes.	157
Indicadores propuestos por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.	163
Medición de compromisos esfuerzos- resultados en derechos humanos	169
Indicadores estructurales	171
Indicadores de proceso	172
Indicadores de resultados	174
¿De qué manera los instrumentos metodológicos se vinculan con el marco teórico de la investigación?	175
Proceso de elaboración y aplicación del instrumento metodológico ----	176
CAPÍTULO 5. RESULTADOS.	179
Análisis sobre el Estado actual del programa especial de migración en México.	179

Evaluación del diseño. -----	183
Evaluación de la implementación. -----	184
Inconsistencias de la legislación migratoria mexicana vigente. -----	187
Requisitos elevados para la obtención del visado mexicano. -----	187
Desaparición de supuestos relativos a la estancia de extranjeros en territorio nacional. -----	190
Inexistencia de la presunción de inocencia de los migrantes sujetos a un proceso penal. -----	195
Inequidad de derechos entre ciudadanos mexicanos por nacimiento y residentes permanentes. -----	198
Privación de la libertad de los migrantes por tiempo indefinido mientras se sustancia el juicio de amparo. -----	198
Autorregulación y autonomía de gestión del INAMI. -----	200
Servicio profesional de carrera inexistente o deficiente. -----	202
Falta de mecanismos efectivos de supervisión. -----	202
Sanciones poco claras. -----	203
Falta de lineamientos de seguridad (protocolos de uso de la fuerza) ----	205
Falta de casos de excepción por situación de vulnerabilidad en el pago de multas. -----	206
Análisis de la estructura administrativa y judicial del sistema migratorio estadounidense. -----	208
Normas y estándares internacionales aplicables a la situación de violencia y discriminación en contra de los migrantes.-----	212
La protección de los derechos humanos de los migrantes en el sistema Universal. -----	218
La protección de los derechos humanos de los migrantes en el sistema interamericano. -----	222
La responsabilidad internacional de los Estados en materia de derechos humanos. -----	235
Resultados de la aplicación del instrumento metodológico. -----	237
CAPÍTULO 6. PROPUESTAS DE POLÍTICA PÚBLICA. -----	249

Propuesta de creación y funcionamiento de un Tribunal de Migración del Poder Judicial de la Federación. -----	252
Propuesta de creación y funcionamiento de una Procuraduría de la Defensa del Migrante, como organismo constitucional autónomo.-----	254
Propuesta de ampliación del Programa de Asistencia Jurídica a mexicanos a través de Asesorías Legales Externas en los Estados Unidos de América. -----	257
Sobre la pertinencia financiera de las propuestas realizadas. -----	258
CONCLUSIONES -----	261
RECOMENDACIONES -----	266
BIBLIOGRAFÍA. -----	267
ANEXOS -----	295
ANEXO 1. Matriz o esquema de congruencia. -----	295
ANEXO 2. Cuestionario sobre los derechos humanos de los migrantes irregulares durante el procedimiento migratorio de deportación o retorno asistido. -----	296
ANEXO 3: Traducción del discurso de Donald J. Trump en la Ciudad de México, el 31 de agosto de 2016, en el marco de la visita programada por el presidente de México Enrique Peña Nieto. -----	298
ANEXO 4: Traducción del discurso sobre inmigración pronunciado por Donald Trump en Phoenix Arizona el 31 de agosto de 2016, tras su visita a México. -----	301
ANEXO 5: Traducción del discurso pronunciado por Donald Trump el 17 de septiembre de 2016 en Houston Texas frente a los miembros de la organización no gubernamental “The Remembrance Project” -----	316

RESUMEN:

Las malas decisiones y prácticas gubernamentales tienen un efecto transterritorial en la dignidad de los migrantes, puesto que no sólo afectan a quienes se encuentran en territorio nacional y por tanto deben ser protegidos conforme a la normatividad vigente en el Estado Mexicano, sino que perjudican a los mexicanos que radicando en territorios extranjeros se ven violentados en su derechos humanos por la pasividad de quienes están obligados a proveerles asistencia. Pese a que el respeto a los derechos humanos, entre ellos los de los migrantes, en México funge como un instrumento de legitimación política, las instituciones encargadas de materializar en la actividad gubernamental la legislación existente carecen de estructuras institucionales adecuadas, de instrumentos cuantitativos claros para monitorear los resultados y de procesos burocráticos pertinentes que permitan llevar a la práctica de manera eficaz los objetivos de política pública en el sector. Aunado a lo anterior, la falta de voluntad política de la clase gobernante ha impedido aprovechar la participación ciudadana y la experiencia de otros países en la ideación de soluciones congruentes con las obligaciones contraídas y las expectativas planteadas.

El principal objetivo de la investigación es el de identificar las estructuras institucionales y los procesos burocráticos fallidos que generan los resultados negativos en materia de protección de los derechos humanos de los migrantes, puesto que se parte de la hipótesis de que una vez que sea posible determinarlos con claridad, será factible elaborar una estrategia de política pública apropiada para corregirlos.

PALABRAS CLAVE:

Migración internacional, derechos humanos, política migratoria, políticas públicas, legislación migratoria.

ABSTRACT:

Bad governmental decisions and practices have a trans-territorial effect on the dignity of migrants, since they not only affect those who are in national territory and therefore must be protected in accordance with the regulations in force in the Mexican State, but they also harm Mexicans living in foreign territories who are violated in their human rights by the passivity of those who are obliged to provide assistance to them. Although respect for human rights, including the rights of migrants, in Mexico acts as an instrument of political legitimacy, the institutions in charge of implementing existing legislation in government activity lack adequate institutional structures, clear quantitative instruments for monitoring results and relevant bureaucratic processes that allow for the effective implementation of public policy objectives in the sector. In addition to the above, the lack of political will of the ruling class has prevented taking advantage of citizen participation and the experience of other countries in the ideation of solutions congruent with the obligations contracted and the expectations raised.

The main objective of the research is to identify the institutional structures and failed bureaucratic processes that generate negative results in the protection of the human rights of migrants, since it is assumed that once they can be clearly identified, it will be feasible to develop an appropriate public policy strategy to correct them.

KEY WORDS:

International migration, human rights, immigration policy, public policies, migration law.

INTRODUCCIÓN.

Pese al esfuerzo institucional que diversas autoridades han desarrollado en dicha área, las políticas públicas que en protección de los derechos humanos de los migrantes se han instaurado en México, producen resultados que distan de ser congruentes con las obligaciones que en dicha materia se han arrogado tanto en el plano nacional como supranacional las instituciones a cargo de su implementación. Lo anterior trae como consecuencia que se vulnere la dignidad humana de numerosos migrantes extranjeros que cruzan el territorio mexicano a la par que se ofrece un soporte institucional insuficiente a los paisanos que sufren un trato similar en el extranjero, especialmente en los Estados Unidos de América, destino al que arriban la mayor parte de los migrantes de origen mexicano.

Migrantes extranjeros, en especial centroamericanos han sufrido toda clase de vejaciones al momento de cruzar el territorio nacional, tanto por parte de la población como del gobierno, convirtiendo a México en un auténtico infierno al que se deben confrontar en su búsqueda por el sueño americano, cualquiera que ose ingresar en forma indocumentada. Arribar a tierra azteca sin documentos, es una actividad en extremo peligrosa, pues implica no sólo atravesar un terreno geográfico hostil, sino que también genera toda clase de conflictos derivados de la pululación de personas que han convertido al amedrentamiento de los migrantes en un negocio sumamente lucrativo. Robos, violaciones y secuestros son algunas de las cosas a las que se suelen enfrentar los centroamericanos durante su trayecto, lo que convierte a la frontera mexicana en una de las más peligrosas del mundo.

La comunidad internacional ha dado seguimiento a numerosos y lamentables hechos que con motivo de los excesos cometidos en contra de los migrantes, han alcanzado una proyección internacional, como es el caso de las masacres acontecidas en la población de San Fernando Tamaulipas, evento que motivó una necesaria reforma a la ley general de población en el año 2011, gestando con ello el inicio de vigencia de la ley de migración, la cual toma como eje recto, al menos en el texto jurídico, el respeto irrestricto a los derechos

humanos y la congruencia que debe mantener el gobierno respecto al trato ofrecido a los extranjeros, el cual no puede bajo ninguna circunstancia ser distinto a aquel que se solicita de otros gobiernos, respecto a los mexicanos.

A ocho años de la reforma migratoria de 2011, no se han logrado numerosas de las aspiraciones que le dieron origen y las condiciones de vida de quienes se ven forzados a migrar, son cada vez más hostiles, como consecuencia de la inestabilidad política y la pobreza que se vive en diversas regiones de Centroamérica.

Los migrantes mexicanos, tampoco han encontrado una respuesta del todo adecuada para sus necesidades. Las malas decisiones y prácticas gubernamentales han tenido un efecto transterritorial en la dignidad de los migrantes, puesto que no sólo han afectado a quienes se encuentran en territorio nacional y por tanto deben ser protegidos conforme a la normatividad vigente en el Estado Mexicano, sino que perjudican a los mexicanos que radicando en territorios extranjeros se ven violentados en sus derechos humanos por la pasividad de quienes están obligados a proveerles asistencia, de tal suerte, que en la mayoría de los casos, los migrantes mexicanos suelen encontrar un nulo o escaso apoyo por parte del personal del servicio exterior, una vez que han sido sometidos a un proceso de expulsión, lo que redunda en que se vean expuestos a toda clase de vejaciones en manos de autoridades extranjeras.

Desde el plano supranacional han surgido numerosos avances jurídicos que incentivan a la mejora de la práctica de las políticas públicas, sin embargo, pese a que México está obligado a acatarlos en términos tanto del Convenio de Viena sobre el derecho de los tratados, como por la propia Constitución Mexicana en sus artículos 1 y 133, existe una profunda resistencia por parte de las autoridades administrativas, las cuales operan en forma ineficaz e ineficiente en lo que respecta a los conflictos en los que se ha afectado la dignidad de los migrantes.

Derivado de ciertas presiones internacionales, México ha decidido transitar de un sistema jurídico constitucional social y democrático de derecho, a uno neoconstitucional, en el que los derechos humanos son las fundamentos que legitiman el accionar gubernamental, mismo que no sólo se ve limitado por el

quehacer institucional que se desarrolla en el fuero interno, sino que en atención al llamado control difuso de convencionalidad y a los principios de interdependencia, progresividad e indivisibilidad, no es posible desatender ninguna obligación internacional en la materia, pues ello equivaldría a violentar la propia constitución, ya que automáticamente, los derechos humanos reconocidos en tratados internacionales ratificados por México, se convierte por ley en texto constitucional, generando con ello, la pauta estatal que obliga a todas las autoridades del país en el ámbito de sus respectivas competencias, a respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de cualquier persona que se encuentre físicamente en territorio nacional, sin importar su estado regular o irregular de estadía.

En éste tenor, instituciones tanto del sistema universal como del sistema regional de protección de derechos humanos han sido enfáticas en señalar que es necesario reformar nuestra legislación y prácticas políticas migratorias, puesto que ello redundaría en la mejora significativa del trato a los migrantes. Para ello se han gestado numerosas propuestas, algunas de las cuales es posible localizar en opiniones consultivas, sentencias, recomendaciones e informes temáticos, todos ellos al alcance de cualquier gobierno subnacional interesado en mejorar sus procesos.

El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, autoridad internacional ampliamente versada sobre el tema y de quien la mayor parte de las naciones del mundo obtienen instrucción sobre la forma en que se deben desarrollar políticas públicas en materia de protección de derechos humanos, ha instaurado una metodología para la medición de compromisos, esfuerzos y resultados en derechos humanos, en la que considera que existe una íntima relación entre los indicadores estructurales y de procesos con los indicadores de resultados, cuando se habla de políticas públicas vinculadas a los derechos humanos reconocidos por el derecho internacional. Toda vez que el Alto Comisionado es el máximo funcionario de las Naciones Unidas responsable de los derechos humanos, así como una autoridad moral y portavoz de las víctimas a nivel global, su perspectiva metodológica reviste de especial valor, por lo que la presente tesis la toma en consideración para la investigación del tema.

Sentado el anterior precedente, surge la duda sobre ¿de qué forma las estructuras gubernamentales y sus procesos burocráticos inciden en la naturaleza de los resultados obtenidos en materia de derechos humanos de los migrantes en el contexto de la transterritorialidad México- Estados Unidos? Pregunta que la presente investigación doctoral pretende dar respuesta mediante el empleo de la metodología de la escuela de la libre investigación científica, la cual junto con la provista por el Alto Comisionado se considera la más idónea para analizar las instituciones jurídicas y políticas relacionadas con los derechos humanos, toda vez que aborda los conflictos incorporando elementos de interpretación contextual, correlacionando los desarrollos legales en materia interpretativa con las diversas normas vigentes al atender un mismo fenómeno social, todo ello en el contexto del quehacer institucional de las autoridades públicas.

El principal objetivo de la investigación será el de identificar las estructuras institucionales y los procesos burocráticos fallidos que generan los resultados negativos en materia de protección de los derechos humanos de los migrantes, puesto que se parte de la hipótesis de que una vez que sea posible determinarlos con claridad, será factible elaborar una estrategia de política pública apropiada para corregirlos.

Tanto el gobierno estadounidense como el gobierno mexicano, en el plano sustantivo disponen de buenas leyes con las cuales atender el fenómeno migrante, el problema se gesta al momento de ejercitar los procedimientos migratorios devenidos de dichas leyes y durante la práctica institucional, toda vez que gran parte de la normatividad termina convirtiéndose en letra muerta, como consecuencia de una falta de aplicación por parte de las autoridades encargadas de dicha encomienda.

A lo largo de la investigación, se analizarán los aspectos más relevantes de la práctica institucional, así como las inconsistencias existentes en la normatividad, todo ello, para descubrir las deficiencias procedimentales e institucionales que generan los malos resultados que en materia de protección de los derechos humanos de los migrantes se tienen.

Para lograr lo anterior, el presente documento abordara en un primer término los fundamentos sobre los que descansará la investigación, tras de los cual se contextualizará el problema, se estudiarán las posturas teóricas que se han desarrollado en el rubro y se fijará la metodología a utilizar, para finalmente una vez aplicada ésta sean exhibidos los resultados, así como algunas propuestas de política pública que puedan ser de utilidad para dar solución al problema motivo de la presente tesis doctoral.

CAPÍTULO PRIMERO: FUNDAMENTOS DE LA INVESTIGACIÓN.

Planteamiento del problema.

La vulneración de los derechos humanos de los migrantes en la zona geográfica de México, es un problema que precisa analizarse desde una perspectiva holística y multidisciplinaria, ya que involucra factores propios de la Economía, las Relaciones Internacionales, las Políticas Públicas y el Derecho que resultan necesarios para comprender la dimensión del conflicto y con ello poder elaborar una alternativa de solución viable y sostenida que provea respuestas a las actuales limitaciones institucionales y sociales que impiden positivizar los derechos que los migrantes tienen reconocidos en los cuerpos normativos nacionales e internacionales.

La promulgación de leyes con un enfoque de respeto a los derechos humanos en México, no basta para mejorar la situación cuando al otro lado de la frontera no se sigue el mismo patrón normativo e incluso en el propio territorio nacional se carece de las capacidades institucionales y la voluntad política para acatar los ordenamientos vigentes en materia migratoria, especialmente en lo referente al deber de las autoridades de garantizar un mínimo de protección a la dignidad humana de los migrantes, quienes no se ven beneficiados de la mejora legislativa mediante la praxis jurídica e institucional.

De manera reciente, a lo largo de toda la Unión Americana diversos actores políticos han incentivado la generación de políticas públicas y normatividad legal diseñada para dificultar e inclusive criminalizar la migración de individuos provenientes de países de Latinoamérica como México, a la par que las condiciones económicas y sociales de nuestro país han orillado a millones de personas a abandonar el territorio nacional en busca de mejores oportunidades de trabajo y subsistencia, en los países vecinos. Es en éste contexto, en el que se ha construido el ambiente propicio para la violación de los derechos humanos de migrantes en la zona fronteriza de nuestro país y Estados Unidos, los cuales pese a ser fuente de desarrollo económico en los lugares donde laboran, son estigmatizados, perseguidos y orillados a vivir en

condiciones muchas veces inhumanas, en virtud de discursos demagógicos con los que se pretende convertir a los extranjeros en situación irregular, en el chivo expiatorio apropiado para explicar las crisis sociales y económicas que afectan a quienes radican en el territorio estadounidense.

Desde hace algunas décadas cada año en México, una amplia cantidad de personas de origen centroamericano y del Caribe, se aventuran a cruzar el territorio nacional en forma irregular con el afán de llegar a Estados Unidos, los cuales en su trayecto afrontan toda clase de vejaciones por parte de los ciudadanos y las autoridades, quienes como resultado de una cultura de legalidad débil y altos niveles de corrupción, vulneran su dignidad humana a través de diversas formas de coacción o violencia, llegando en algunos casos extremos a causarles la muerte.

A raíz de los tristemente célebres eventos acaecidos en Tamaulipas en los años 2010 y 2011, el Congreso de la Unión tomó la decisión de expedir la Ley de Migración, reformando, derogando y adicionando diversas disposiciones de la Ley General de Población, del Código Penal Federal, del entonces vigente Código Federal de Procedimientos Penales, de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, de la Ley de la Policía Federal, de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público, de la Ley de Inversión Extranjera y de la Ley General de Turismo.

La creación de la nueva ley, trajo consigo vez primera en la historia del país la generación de una política migratoria con un eje rector basado en el respeto a los derechos humanos y no en el discurso de seguridad nacional, sin embargo, hasta la fecha sigue sin establecerse mecanismos institucionales claros que permitan cumplir con los objetivos de dicha normatividad secundaria, la cual adolece de diversas lagunas que no han podido ser corregidas o suplidas hasta el momento.

De manera paralela a la creación de una normativa que regula y humaniza la política migratoria en México, se reformó el artículo primero de la constitución mexicana introduciendo, en el derecho mexicano el Control difuso de convencionalidad, consistente en la obligación de todas las autoridades del

país de acatar en el marco de sus respectivas competencias, el contenido de todos los tratados internacionales signados y ratificados por México que en su redacción dispongan de derechos humanos, lo cual abre un nuevo universo de posibilidades no exploradas en la búsqueda de la justicia en la historia de México. Si se ejecutan las políticas adecuadas que respalden el texto constitucional se puede configurar un modelo de nación distinto al que tradicionalmente se ha tenido, logrando con ello un gobierno que verdaderamente represente los intereses de la población y un esquema jurídico digno de importarse a cualquier parte del mundo.

En el ámbito internacional México ha signado y ratificado un número importante de convenios y tratados en materia de derechos humanos que son de aplicación obligatoria en todos los niveles de gobierno en atención al principio *Pacta Sunt Servanda*, derivado del contenido del artículo 26 del Convenio de Viena sobre Derecho de los Tratados, así como al control difuso de convencionalidad y a los principios de interpretación conforme y pro-persona descritos en el artículo 1º de nuestra Carta Magna, no obstante lo anterior, la falta de preparación tanto de las autoridades como de la ciudadanía hasta el momento ha generado que gran parte del cuerpo normativo vigente, pese a su legítima redacción no logre positivarse.

Siguiendo el orden de ideas hasta ahora expuesto, resulta pertinente señalar que pese a que el respeto a los derechos humanos, entre ellos los de los migrantes, en México funge como un instrumento de legitimación política, las instituciones encargadas de materializar en la actividad gubernamental la legislación existente carecen de estructuras institucionales adecuadas, de instrumentos cuantitativos claros para monitorear los resultados y de procesos burocráticos pertinentes que permitan llevar a la práctica de manera eficaz los objetivos de política pública en el sector. Aunado a lo anterior, la falta de voluntad política de la clase gobernante ha impedido aprovechar la participación ciudadana y la experiencia de otros países en la ideación de soluciones congruentes con las obligaciones contraídas y las expectativas planteadas.

Frente a los claroscuros de la realidad jurídica nacional e internacional,

resulta evidente que México no ha cumplido cabalmente sus compromisos en materia de protección de los derechos humanos de los migrantes, lo que ha degenerado en un cumulo de malas prácticas gubernamentales que no han garantizado el acatamiento de los principios de progresividad, interdependencia, indivisibilidad y universalidad, a que están obligados los Estados como signatarios de la Carta de las Naciones Unidas, misma que entre sus instrumentos dispone de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, normatividad que pretende garantizar a nivel planetario el respeto a la dignidad humana y la búsqueda del bien común.

Preguntas de investigación.

Pregunta general.

¿De qué forma las estructuras gubernamentales y sus procesos burocráticos inciden en la naturaleza de los resultados obtenidos en materia de políticas públicas de derechos humanos de los migrantes en el contexto de la transterritorialidad México- Estados Unidos?

Preguntas específicas.

1. ¿Qué políticas públicas afectan los derechos humanos de los migrantes en el contexto de la transterritorialidad México- Estados Unidos?
2. ¿Qué estructuras gubernamentales inciden en la naturaleza de los resultados obtenidos en materia de derechos humanos de los migrantes en el contexto de la transterritorialidad México- Estados Unidos?
3. ¿Qué procesos burocráticos inciden en la naturaleza de los resultados obtenidos en materia de derechos humanos de los migrantes en el contexto de la transterritorialidad México- Estados Unidos?

Objetivo de la investigación.

Objetivo general.

Indagar la manera en que las estructuras gubernamentales y sus procesos burocráticos afectan la naturaleza de los resultados obtenidos en materia políticas públicas de derechos humanos de los migrantes en el contexto de la transterritorialidad México- Estados Unidos.

Objetivos específicos.

1. Investigar que políticas públicas afectan los derechos humanos de los migrantes en el contexto de la transterritorialidad México- Estados Unidos.
2. Averiguar que estructuras gubernamentales inciden en la naturaleza de los resultados obtenidos en materia de derechos humanos de los migrantes en el contexto de la transterritorialidad México- Estados Unidos.
3. Establecer que procesos burocráticos inciden en la naturaleza de los resultados obtenidos en materia de derechos humanos de los migrantes en el contexto de la transterritorialidad México- Estados Unidos

Justificación.

La investigación pretende proporcionar información y propuestas que puedan ser de utilidad a los diseñadores de políticas públicas, para la gestión y construcción de marcos jurídicos y puentes institucionales que protejan de mejor manera los derechos de los migrantes extranjeros que cruzan el país así como aquellos connacionales que radican en el extranjero.

Se espera que los resultados de la investigación permitan vincular de manera más eficiente los programas de política pública en materia de derechos humanos de los migrantes con los objetivos la legislación que les da origen, positivizando el contenido de la legislación vigente en prácticas reales y

congruentes con los compromisos internacionales y el bienestar común tanto de los ciudadanos de la región como de los migrantes, con independencia de su status migratorio.

Casi una quinta parte de la población mexicana radica en el extranjero, la mayoría en Estados Unidos, lo que hace preciso que se establezcan mecanismos adecuados para la protección de sus derechos humanos en dicha nación, por otra parte nuestro país se ha convertido en el paso obligado para migrantes de Centroamérica y el caribe quienes precisan de protección en atención a su alto grado de vulnerabilidad y a las actuales condiciones de inseguridad que se viven en la mayor parte de la geografía mexicana.

La investigación permitirá generar conocimiento que podrá materializarse en la elaboración de políticas públicas que armonicen, corrijan y den seguimiento a los programas que en materia de derechos humanos de los migrantes, ya existen. De igual forma, los datos recabados podrán ser utilizados, si así se desea para la generación de políticas públicas de mejora en el sector, mediante la incentivación al desarrollo de una mayor cultura de legalidad tanto en la población civil como en los funcionarios públicos que tienen contacto directo con el fenómeno migrante.

Mediante la sinergia de análisis económicos, jurídicos, políticos y sociológicos se pretende generar conocimientos que sean de utilidad para la puesta en práctica de los estudios que en materia de derechos humanos de los migrantes han sido desarrollados; en tal caso, la información proporcionada y los mecanismos de adquisición de datos dentro de un entorno transfronterizo, serán de utilidad para la generación de nuevas investigaciones que en un futuro próximo podrían hacer uso de los instrumentos metodológicos desarrollados en la tesis propuesta, tanto en lo cuantitativo como en lo cualitativo.

Los resultados de la investigación se centrarán en la región correspondiente a México y Estados Unidos y el periodo de tiempo en el que se enfocará la investigación será de forma especial a partir de la reforma en materia migratoria y de derechos humanos de 2011, hasta la fecha actual.

Resulta pertinente señalar investigación es viable toda vez que se cuenta

con el tiempo y los recursos necesarios para concluirla en tiempo y forma, aunado a que existen una gran cantidad de organismos no gubernamentales nacionales y extranjeros, así como dependencias de gobierno y organismos internacionales a los cuales se puede acudir para la obtención de una amplia cantidad de información de utilidad para su desarrollo. Diversas organizaciones entre las que se es posible encontrar a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos; la Organización de los Estados Americanos; la Organización Internacional del Trabajo; la Conferencia Regional sobre Migración; el Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe; el Consejo Nacional de Población de la Secretaría de Gobernación; la Agencia Central de Inteligencia estadounidense; el Instituto Nacional de Estadística y Geografía; la oficina del censo de los Estados Unidos; la Corte Interamericana de Derechos Humanos; entre otras, disponen de amplias bases de datos relativas al fenómeno migratorio y los derechos humanos de los migrantes.

Tipo de investigación.

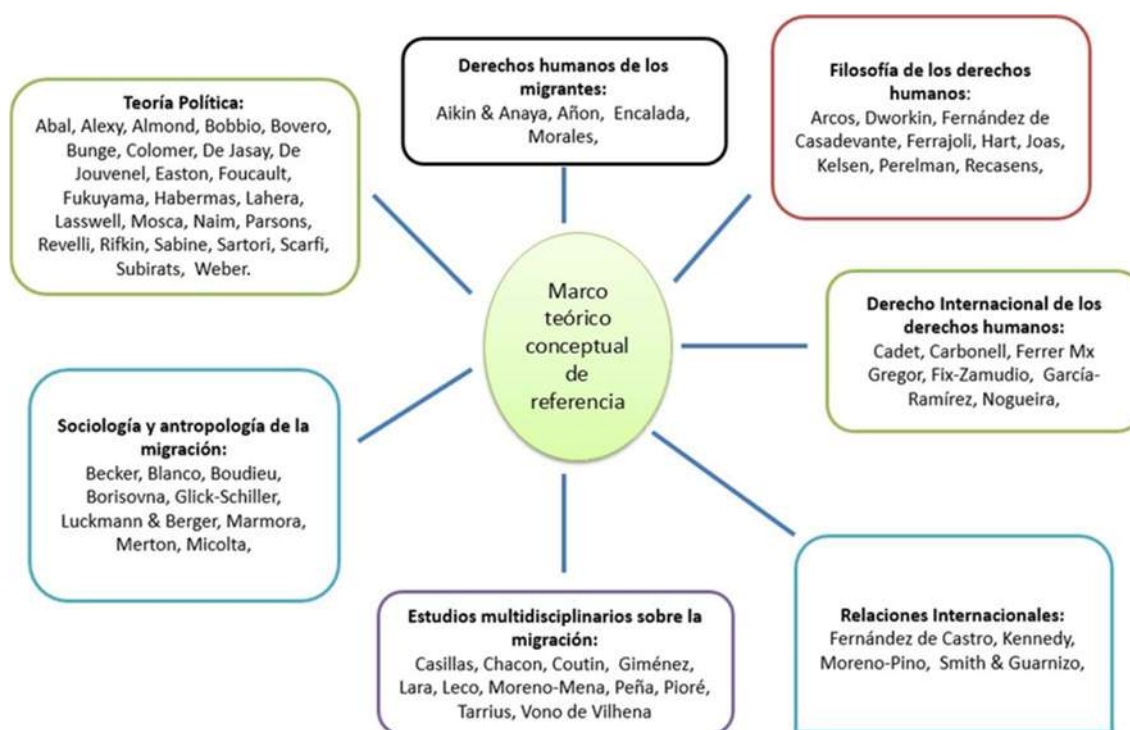
La investigación tendrá un alcance exploratorio y explicativo. Exploratorio, puesto que se analizarán alternativas de política pública poco estudiadas en materia de gobernanza transnacional aplicadas al fenómeno migrante y explicativo, puesto que se espera que la información obtenida arroje elementos que nos permitan comprender de mejor manera al fenómeno investigado. Debido a que se dará seguimiento a las diversas variables a examinar a lo largo de distintos marcos temporales, la investigación será longitudinal y toda vez que involucrará la utilización de datos de naturaleza cualitativa y cuantitativa, tendrá un enfoque mixto (Hernández et Al, 2003).

Marco teórico y conceptual de referencia.

Teorías.

Para lograr los fines de la investigación, se recurrirá en el plano teórico a la lectura y contrastación de las posturas de una amplia gama de autores

prestigiosos cuyas líneas de investigación sean de utilidad para comprender mejor el fenómeno estudiado, entre los que se consideran por su calidad, en forma tentativa los siguientes:



Conceptos y conocimiento.

Al momento de abordar el tema de los derechos humanos, para su definición se considerara como tales a aquellos cuya finalidad es la protección de la dignidad humana y tienen como base su reconocimiento jurídico al de su existencia en términos de la legislaciones nacionales e internacionales que les dan vigencia y por lo tanto les permiten pasar de lo intrínsecamente válido a lo positivo, dicho de otra manera, se le dará prioridad al análisis de la dimensión jurídica y política de los derechos humanos frente a su dimensión filosófica. Como parte del análisis del tema de los derechos humanos, se estudiará de igual manera las instituciones jurisdiccionales y no jurisdiccionales encargadas de hacerlos valer, así como los diversos principios que los rigen. Finalmente, se analizará el tipo de control convencional ejercido en cada Estado.

Para efectos de la presente investigación se entenderá a la violación de

los derechos humanos de los migrantes como la vulneración de aquellos derechos protegidos y reconocidos por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y los instrumentos locales que en la materia apliquen al ámbito de su esfera jurídica.

Se comprenderán como indicadores de resultados, a aquellos instrumentos cuantitativos y cualitativos que permiten obtener información pertinente a la realidad del estado actual e histórico de los derechos humanos de los migrantes.

Se tendrán como indicadores de procesos a las características institucionales que determinan los procedimientos que se deben realizar para garantizar el respeto a los derechos humanos de los migrantes o en su caso, la reparación de éstos una vez que han sido violentados.

Por indicadores de estructura, se entenderán a aquellas características institucionales que determinan el alcance y organización interna de las agencias gubernamentales encargadas de proteger los derechos humanos de los migrantes.

Se desarrollará la investigación y los análisis de la violación de los derechos humanos de los migrantes a través de la óptica del positivismo jurídico y la teoría del mercado de mano de obra dual, tras de lo cual, en base a diversos estudios de naturaleza cuantitativa y cualitativa, se generarán propuestas de mejora de los instrumentos políticos y jurídicos que intervienen en la atención al fenómeno migrante.

Método y metodología en la investigación científica.

Se utilizarán los métodos científico, analítico-sintético, exegético y teleológico- objetivo.

Se empleará el método analítico sintético porque primero se separan los elementos que intervienen en la realización del fenómeno a investigar y después se reunirán los elementos que tienen relación lógica entre si hasta completar y demostrar la verdad del conocimiento.

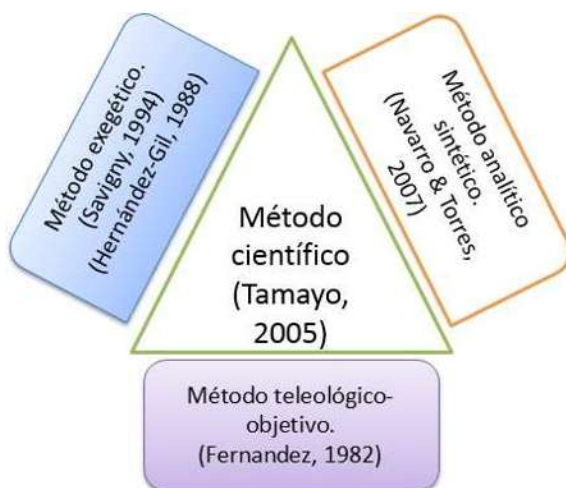
Será utilizado el método científico puesto que se sistematizará el

conocimiento y se formularán hipótesis que se someterán a comprobación para llegar a la verdad teórica.

Se usará el método exegetico porque se recurrirá a una hermenéutica jurídica exhaustiva, con la finalidad de obtener el máximo conocimiento posible de los instrumentos jurídicos que serán sometidos a investigación.

Finalmente, se empleará el método teleológico objetivo en virtud de que cuando el contexto lo permita, se recurrirá a una interpretación que se aboque a la cumplimentación de los objetivos perseguidos por la norma al contrastarla con los conflictos que pretende dirimir.

Durante el desarrollo de la investigación se recurrirá a la metodología de la Escuela de la libre investigación científica, por ser la más idónea para analizar las diversas dimensiones de los derechos humanos. De igual manera, se emplearan la metodología recomendada por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos a través de su Guía para la Medición y aplicación de indicadores de Derechos Humanos.



Hipótesis de investigación.

Hipótesis general.

Las estructuras gubernamentales y sus procesos burocráticos inciden en la naturaleza de los resultados obtenidos en materia de políticas públicas de derechos humanos de los migrantes en el contexto de la transterritorialidad México- Estados Unidos.

Hipótesis específicas.

1. Existen políticas públicas que afectan los derechos humanos de los migrantes en el contexto de la transterritorialidad México- Estados Unidos.
2. Hay estructuras gubernamentales que inciden en la naturaleza de los resultados obtenidos en materia de derechos humanos de los migrantes en el contexto de la transterritorialidad México- Estados Unidos.
3. Los procesos burocráticos inciden en la naturaleza de los resultados obtenidos en materia de derechos humanos de los migrantes en el contexto de la transterritorialidad México- Estados Unidos

Identificación de variables.

Variables dependientes: Los resultados en materia de derechos humanos de los migrantes.

Variables independientes: La estructura gubernamental y los procesos burocráticos.

Variables intervinientes: El nivel de desempleo de cada región, las condiciones geográficas, la idiosincrasia de las comunidades locales y los índices de inseguridad.

Instrumentos.

Se utilizarán los indicadores recomendados por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH, 2012) los cuales se clasifican en indicadores estructurales, indicadores de proceso e indicadores de resultados.

La información a utilizar en los indicadores referidos se obtendrá a través de diversos instrumentos cuantitativos y cualitativos, así como un cuestionario que empleando la escala Likert se aplicará a los migrantes a quienes se tenga oportunidad de contactar.

Universo o muestra de estudio.

El universo de la presente investigación la integran migrantes víctimas de violación a sus derechos humanos en los territorios de México y Estados Unidos. La muestra serán aquellos migrantes que se puedan contactar gracias a organismos no gubernamentales y personas vinculadas con el fenómeno migrante en virtud de sus actividades profesionales o sociales a ambos lados de la frontera.

Alcances y limitaciones de la investigación.

Se le dará preponderancia a los derechos humanos de primera generación. Se estudiará únicamente el fenómeno migratorio en el territorio de Estados Unidos y México, dándose prioridad al estudio de la violación de los derechos humanos de migrantes de origen latinoamericano, en especial la de los mexicanos. Se dará prioridad a las estadísticas de organismos gubernamentales y de organismos internacionales frente a otras fuentes de datos.

Muchos de los datos con los que se confrontara la investigación serán de naturaleza cualitativa por lo que será difícil su medición. Algunos datos para su obtención precisaran la realización de solicitudes de información a instituciones gubernamentales y la entrevista a servidores públicos vinculados con la materia.

CAPÍTULO 2. CONTEXTUALIZACIÓN DEL PROBLEMA.

Panorama general de la vulneración de los derechos humanos de los migrantes en México.

México es considerado como un país de origen, tránsito, destino y retorno de migrantes, lo que permite apreciar en su territorio el carácter pluridimensional de la migración internacional, generando con ello, importantes grandes desafíos respecto a la gestión desde un enfoque de derechos humanos de la afluencia de flujos migratorios mixtos, considerados como tales por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos como

aquellos que comprenden migrantes económicos, refugiados, solicitantes de asilo, personas con necesidades de protección complementaria, víctimas de trata de personas, migrantes objeto de tráfico, niños, niñas y adolescentes no acompañados o separados de sus familias, mujeres migrantes y migrantes por motivos ambientales, entre otros (CIDH, 2013: 27).

Como resultado de su ubicación geográfica, México se localiza en una posición estratégica para toda tipo de flujos migratorios y comerciales, los cuales se desplazan de sur a norte y viceversa. El hecho de que México tenga frontera con el sur de los Estados Unidos de América, país que por sus 46 millones de migrantes internacionales es considerado como el principal destino de inmigración a nivel mundial (CIDH, 2010: 2), explica el por qué el corredor migratorio entre las dos naciones, de acuerdo con el Banco Mundial es el de mayor flujo en el planeta (The World Bank, 2012: 5) (OIM, 2010: 160). México es la antesala obligada de los flujos migratorios mixtos, integrados por decenas de miles de migrantes, con diversas condiciones de regularidad, solicitantes de asilo, refugiados e inclusive víctimas de trata de personas que tienen por destino arribar a los Estados Unidos de América y de manera menos frecuente hacia Canadá.

México ocupa el segundo lugar en cuanto a emigración a escala mundial, con un estimado de 13 millones de migrantes internacionales (United Nations, 2013), lo que implica que más del 10 % de la población total del país radica fuera del territorio nacional. Según datos de la División de Población de las

Naciones Unidas, de los 46 millones de inmigrantes que habitan los Estados Unidos, se estima que 13 millones son originarios de México, lo cual implica que uno de cada tres migrantes en la unión americana es mexicano (Connor, 2013: 8). Por su parte el PEW Hispanic Center señala que en marzo de 2010 había 11,2 millones de migrantes en situación irregular en los Estados Unidos de América, de los cuales 6.5 millones eran mexicanos, por lo que éstos representan la mayor parte de los migrantes en situación irregular en dicho país, siendo un 58% del total (Passel & D'Vera, 2013: 8), porcentaje que no ha presentado cambios significativos por más de una década (Passel & D'Vera, 2008: 3-4) (Batalova, 2008).

En el año 2012, México ocupaba el primer lugar como receptor de remesas a nivel continental y el cuarto a nivel mundial, después de India, China y Filipinas, con un aproximado de 23 billones de dólares para ese año (The World Bank, 2013: 2). Se estima que año 2010 las remesas representaron México la segunda fuente de ingresos externos después de los ingresos provenientes de las exportaciones de petróleo, con poco menos del 3.0 % del PIB (CIDH, 2013: 57).

Recientemente México se ha convertido en un destino deseable para cientos de miles de migrantes, que ven en el país una opción para mejorar sus condiciones de vida. Según datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, en el año 2010 México contaba con 961 121 migrantes internacionales (INEGI, 2010) y según cifras que obran en el Instituto Nacional de Migración, de noviembre de 2008, fecha en que dio inicio el programa de regularización migratoria 2008-2011, a mayo de 2011, se regularizaron 8943 extranjeros (INM, 2011: 4), la mayoría de origen centroamericano.

El Programa de Regularización Migratoria permitió la obtención de la calidad de inmigrante (FM2) como profesional, cargo de confianza, científico, técnico, familiar, artista y deportista o asimilado. Este programa estuvo dirigido a extranjeros de cualquier nacionalidad que se encontrasen de manera irregular en territorio nacional previamente al 1 de enero de 2007 y manifestaran su interés en residir en el mismo. El programa inicio su entrada en vigor a partir de

su publicación en el Diario Oficial de la Federación el 12 de noviembre de 2008 y autorizó la recepción de nuevas solicitudes hasta el 11 de mayo de 2011 (CIDH, 2013: 59).

Por lo que concierne a refugiados, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) refiere que para finales de 2012 México disponía de 1520 refugiados, 357 solicitudes de condición de refugiado pendientes y 7 personas apátridas (ACNUR, 2013: 40).

El contexto de violencia que se ha gestado en épocas recientes en los países centroamericanos y particularmente en los llamados países del —Triángulo del Norte —El Salvador, Guatemala y Honduras- ha provocado un incremento en el número de refugiados centroamericanos (CIDH, 2013: 61). Durante 2012, el gobierno mexicano reconoció la calidad de residentes permanentes a 271 personas, de las cuales 200 eran originarias de Centroamérica, entre las cuales 78 provenían del Salvador, 52 de Guatemala, 68 de Honduras y 2 de Nicaragua (INM, 2012). Por su lado, la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados ha señalado que de 2002 a abril de 2012 México ha otorgado el estatus de refugiados a 1.221 extranjeros (Balderas, 2012).

Según estimaciones del Instituto Nacional de Migración (INM) anualmente ingresan a México alrededor de 140 mil migrantes en situación irregular (INM, 2011: 2), provenientes en su mayoría de Centroamérica, cifra que no incluye los movimientos locales entre las riberas del río Suchiate, en Chiapas, el cual es uno de los principales puntos de acceso por el que transitan los migrantes irregulares que ingresan a México.

Por su parte, organizaciones de la sociedad civil consideran que la cifra de migrantes irregular podría ser de 400 000 migrantes al año (CNDH, 2011: 17). Según el INM, los migrantes provenientes de El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua durante el periodo de 2005 a 2010 representaron entre el 92 y el 95 % de los migrantes detenidos en virtud de la irregularidad de su situación migratoria en México (INM, 2011: 1).

Durante el año 2012, México expulsó de su territorio a 79 643 migrantes

en situación irregular, de los cuales 77 733 eran originarios de Centroamérica (SEGOB, 2013). Lo anterior constituyó un aumento del 30% respecto a los 61 202 migrantes que fueron deportados en 2011.

A raíz de la crisis económica mundial de 2008 y de un significativo incremento de las detenciones y deportaciones de migrantes mexicanos por parte de las autoridades de Estados Unidos, el retorno de migrantes mexicanos se ha constituido como uno de los principales desafíos del Estado mexicano en lo que respecta a políticas públicas orientadas a la protección e integración de los migrantes (CIDH, 2013: 65). Según el INM, entre 2008 y 2012 se realizaron 2'423'399 repatriaciones de mexicanos desde Estados Unidos.

De acuerdo con el Pew Reseach Center, para el año 2010, aproximadamente 4.5 millones de los niños nacidos en Estados Unidos tenían, al menos a uno de sus progenitores en situación migratoria irregular en la Unión Americana (Pew Research Center et al, 2012: 65) (Women's Refugee Commission, 2010: 1). Según observaciones del Applied Research Center, tan solo durante el primer semestre de 2011, como consecuencia del endurecimiento de la aplicación de la legislación migratoria estadounidense, fueron deportados más de 46'000 padres y madres de niños, niñas y adolescentes nacidos en Estados Unidos (Applied Research Center, 2011: 5), lo que está gestando un problema muy grave de separación del núcleo familiar en la Unión Americana.

El Departamento de Seguridad Nacional de Estados Unidos (por sus siglas en inglés —DHSII), estima que del 1º de octubre de 2010 al 30 de septiembre de 2011, se lograron deportar un total de 499'777 migrantes mexicanos, de los cuales 293'966 fueron con base en una orden de deportación, mientras que 205 811 se realizaron tras una detención efectuada por la Patrulla Fronteriza de Estados Unidos (Department of Homeland Security, 2012: 102).

El DHS reconoce 2 formas en que un extranjero inadmisibile puede ser expulsado de los Estados Unidos: el retorno (return) y la remoción (removal). El retorno es la expulsión confirmada de un extranjero inadmisibile o deportable de

Estados Unidos que no está fundada en una orden de deportación, como es el caso de quienes son detenidos por vez primera al descubrirlos cruzando en forma indocumentada. El DHS manifiesta que la mayoría de los retornos que se efectúan cada año, corresponden a migrantes mexicanos que han sido detenidos por la Patrulla Fronteriza de Estados Unidos y que posteriormente son devueltos a México. Por su parte, la remoción consiste en la expulsión obligatoria y confirmada de un extranjero inadmisibile o deportable de Estados Unidos con base en una orden de deportación, lo que tiene como consecuencia un estatus jurídico diferente, puesto que a los extranjeros que han sido sujetos de una remoción, en caso de reingresar de manera irregular a posteriori, pueden hacerse acreedores a sanciones de carácter administrativas o penales (CIDH, 2013: 71).

De los años fiscales 2009 a 2011, las autoridades migratorias estadounidenses realizaron un total de 1 878 293 eventos de deportación de migrantes mexicanos, sumando remociones y retornos (Department of Homeland Security, 2012: 104), lo que evidencia el impacto que ha generado el endurecimiento de las políticas de control migratorio de Estados Unidos durante la última década.

La migración mexicana a Estados Unidos logró alcanzar su máximo histórico en el año 2007, cuando se dispuso de un aproximado de 12 millones de migrantes nacidos en México, de entre los cuales cerca de 7 millones eran indocumentados. No obstante lo anterior, a partir del 2008, la migración mexicana decreció paulatinamente, hasta lograr un saldo migratorio cero, lo que implica que las entradas de migrantes en situación irregular se semejantes en cifras a las deportaciones que se realizan desde tal país (Pew Research Center et al, 2012: 6), por lo que es posible avizorar un posible cambio en el flujo migratorio, toda vez que para el 2011, el número de migrantes mexicanos indocumentados había descendido a tan solo 6.1 millones.

Si bien la cantidad de migrantes se ha mantenido relativamente proporcional al crecimiento de la población mundial, de acuerdo a la OIM se estima que si las tendencias de las últimas dos décadas se mantienen, el

número de migrantes alrededor del mundo se incrementará a 405 millones para el año 2050 (OIM, 2013: 13).

En el año 2004, diez millones de mexicanos vivían en Estados Unidos y la tendencia era que cada año 400 000 más emigraban a ese país. Ese movimiento permanente creció de manera sostenida durante los últimos cuatro decenios, para alcanzar cerca de 360 000 personas por año de 1995 a 2000 (OCDE, 2005). Durante la segunda mitad de los noventa México fue el país de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos con la mayor tasa de emigración y una de las más altas del mundo. Como resultado, en el año 2000, 8.5 millones de personas nacidas en México residían en Estados Unidos, lo que representaba cerca de 30% de su población extranjera y casi 9% de la población mexicana.

De acuerdo con el Consejo Nacional la Raza, en el 2010 la oficina del Censo en Estados Unidos registró una población de origen hispana de 50.5 millones de personas, lo que equivale al 16% del total de la población de los Estados Unidos, en el año 2000 la población hispana era de 35.3 millones de personas (NCR, 2010), lo que nos indica una tendencia de crecimiento de éste sector de la población mayor al crecimiento poblacional total de los Estados Unidos de América, que pasó de 281,421,906 habitantes en el 2000 a 308,745,538 en el 2010, lo cual implica que en ese lapso la población total creció el 9.7% frente al 31% de crecimiento poblacional del sector hispano.

No obstante las cifras históricas previamente referidas, se dispone de evidencia estadística de que la tendencia migratoria está cambiando en épocas más recientes. Mediante la aplicación del método de cálculo de las tasas demográficas a la información sociodemográfica de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (tasas ENOE), el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) presentó información valiosa sobre la migración internacional mexicana, durante ese periodo (INEGI, 2010) teniendo como resultado que la estimación del Saldo Neto Migratorio disminuyó su nivel en 58% en el periodo de 2008 a 2010: cambiando de 20.4 a 8.5 personas por cada 10 mil habitantes.

En forma reciente, la medición de la migración internacional muestra

significativos cambios en volumen, tendencias, modalidades y características sociodemográficas, primordialmente de las personas que emigran y regresan a Estados Unidos (Ramírez & Aguado, 2013). El INEGI ha demostrado en diversos informes que desde el año 2010 se comenzó un periodo de aumento paulatino del ritmo de pérdida de población hasta llegar al nivel de 20.8, en 2014. Al tercer trimestre de 2015, la tasa de emigración internacional se estimó en 36.1 personas y la de inmigración internacional en 18.3; por lo que, el Saldo Neto Migratorio (SNM) representó una pérdida de población de 20.8 personas por cada 10 mil habitantes. De acuerdo con las tasas ENOE para indicadores anualizados, la emigración internacional tuvo un decremento del 45.5% para el periodo 2008 a 2014, ya que por cada 10 mil habitantes, pasó de 64.1 a 34.9 (INEGI, 2015). En relación a la inmigración internacional, la tasa anual ha mantenido un descenso constante desde 2008, año en que la tasa fue de 43.6 inmigrantes por cada 10 mil habitantes; este indicador pasó a 14.1 en 2014, lo que implica una disminución de 67.7% durante dicho periodo.

Esta tendencia en el SNM de años recientes se debe a niveles de emigración relativamente constantes desde 2011, de 34.3 personas por cada 10 mil habitantes en el último año a 34.9 en 2014, paralelo a un descenso paulatino de la inmigración desde 2008, de 43.6 personas en tal año a 14.1 en 2014. Los datos previamente referidos, podrían estar influenciados por diversos factores, como la postura del gobierno de los Estados Unidos respecto al endurecimiento de las medidas de vigilancia fronteriza, o los resultados de su economía, ya que en el 2008 sufrió de severos desequilibrios financieros, lo que generó el colapso de buena parte de su sistema hipotecario (FMI, 2012). Para el año 2010 la economía estadounidense presentó una modesta recuperación al estabilizarse el mercado inmobiliario, lo que a su vez generó una mejora paulatina hasta 2014 en su mercado laboral, la confianza de empresas y consumidores, asociado al fortalecimiento de su moneda (FMI, 2015).

Datos sociodemográficos de la ENOE indican que en el periodo de 2008 a 2014, los principales factores que motivaron a las personas a emigrar a otro país, fueron: trabajo, reunirse con la familia y estudios. Para emigrantes

internacionales, el motivo de trabajo constituyó el porcentaje de mayor magnitud, al representar para el 2008 el 77.4% del total de emigrantes, disminuyendo para el 2014 su peso relativo a 65% por ciento. En el año 2008 los motivos de emigración para reunirse con la familia y realizar estudios representaron en conjunto un 14%, porcentaje que se ha incrementado gradualmente hasta el 22.5% del total para 2014.

El PEW Hispanic Center, considera que el estancamiento de la migración mexicana en Estados Unidos ha sido consecuencia del debilitamiento del mercado de trabajo en la Unión Americana, en especial en el sector de la construcción inmobiliaria, así como del reforzamiento de la vigilancia fronteriza, el incremento sustancial de las deportaciones, la mayor peligrosidad de la frontera, una significativa disminución en las tasas de natalidad de la población mexicana y una mejora de las condiciones económicas del país (Pew Research Center et al, 2012: 6).

En relación al grupo de inmigrantes, el principal motivo por el que las personas deciden emigrar de otro país para radicar en México es para reunirse con sus familiares, en una proporción próxima a nueve de cada 10 movimientos, seguido del retorno por trabajo, que ha incrementado su peso relativo, toda vez que desde 2012 ha mostrado porcentajes mayores al seis por ciento. En este orden de ideas, para el 2014 se ha observado una relación positiva entre una mayor proporción de personas que emigran a otro país por motivo de estudios (de 4.4% en 2008 a 8.5% en 2014) y un pronunciado incremento porcentual en el nivel de instrucción de la generalidad de los migrantes internacionales con educación media superior y educación superior, ya que datos de la ENOE demuestran que en fechas recientes hay más movimientos de personas cuyo nivel educativo es medio superior y superior que en el pasado, aunque la mayor frecuencia del contingente migratorio sigue recayendo en personas cuyo nivel educativo corresponde únicamente a la educación básica. Los migrantes internacionales sin nivel de instrucción y con educación básica, se contrajeron en términos absolutos, es decir, pasaron de ser el 74.7% del total en 2008 a 68% del total en 2014. Por otra parte, para el mismo lapso de tiempo, las

personas que emigraron con un nivel de instrucción de educación media superior y educación superior, aumentaron su porcentaje acumulado de 25.3% en 2008 a 31.9% del total en 2014 (INEGI, 2015).

Una característica sobresaliente del contingente de migrantes internacionales, es que por cada dos personas que efectúan un desplazamiento internacional (emigrar o inmigrar), una de ellas lo efectúa en edades productivas, es decir de los 20 a 39 años, característica consistente con la edad media del grupo de emigrantes, pues en la serie 2008 a 2014, dicho indicador fluctúa en edades de 29.9 a 31.7 años; mientras la edad mediana se encuentra en el intervalo de 26.2 a 27.6 años. Así también, para la misma serie, es posible observar que el grupo de inmigrantes realizan su regreso de otro país, en promedio de 28 a 34.8 años; mientras la edad mediana es de 25.8 a 31.8 años.

En nuestro país, los desplazamientos migratorios internacionales son realizados en su mayor parte por varones, aunque en los últimos años ha sido posible detectar un significativo incremento de la participación femenina en el total de movimientos migratorios. Con base en información de la ENOE, fue posible apreciar que la relación de hombres por cada 100 mujeres emigrantes, pasó de 355.9 en 2008 a 241.7 en 2014, dicho de otra forma, se suscitó un descenso del 32.1% para los periodos citados. El mismo patrón se pudo observar en el contingente de inmigrantes, con un descenso del 7.9% en el indicador, pues pasó en el periodo de 2008 a 2014 de 329.3 a 303 hombres por cada 100 mujeres inmigrantes.

Desde hace algunos años México se está convirtiendo en un destino deseable para cientos de miles de migrantes. De acuerdo con el censo de población y vivienda de 2010 México, en dicho año se contaba con 961 121 migrantes internacionales (INEGI, 2010).

Según el INM desde que se dio inicio al programa de regularización migratoria en noviembre de 2008 y hasta finales de 2011, se registraron 10 122 extranjeros que en situación irregular en México (INM, 2011: 4), siendo la mayoría de éstos centroamericanos. Aunado a lo anterior, se conoce que un número significativo de migrantes guatemaltecos viajan rutinariamente a estados

fronterizos para trabajar en el sector agrícola o en labores domésticas (IDHEAS, 2011: 35). En Chiapas, por citar un ejemplo, resulta algo habitual presenciar numerosos trabajadores guatemaltecos en las fincas del Soconusco (CIDH, 2011). Según el INM, entre 2008 y 2012 fueron otorgadas 134 974 tarjetas de visitante de trabajador fronterizo (TVTF) y 361 747 tarjetas de visitante regional (TVR) a guatemaltecos y beliceños (INM, 2012) (Zenteno, 2011: 7), permitiéndoles ingresar a poblaciones fronterizas del sur de México hasta por un lapso 3 días (Pagaza & Bonnici, 2013: 103).

Evolución histórica de los factores de vulneración de los derechos humanos de los migrantes en México y Estados Unidos.

Durante todo el siglo XX México se caracterizó por ser un lugar de destino para numerosas olas migratorias provenientes de diversas partes del globo. Ejemplo de lo anterior, lo constituyeron los migrantes rusos, que tras la Revolución Bolchevique y la creación de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, decidieron refugiarse en la tierra azteca, otra oleada migratoria fue la de los europeos que huían de toda clase de regímenes autoritarios que se instauraron en la Europa de los años 30 y 40, como fue el caso de los republicanos españoles que huían de la dictadura franquista (CIDH, 2013: 58). La segunda mitad del siglo XX en México estuvo marcada por el arribo de miles de refugiados latinoamericanos que huían de las dictaduras de sus países, como fue el caso de los refugiados centroamericanos que durante las décadas de los 70 a los 90, escaparon de los conflictos armados de sus lugares de origen (Rodríguez Chávez, 2011: 163). No obstante lo anterior, respecto a la migración centroamericana de tránsito por México resulta conveniente señalar que entre 1974 y 2011, el país adoptó una legislación que criminalizaba la migración irregular, imponiendo penas de hasta dos años de prisión a quienes ingresaran de manera irregular al país, lo que resulta contrastante con la política migratoria humanitaria de refugio que históricamente ha caracterizado a la nación.

Pese a la finalización de las hostilidades bélicas, la migración de tránsito centroamericana continuó incrementándose, alimentada por la precariedad laboral, la miseria, la criminalidad y, en algunas naciones, por la inestabilidad política (Fernández de Castro, 2014). A la problemática anterior, se han ido sumando nuevos conflictos esencialmente de naturaleza económica, producto de los efectos de la caída del precio del café y de las catástrofes ocasionadas por fenómenos naturales en la región, como es el caso del huracán Mitch ocurrido en 1998, el terremoto del 2001 en el Salvador y el huracán Stan de 2005.

De manera paralela a los factores de expulsión ya referidos, con el paso del tiempo se han ido generando dinámicas migratorias nuevas como el paulatino fortalecimiento de las comunidades migrantes de los países centroamericanos en Estados Unidos y la consolidación de sus redes transnacionales.

El incremento de la población hispana en los Estados Unidos ha generado malestar en un amplio sector de la población norteamericana en virtud de que la percepción ciudadana se inclina en muchas ocasiones a considerar al migrante como un factor de desempleo y disminución de la calidad de vida, puesto que se parte de la premisa de que los migrantes están dispuestos a trabajar por un salario menor lo que necesariamente genera que las empresas sustituyan mano de obra nacional por indocumentada o en su caso se vean poco incentivadas en respetar las leyes laborales, entre ellas las relativas a los salarios mínimos. Por otra parte, una número cantidad de políticos y miembros de la sociedad civil han divulgado la idea de que los migrantes representan una carga para los servicios sociales, tratando de justificar con ello la incapacidad de los sistemas de seguridad social norteamericanos para proveer servicios de calidad a sus beneficiarios.

Contrariamente a las ideas ya señaladas, una investigación realizada por la Academia Nacional de Ciencias de Estado Unidos reveló que:

Partiendo de un modelo económico elemental con hipótesis admisibles, se demuestra que la inmigración genera ganancias económicas netas

para los residentes nativos por varias razones. A un nivel básico, los inmigrantes aumentan la oferta de trabajo y contribuyen a la producción de nuevos bienes y servicios. Pero debido a que reciben salarios inferiores a esos bienes y servicios, los trabajadores locales en su conjunto salen beneficiados... En cuanto al sector de la producción, la inmigración permite una mayor productividad de los trabajadores locales que se especializan en la producción de bienes en la que son relativamente más eficientes. La especialización en el consumo también genera ganancias (Smith & Edmonson, 1997).

Motivados por la xenofobia y los discursos demagógicos antinmigrantes, en los Estados Unidos, desde inicios del presente milenio, han surgido grupos civiles armados como Minuteman Project, Ranch Rescue, Border Rescue, Civil Homeland Defense, Americans for Zero Immigration, quienes se han dado a la tarea de impedir el acceso de migrantes a la unión americana en ocasiones mediante el apoyo político y mediático a legislaciones antimigrantes como la llamada Ley Sensenbrenner; y el resto del tiempo a través del uso de rifles de asalto durante el patrullaje ciudadano de las fronteras, teniendo como base jurídica de sus operaciones justicieras su derecho al arresto ciudadano (Trujeque Díaz, 2007).

Los discursos anti inmigrantes no son algo nuevo en la historia de los Estados Unidos de América; Oscar Chacón, dirigente nacional en los Estados Unidos de la Alianza de Comunidades Caribeñas y Latinoamericanas, en una conferencia desarrollada en la ciudad de México, que tuvo por título Migración Internacional y Desarrollo en América Latina y el Caribe, manifestó:

Desde los primeros momentos de la fundación de la nueva nación, personajes importantes de la historia oficial, tales como Benjamín Franklin, consideraban a los inmigrantes alemanes como una amenaza a la identidad de la naciente república. Lo importante a destacar de este aspecto de la historia es que los prejuicios racistas y xenófobos que han abrigado importantes grupos de poder a lo largo de la historia de los EUA, se han aplicado también a extranjeros de raza blanca: Alemanes, italianos, irlandeses, etc. De igual manera, dichos prejuicios afectaron a grupos sociales suscritos a creencias religiosas diferentes a la protestante. En particular, los inmigrantes judíos han sido objeto de discriminación a razón de sus creencias religiosas. Sin embargo, la experiencia de los inmigrantes de raza blanca, que ciertamente han vivido

las penurias de la xenofobia, ha tendido a disiparse con la llegada de las segundas generaciones. Sin embargo, para las poblaciones inmigrantes no blancas, la perversa combinación de la xenofobia y el racismo, prolonga el proceso pleno de integración por medio del cual se llega a un sentido pleno de pertenencia en una nueva sociedad (Chacón Oscar, 2006).

Diversos políticos estadounidenses aprovechando la falta de memoria histórica de la población y el paulatino deterioro de los servicios de seguridad social, han tratado de sacar partido del incremento de los flujos migratorios a ciertas zonas del territorio americano para generar en base a discursos demagógicos, capital político para impulsar sus carreras, ya sea ofreciendo la promoción de supuestas mejoras a la calidad de vida de los migrantes ya regularizados para obtener el apoyo del sector o en caso contrario, prometiendo el diseño de programas políticos enfocados en desincentivar la migración y con ello proteger la mano de obra nacional.

Chacón advierte que la política migratoria estadounidense, resulta inapropiada para contener los flujos migratorios irregulares e ignora completamente los mecanismos de adaptación de los migrantes legalmente asimilados:

Un factor que complica aún más el fenómeno de la integración de comunidades migrantes en países de destino y el impacto de dichas comunidades en los procesos de transformación de la identidad cultural, es la carencia de una política nacional de apoyo a la integración social, política, económica y cultural de dichas comunidades. A diferencia de otros países que han vivido también cambios demográficos significativos como resultado de la inmigración, los EUA carecen de políticas públicas federales específicamente diseñadas con el fin de apoyar los procesos de integración de las poblaciones extranjeras. En algunos casos, gobiernos estatales y aun locales (municipales), han tratado de responder a este vacío de política pública. Sin embargo, dichas respuestas a menudo son insuficientes ante el grado de necesidad y al suceder de manera aislada, pierden su potencial transformador.¹

De un total de 866 personas entrevistadas por miembros del Programa de Defensa e Incidencia Binacional de la iniciativa Frontera Norte de México, entre

¹ Ídem.

el 2011 y 2012, se tiene el reporte de cerca del 52 por ciento sufrieron violaciones a sus derechos humanos (Moreno Mena, 2013).

Respecto a los centros de detención de los Estados Unidos, los entrevistados denunciaron que en ellos se carece de privacidad, existen escasos e ineficientes procedimientos para atender quejas, hay deficiencias graves en la devolución de las pertenencias personales, la comida es insuficiente e inadecuada, se somete a los retenidos a largos periodos de privación del sueño, las celdas son demasiado frías y durante la transportación de un centro a otro se aprecian de manera recurrente negligencia por parte de las autoridades migratorias en el uso de cinturones de seguridad sobre los detenidos esposados.

En relación a las faltas al debido proceso en los Estados Unidos, de acuerdo a los datos aportados por los entrevistados, se tiene noticia de una práctica reiterada de omisiones en el otorgamiento de información a los y las migrantes acerca del lugar a dónde estaban siendo deportados, lo que frecuentemente derivó en que fueran deportados a áreas geográficas desconocidas para ellos, sin que se les diera la oportunidad de comunicar su paradero a miembros de su familia. De igual manera, se tiene registro de que más del 80 por ciento refirió no haber recibido copia alguna de los documentos legales que se les obligó a firmar como parte de su procedimiento de expulsión, dejándolos así en la incertidumbre sobre su situación jurídica. Resulta relevante mencionar que entre las quejas de los migrantes se señala el poco o nulo acceso a la representación consular, actos recurrentes de coerción para firmar documentos que ellos no entendían por no dominar el idioma inglés y del poco o nulo acceso a intérpretes adecuados.

Un dato perturbador que el reporte expone es que durante el proceso de repatriación, las esposas y esposos suelen ser separados uno del otro, así como de sus hijos con ciudadanía norteamericana y que las autoridades de los Estados Unidos son omisas en regresar pertenencias personales de los migrantes tales como teléfonos celulares, dinero en efectivo, tarjetas de débito y de identificación; dejando a los inmigrantes deportados a merced de autoridades

policías mexicanas que acostumbrar utilizar la falta de identificación y otras pertenencias de los migrantes como un pretexto para detenerlos —por vagancia y —alteración del orden público; una vez que los migrantes terminan bajo la custodia de la policía, éstos les roban las pocas pertenencias de valor que pudiesen cargar consigo y proceden a extorsionarlos a efecto de conseguir más dinero de ellos.

Paradójicamente a los datos anteriormente revelados, es pertinente evidenciar que salvo por algunos casos aislados derivados de la inseguridad en nuestro país, especialmente en el estado de Chihuahua (Washington, 2005), resulta inusual que los migrantes estadounidenses sufran violaciones a sus derechos humanos durante su estancia y traslado en México o en sus mutuos territorios, aunado a que no precisan de visado para viajar, lo que es un indicativo de un trato desigual en las relaciones internacionales de los dos países.

Por otra parte, resulta pertinente dejar en evidencia que los migrantes centroamericanos y del Caribe que cruzan México con el objetivo de llegar a Estados Unidos, se encuentran con un escenario más desolador que el de nuestros connacionales, toda vez que tan sólo en el 2013 se deportaron 80'079 personas de nuestro territorio (Isacson, 2014), las cuales en su mayoría fueron víctimas de graves abusos a su dignidad humana por parte de las autoridades mexicanas, grupos de delincuencia organizada y una parte importante de la propia ciudadanía que en zonas de alto tránsito migratorio suele incurrir en actividades abusivas y denigrantes tendientes a obtener todo tipo de provechos de los migrantes indocumentados.

La Relatora Especial sobre los Derechos Humanos de los Migrantes de las Naciones Unidas, Gabriela Rodríguez Pizarro, en su informe del año 2002 expuso que en México era posible apreciar un clima general de hostigamiento y aprovechamiento a la situación de vulnerabilidad de los migrantes centroamericanos. En el aludido informe enunció que era una práctica cotidiana en México que los migrantes fueran sometidos a robos, extorsión, secuestros, malos tratos e inclusive ejecuciones en caso de oponer resistencia por bandas

delincuenciales especializadas en asaltar a migrantes. En el caso de las mujeres, era bastante común las violaciones sexuales, muchas de las cuales llegaban a perpetrarse delante de sus esposos o inclusive sus hijos por parte de delincuentes y funcionarios estatales, actos degradantes que se caracterizaban por su total impunidad (ONU, 2002).

Seis años más tarde, el siguiente Relator Especial sobre los Derechos Humanos de los Migrantes de las Naciones Unidas expresó que:

La migración transnacional sigue siendo un negocio en México, gestionado principalmente por redes transnacionales de bandas involucradas en el contrabando, la trata de personas y el tráfico de drogas, con la colaboración de las autoridades locales, municipales, estatales y federales. Estas prácticas están directamente relacionadas con el aumento de los casos de violencia contra las mujeres y los niños, especialmente a lo largo de las fronteras septentrional y meridional y en los lugares de tránsito. Como tal, la impunidad por las violaciones de los derechos humanos de los migrantes es un fenómeno generalizado. Con la omnipresencia de la corrupción en todos los niveles del gobierno y la estrecha relación de numerosas autoridades con las redes de bandas, la extorsión, las violaciones y las agresiones contra los migrantes continúan. Los migrantes de Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua parecen constituir la mayoría de las víctimas (CIDH, 2013).

Amnistía Internacional (2010) ha hecho del conocimiento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos que la violencia sexual contra las mujeres migrantes ha generado una práctica común en varios países de Centroamérica conocida entre los migrantes como —la inyección anti-México, consistente en la aplicación de un anticonceptivo de nombre Depo-Provera que las mujeres se aplican antes de iniciar su recorrido, pues están conscientes de que van a ser agredidas sexualmente en algún momento de su recorrido. Por su parte, la organización no gubernamental Witness for Peace, en un documental titulado Caras de la Migración: Los Peligros de la Migración (Fenner, 2012), denuncia que seis de cada diez migrantes centroamericanas son víctimas de violación en su recorrido por el territorio mexicano. La CNDH a lo largo de los años ha recibido múltiples quejas de agresiones sexuales por parte de funcionarios del Instituto Nacional de Migración, algunas de las cuales

han derivado en recomendaciones como la tristemente célebre 54/2012 —sobre el caso de agresión sexual a la menor migrante V1, en la que una muchacha hondureña de quince años fue agredida sexualmente por el delegado local del INM en Tenosique Tabasco, sin que funcionarios públicos hayan sido castigados o mínimamente cesados de sus respectivos cargos.

De acuerdo con la Organización de los Estados Americanos, el paulatino involucramiento de organizaciones criminales en el negocio de la migración irregular y los delitos contra los migrantes es explicable por los altos márgenes de utilidad que reporta en relación con su relativo bajo nivel de riesgo (CIDH, 2013). Actualmente la migración transnacional irregular y el delito de trata de personas en el que muchos de los migrantes internacionales terminan siendo víctimas, componen dos de las principales fuentes de financiación de la delincuencia organizada en nuestro país.

Histórico reciente de las políticas públicas en materia de derechos humanos de los migrantes.

La imagen cultural que se tiene sobre el extranjero que viene o el nacional que se retira, tiene un impacto significativo en la definición de la política pública migratoria y la Unión Americana ha sido el sitio, donde se ha hecho más patente dicha afirmación, toda vez que uno de cada cinco migrantes en el mundo tiene como destino dicho país y el trece por ciento de la población de dicha nación no nació en la misma (De los Ríos, 2015).

De acuerdo con Lelio Mármora (2002):

La construcción de las políticas públicas se asienta, por un lado, en las diferentes percepciones que sobre las migraciones tienen distintos sectores de las sociedades de origen y recepción; por otro, en los argumentos que dichos sectores o los gobiernos utilizan para sustentar la adopción de políticas específicas; y en tercer lugar, por lo que los gobiernos entienden como -política migratoria.

Estados Unidos tiene una antigua tradición migratoria derivada de su propia conformación como país, lo cual obliga a su población al debate permanente sobre la pertinencia o no de un modelo de sociedad pluricultural y

sobre lo que verdaderamente significa ser americano, es decir, sobre los cimientos donde se construye su identidad nacional. Con motivo de lo anterior, buena parte de la población acepta la migración internacional mientras que otra parte significativamente amplía la observa con desconfianza, con un profundo temor de que ésta traiga los problemas propios de sus respectivos lugares de origen.

Es posible apreciar tendencias de política migratoria en Estados Unidos que se inclinan a favorecer o desfavorecer la migración de acuerdo con eventos coyunturales que inspiran al ciudadano americano a pensar de una manera u otra su relación con el migrante.

A inicios de los noventa, como consecuencia de la alta cifra de migración mexicana y centroamericana, en los Estados Unidos, algunos grupos políticos propuestas como la 187 de California, que instaba a profesores, doctores y otros trabajadores del servicio público a denunciar a los extranjeros sospechosos de ser ilegales, proyecto legislativo que fue votado y aprobado por el electorado de dicha entidad federativa para posteriormente ser declarado inconstitucional por la federación; trayendo consigo una profunda estigmatización hacia los inmigrantes no documentados al legitimar con votos el llamamiento popular a su expulsión (Martin, 1995: 255-263), logrando que un año más tarde a nivel federal se promulgaran una serie de reformas que limitaron el acceso de los migrantes a los servicios públicos, endurecieron la persecución gubernamental de los indocumentados y dificultaron los procesos burocráticos para migrar de manera legal.

No obstante lo anterior, los migrantes que sí cumplían con los requisitos para regularizar su situación lo hicieron, creando un enclave electoral que empezó a ser identificado como —voto latino y como consecuencia, algunos políticos trataron de aprovechar dicha tendencia, como fue el caso del presidente Clinton quien para el año 2000, amenazó con vetar la Ley de Apropiaciones de Comercio, Justicia y Estado, porque no incluía una legislación que permitiera legalizar a un gran número de inmigrantes (Wasem, 2002). Ese mismo año, se votó la iniciativa de ley de equidad para latinos y migrantes

(LIFA: Latino and Immigrant Fairness Act) que no prosperó (Coutin, 2007).

De acuerdo con Susan Coutin (2003: 508-526), a partir de las políticas migratorias de 1996, que pretendían desincentivar la migración internacional, el número de los residentes legales permanentes que se solicitaron ciudadanía llegó a cifras record, buena parte de los emigrantes autorizados temporalmente demandaron el derecho a la inmigración permanente y muchos de los inmigrantes en situación irregular se organizaron para solicitar amnistía y un programa de legalización de base amplia.

Tras los sucesos de 11 de septiembre de 2001, hubo de nueva cuenta un cambio de la perspectiva del migrante que ocasionó que reviviera el discurso xenofóbico, pues la figura del migrante y del terrorista se mezclaron en la retórica política (Cole, 2001). Conforme los americanos empezaron a descalificar paulatinamente la lucha contra el terrorismo propugnada por Bush, la retórica antimigrante perdió fuerza, sin embargo tras el incremento de los niveles de inseguridad al sur de la frontera consecuencia de la guerra contra el narcotráfico entablada por el gobierno mexicano y la explosión de la burbuja inmobiliaria que trajo consigo la crisis del 2008, el discurso xenofóbico ha revivido con más fuerza en gran parte de la población, haciendo que algunos políticos, como es el caso del actual presidente de los Estados Unidos, Donald Trump, se aprovechen de éste.

El caso mexicano, es igualmente complejo, toda vez que en la administración pública federal nunca se ha tenido una clara estrategia sobre cómo deberían de actuar ante los flujos migratorios indocumentados las instituciones que están abocadas a su atención. Antes de la creación de la Ley General de Población el 7 de enero de 1974 la cual se hizo cargo de la materia migratoria hasta mayo de 2011, la migración era un tema carente de interés para el gobierno federal, por lo que quien lo atendía era principalmente la secretaría de seguridad pública y la Procuraduría General de la República, ya que el ingreso sin documentos hasta la reforma de 2008, era un delito federal que ameritaba pena privativa de libertad. No fue sino hasta la década de los noventa, cuando el tema migratorio se volvió relevante con la formación del

Instituto Nacional de Migración (INM), el 9 de junio de 1993, como respuesta a la lógica de la integración de México al bloque económico del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) que en ese momento se negociaba y entraría en vigor en 1994, donde se requería contar con una institución que fuera homologa a sus equivalentes estadounidense y canadiense.

Según la perspectiva de Casillas (2015) desde sus primeros años el Instituto Nacional de Migración fue ineficaz en su propósito de instaurar mecanismos que fueran de utilidad para recolectar, sistematizar y analizar información generada a partir de sus actividades cotidianas respecto a posibles rutas de tráfico de personas y redes de traficantes, principalmente por el hecho de que el INM, como parte de la Secretaría de Gobernación (Segob), no disponía de obligaciones y/ o facultades de investigación en esa materia, ya que estas estaban reservadas para el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (Cisen); sin embargo, el hecho mismo de que el Cisen dispusiera de tales facultades no implicaba necesariamente que el tema migratorio haya sido un asunto relevante dentro de su agenda de seguridad nacional, como comenzó a serlo a partir de los atentados terroristas contra Estados Unidos en el 2001. Casillas expone que:

El problema con esa división tajante de atribuciones es que las dependencias que producían información no tenían facultades de investigación y las que investigaban no contaban con insumos suficientes para hacerlo; en tanto, la autoridad investigadora por excelencia en materia penal, de acuerdo con el sistema legal, era el ministerio público, y éste no tenía entre sus funciones la de retroalimentar a otras dependencias con información relevante que ayudara a reformular estrategias institucionales. Lo que ocurría era una falta de conexión entre las dependencias federales².

Se entiende que ese enfoque de la administración pública sobre la división tajante de competencias partía del supuesto erróneo de que, al ser todas integrantes del Gobierno federal, tendrían esquemas de cooperación y coordinación para atender fines comunes, situación que en la práctica ocurría

² Ídem

sólo en algunos ámbitos, pero no para la atención de los flujos migratorios de extranjeros indocumentados. En este sentido, lo que se tenía era un cúmulo de información desagregada y almacenada en cada dependencia, que por sí sola no explicaba nada y menos aún permitía generar un diagnóstico claro para la elaboración de políticas públicas integrales de atención al fenómeno en cada fase, según su complejidad y evolución.

Tras la emisión la ley de migración en el 2011. Nuestro país pasó de una lógica de securitización a una de respeto a los derechos humanos de los migrantes, al menos en el texto de la ley, sin embargo buena parte de los enunciados jurídicos contenidos en la nueva legislación no han podido llevarse a la práctica, materializándose en severas violaciones a los derechos humanos de los migrantes, como lo relativo al tratamiento de los menores migrantes previsto por la fracción II, del artículo 107 y la fracción I del artículo 112, ambos de la ley de migración, que en la práctica son letra muerta ya que no hay espacio suficiente ni se cumplen con los estándares de alimentación y tratamiento a menores de edad en ninguna de las cuarenta y siete estaciones migratorias existentes en el país y el sistema nacional del DIF ha sido omiso en atender sus obligaciones derivadas de la ley migración para proveer de custodia y alojamiento a niños y adolescentes migrantes (Morales Vega, 2012).

De la misma manera, otros preceptos jurídicos contenidos en la legislación mexicana no han pasado de ser un mero catálogo de buenas intenciones, como es el caso de la supuesta participación de la sociedad civil en la formulación de opiniones que se tomarían en cuenta para la elaboración de política en materia migratoria, prerrogativa prevista en la fracción I del artículo 18 de la ley de Migración que no concuerda con el contenido del numeral 27 en su fracción XXXIII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, instrumentos jurídicos que proveen a la Secretaría de Gobernación de facultades para constituirse en autoridad migratoria; el artículo 18 de la ley de migración no especifica la forma en que la sociedad civil participaría y no existe legislación complementaria o reglamentos que subsanen dicha deficiencia.

En resumen, la falta de estructuras gubernamentales adecuadas y

procedimientos administrativos y jurisdiccionales claros ha traído como consecuencia malos resultados en materia de política migratoria a nuestra región y lo anterior se profundiza al momento de tratar de proyectar la coordinación interinstitucional a un ámbito internacional, toda vez que los mismos patrones se repiten en el contexto de la transterritorialidad, con el reto adicional de confrontar legislaciones, intereses y perspectivas diversas respecto a un mismo fenómeno que afecta a dos países completamente distintos.

Existe un mercado para la mano de obra migrante y poderosos incentivos para su movilización internacional. Mientras esto siga siendo así, en el corto plazo resulta estéril tratar de desalentar mediante las instituciones de seguridad la migración internacional, por lo que se precisa investigar alternativas que logren dar satisfacción a los diferentes intereses vinculados con el fenómeno con el menor perjuicio posible a los diversos actores involucrados.

La evolución de la política de inmigración de los Estados Unidos

La inmigración ha sido un tema relevante para los legisladores de los Estados Unidos desde la fundación de la nación. A partir de 1790, el Congreso estableció procesos administrativos destinados a permitir a las personas nacidas en el extranjero convertirse en ciudadanos estadounidenses. La primera ley federal que limitó cualitativamente la inmigración fue promulgada en 1875, prohibiendo la admisión de criminales y prostitutas. Al año siguiente, al abordar los esfuerzos de los estados para controlar la inmigración, la Corte Suprema declaró que la regulación de la inmigración era responsabilidad exclusiva del gobierno federal. A medida que aumentaba el número de inmigrantes, el Congreso estableció el Servicio de Inmigración en 1891, y el gobierno federal asumió la responsabilidad de procesar a todos los inmigrantes que buscaban admisión en Estados Unidos (Marron, 2006).

Durante la Primera Guerra Mundial, los niveles de inmigración eran relativamente bajos. Sin embargo, cuando la inmigración masiva se reanudó después de la guerra, se introdujeron restricciones cuantitativas. El Congreso

estableció una nueva política de inmigración: un sistema de cuotas de origen nacional, promulgado como parte de la Ley de Cuotas en 1921 y revisado en 1924. Se restringió la inmigración asignando a cada nacionalidad una cuota basada en su representación en las cifras del censo anterior de los Estados Unidos. Hecho lo anterior, el Departamento de Estado distribuyó un número limitado de visas cada año a través de las embajadas de Estados Unidos en el extranjero, y el Servicio de Inmigración admitió solamente a inmigrantes que llegaron con una visa válida. Los ciudadanos de otros países que quisiesen mudarse permanentemente a los Estados Unidos podían hacerlo solicitando una visa de inmigrante, por su parte, los ciudadanos extranjeros que viajaban a los Estados Unidos por un tiempo limitado, por ejemplo, estudiantes extranjeros de intercambio, ejecutivos de negocios o turistas, podían solicitar una visa de no inmigrante (Wasem, 2012).

La reunificación familiar era un objetivo fundamental de la Ley de Cuotas de 1921 y de la Ley de Cuotas actualizada de 1924. Esas leyes favorecían a los familiares inmediatos de los ciudadanos estadounidenses y otros miembros de la familia, ya sea eximiéndolos de las restricciones numéricas o dándoles preferencia dentro de las restricciones. Las leyes posteriores siguieron centrándose en la reunificación familiar como uno de los principales objetivos de la política de inmigración.

A partir de 1965, con las reformas a la Ley de Inmigración y Nacionalidad, se abolieron el sistema de cuotas de origen nacional y se estableció un sistema de preferencias categóricas. El nuevo sistema ofrecía preferencias a los familiares de ciudadanos estadounidenses y residentes permanentes legales y a los inmigrantes con habilidades laborales que se consideraban útiles para los Estados Unidos. Sin embargo, no abolió por completo las restricciones numéricas. Para los países del Hemisferio Oriental (que comprende Europa, Asia, África y Australia), las enmiendas establecían límites por país y totales de inmigración, así como un límite para cada una de las categorías de preferencias. Aunque había un tope total establecido para la inmigración del Hemisferio Occidental, ni las categorías de preferencia ni los límites por país se aplicaban a

los inmigrantes del Hemisferio Occidental. Los familiares inmediatos de los ciudadanos estadounidenses - cónyuges, hijos menores de 21 años y padres de ciudadanos mayores de 21 años - fueron eximidos de los límites. Hasta la fecha, las políticas establecidas en las enmiendas de 1965 siguen vigentes en gran medida, aunque han sido modificadas en diversas ocasiones (Kandel, 2016).

En 1976, el sistema de preferencia categórica se extendió a los solicitantes del Hemisferio Occidental. En 1978, las restricciones numéricas para la inmigración del hemisferio oriental y occidental se combinaron en un único límite máximo anual de 290.000 personas en todo el mundo. La Ley de Inmigración de 1990 añadió una categoría de admisión basada en la diversidad y aumentó el techo de inmigración mundial hasta el actual límite "flexible" de 675.000 por año. Ese límite puede exceder los 675,000 en cualquier año cuando las visas no utilizadas de las categorías patrocinadas por la familia y basadas en el empleo están disponibles a partir del año anterior. Por ejemplo, si sólo se admitieran 625.000 personas en 2006, el límite se elevaría a 725.000 en 2007.

Estados Unidos también ha participado en el reasentamiento de grupos específicos de refugiados desde el final de la Segunda Guerra Mundial. La Ley de refugiados de 1980 creó una política integral de refugiados, con la que se faculta al Presidente, tras consultarlo con el Congreso, para determinar el número de refugiados que pueden ser admitidos anualmente, lo cual logra armonizar la política migratoria de Estados Unidos con el Protocolo de 1967 de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 (Andorra, 2015).

El protocolo, junto con la Convención de la Organización de la Unidad Africana de 1969, amplió el número de personas consideradas refugiados. La Ley de Refugiados adoptó la definición internacionalmente aceptada de "refugiado" contenida en la Convención de las Naciones Unidas y el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados y aplicó la misma definición a los solicitantes de asilo.

La Ley de Reforma y Control de la Inmigración de 1986 abordó el tema de la inmigración no autorizada. Su objetivo era mejorar la aplicación de la ley y

crear nuevas vías para la inmigración legal, sin embargo en la práctica al principio se limitó a imponer sanciones a los empleadores que contrataban o reclutaban a sabiendas a extranjeros no autorizados.

Tras la promulgación de la ley, se impulsaron dos programas de amnistía para los extranjeros no autorizados y una nueva clasificación para los trabajadores agrícolas estacionales. El programa de amnistía para Trabajadores Agrícolas Estacionales permitió a las personas que habían trabajado por lo menos 90 días en ciertos trabajos agrícolas solicitar el estatus de residente permanente y el programa de amnistía de Trabajadores Legalmente Autorizados permitió que los extranjeros no autorizados que habían vivido en los Estados Unidos desde 1982 legalizaran su estatus. Bajo los dos programas de amnistía, aproximadamente 2.7 millones de personas que residen en los Estados Unidos se convirtieron ilegalmente en residentes permanentes legales (Rytina, 2002).

En respuesta a las continuas preocupaciones sobre la inmigración no autorizada, la Ley de Reforma de la Inmigración Ilegal y Responsabilidad del Inmigrante de 1996 abordó la aplicación de la ley en las fronteras y el uso de los servicios sociales por parte de los inmigrantes. Aumenta el número de agentes de la patrulla fronteriza, introduce nuevas medidas de control fronterizo, reduce los beneficios gubernamentales disponibles para los inmigrantes, y establece un programa piloto en el que los empleadores y las agencias de servicios sociales pueden verificar por teléfono o electrónicamente la elegibilidad de los inmigrantes que solicitan trabajo o beneficios de servicios sociales (Government Accountability Office, 2005).

La Ley de Seguridad Nacional de 2002 creó el Departamento de Seguridad Nacional (DHS, por sus siglas en inglés) y, al hacerlo, reestructuró el Servicio de Inmigración y Naturalización (INS, por sus siglas en inglés), la agencia anteriormente responsable de los servicios de inmigración, la aplicación de la ley en las fronteras y las inspecciones fronterizas.

Casi todas las funciones del INS fueron transferidas al DHS. La ley anterior combinaba las funciones de servicio a los inmigrantes y de aplicación de la ley dentro de la misma agencia; esas funciones ahora están divididas entre

diferentes oficinas del DHS. La inmigración y la naturalización son responsabilidad de la Oficina de Servicios de Ciudadanía e Inmigración. Las funciones de aplicación de la ley en las fronteras del INS se dividen en dos oficinas: la Oficina de Aduanas y Protección Fronteriza y la Oficina de Inmigración y Control de Aduanas.

Categorías de Admisión Legal a los Estados Unidos

La política de inmigración actual ofrece dos maneras distintas para que los no ciudadanos entren a los Estados Unidos legalmente: admisión permanente (o inmigrante) y admisión temporal (o no inmigrante). Las personas a las que se les concede la admisión permanente se clasifican formalmente como residentes permanentes legales y reciben una tarjeta verde (Mossad, 2016).

Los residentes permanentes son elegibles para trabajar en los Estados Unidos y eventualmente pueden solicitar la ciudadanía de los Estados Unidos. Los extranjeros elegibles para la admisión permanente incluyen ciertos familiares de ciudadanos estadounidenses y trabajadores con habilidades laborales específicas, entre otros. En 2004, Estados Unidos admitió a unas 946.000 personas como residentes permanentes legales.

Las 946,000 nuevas admisiones reportadas para el 2004 incluyen más que las entradas por primera vez en los Estados Unidos. El Servicio de Ciudadanía e Inmigración de los Estados Unidos (USCIS) cuenta como "admisiones" tanto las nuevas entradas de inmigrantes como los ajustes al estatus de residentes permanentes para los extranjeros que ya se encuentran en los Estados Unidos. En 2004, por ejemplo, aproximadamente 584.000 ajustes en la condición de LPR y unos 362.000 extranjeros entraron en el país por primera vez. La segunda vía para la admisión legal es la admisión temporal, que se concede a los ciudadanos extranjeros que buscan entrar a los Estados Unidos por un tiempo limitado y con un propósito específico (como el turismo, la diplomacia, el trabajo temporal o el estudio). Bajo la ley de los Estados Unidos,

los extranjeros admitidos temporalmente se clasifican como "no inmigrantes". Sólo a los no inmigrantes con un tipo específico de visa se les puede permitir trabajar en los Estados Unidos. Los no inmigrantes no son elegibles para la ciudadanía a través de la naturalización; aquellos que deseen permanecer en los Estados Unidos permanentemente deben solicitar la admisión permanente. En 2004, alrededor de 5 millones de personas obtuvieron visas para la admisión temporal (Kandel, 2014)

Sin embargo, la emisión anual de visas temporales no es una medida del número de inmigrantes que entran al país cada año. La mayoría de las visas temporales son válidas por varios años después de haber sido emitidas. Por lo tanto, la expedición y la entrada pueden ocurrir en años diferentes, y los titulares de visados pueden entrar en el país varias veces. El USCIS reporta las admisiones anuales de no inmigrantes, pero esos números miden las entradas de no inmigrantes, no sólo las entradas por primera vez. Por ejemplo, cada entrada de un estudiante de intercambio extranjero que regresa de su país de origen después de las vacaciones escolares se cuenta como una admisión. Ni la emisión anual de visados temporales ni las admisiones temporales anuales pueden compararse directamente con la medida de las admisiones permanentes anuales.

Es importante señalar que las cifras presentadas a lo largo de este documento indican flujos de no ciudadanos hacia los Estados Unidos, pero no sus salidas. No se registra información sobre las salidas de extranjeros de los Estados Unidos, y los cálculos oficiales sólo están disponibles sobre las salidas de residentes permanentes legales. Un documento anterior de la Oficina de Presupuesto del Congreso encontró que las mejores estimaciones indican que de un cuarto a un tercio de los inmigrantes legales salen de los Estados Unidos, en la mayoría de los casos dentro de varios años de su admisión (Congressional Budget Office, 2004) (Mulder, Guzmán, & Brittingham, 2002). La Oficina del Censo ha estimado que entre 1990 y 2000, un promedio de 217,000 personas nacidas en el extranjero salieron de los Estados Unidos anualmente (Mulder et al, 2001).

Bajo ciertas condiciones, los Estados Unidos pueden negar visas o admisión ya sea en forma temporal o permanente. Por ejemplo, a las personas se les puede negar la admisión por motivos de salud, antecedentes penales, seguridad o terrorismo, la probabilidad de que "se conviertan en una carga pública", su búsqueda de trabajo en Estados Unidos sin la certificación y las calificaciones laborales adecuadas, la entrada ilegal previa o las violaciones de las leyes de inmigración, la falta de la documentación adecuada, o la expulsión previa del país.

Se puede renunciar a estos motivos en el caso de determinadas categorías de admisión. Es difícil determinar cuántas personas podrían querer entrar a los Estados Unidos, ya sea de manera permanente o temporal. Varios factores, además de los límites numéricos, afectan esas admisiones. Por ejemplo, los atrasos en el procesamiento de las solicitudes de visas de residencia legal permanente y de visas de no inmigrante pueden retrasar las admisiones durante el año. Los períodos de espera pueden variar según el país y disuadir a las personas que de otra manera buscarían la entrada legal a los Estados Unidos.

Admisión Permanente

Los objetivos de la actual política de inmigración son muy amplios:

- Reunificar familias admitiendo inmigrantes que ya tienen familiares viviendo en los Estados Unidos;
- Admitir trabajadores en ocupaciones con fuerte demanda de mano de obra;
- Proporcionar refugio a las personas que enfrentan el riesgo de persecución política, racial o religiosa en sus países de origen; y
- Proporcionar admisión a personas de un conjunto diverso de países.

Se han establecido varias categorías de admisión permanente para lograr esos objetivos.

Admisión de familiares inmediatos de ciudadanos estadounidenses.

De acuerdo con el objetivo de la reunificación familiar, los familiares inmediatos de los ciudadanos de los EE.UU. -esposos, padres de ciudadanos de 21 años de edad y mayores, e hijos solteros menores de 21 años- son admitidos sin limitación numérica. En 2004, fueron admitidos alrededor de 406.000 familiares directos de ciudadanos estadounidenses, lo que representa alrededor del 43 por ciento de todas las admisiones permanentes. Los familiares inmediatos de los ciudadanos han sido generalmente los principales responsables de la mayor parte de las admisiones de inmigrantes permanentes.

Admisiones familiares preferenciales.

Además de sus parientes inmediatos, los ciudadanos estadounidenses pueden patrocinar a otros parientes para la admisión permanente bajo el programa de *Family-Sponsored Preference Admissions*, el cual está sujeto a límites numéricos. Bajo ese programa, la admisión se rige por un sistema de preferencias ordenadas. En el 2004, alrededor de 214,000 personas - o el 23 por ciento de todos los inmigrantes permanentes legales - fueron admitidos bajo el programa de admisiones familiares preferenciales. Esta categoría y la anterior (de familiares inmediatos de ciudadanos estadounidenses), representaron casi dos tercios de las admisiones permanentes en 2004 (Kandel, 2016)

Las diferentes categorías de preferencia bajo el programa patrocinado por la familia (y bajo el programa basado en el empleo que se describe a continuación) tienen diferentes límites numéricos. Las visas no utilizadas en cada categoría pueden ser pasadas a la siguiente categoría de preferencia inferior, y las visas no utilizadas en la categoría de preferencia más baja son pasadas a la primera categoría. Las admisiones reales a menudo son inferiores a los límites establecidos -por ejemplo, las 214.000 personas admitidas en 2004 se comparan con un límite máximo total para todas las categorías familiares de 226.000 visados- debido a la baja demanda de visados o a la tramitación de los

atrasos que a veces afectan al número de admisiones concedidas cada año (Marron, 2006).

Admisiones preferenciales basadas en el empleo.

Históricamente, la política de inmigración de los Estados Unidos también ha buscado atraer a trabajadores con ciertas habilidades laborales. El país cuenta actualmente con cinco categorías de preferencias basadas en el empleo bajo las cuales una persona puede ser admitida:

- Trabajadores prioritarios con habilidades extraordinarias en las artes, atletismo, negocios, educación o ciencia (United States, 1992);
- Profesionales con títulos avanzados o individuos con habilidades excepcionales;
- Trabajadores en ocupaciones que se considera que sufren escasez;
- Trabajadores religiosos y otros trabajadores especiales; y
- Personas dispuestas a invertir al menos \$1 millón en negocios ubicados en los Estados Unidos.

En 2004 se admitió a un total de 155.000 personas en esas categorías de preferencias basadas en el empleo, lo que representa aproximadamente el 16% de las admisiones permanentes. La mayoría de ellos -el 55 por ciento- fueron admitidos como trabajadores en ocupaciones que se considera que están experimentando escasez.

Para que la mayoría de los inmigrantes sean admitidos bajo el programa de preferencias basado en el empleo, un empleador debe primero presentar una solicitud de certificación laboral al Departamento de Trabajo. El departamento debe entonces certificar que no hay suficientes trabajadores estadounidenses disponibles localmente para realizar el trabajo deseado o que el empleo del trabajador inmigrante no afectará negativamente los salarios y las condiciones de trabajo en los Estados Unidos. (La certificación no se aplica a tres categorías de preferencia: ministros y otros trabajadores religiosos, trabajadores con habilidades extraordinarias e inversionistas en empresas estadounidenses).

Después de recibir la certificación, el empleador debe presentar una petición ante el Servicio de Ciudadanía e Inmigración de los Estados Unidos en nombre del inmigrante.

Refugiados y solicitantes de asilo.

El tercer objetivo de la política de inmigración de Estados Unidos es proporcionar un refugio para los refugiados y los solicitantes de asilo, es decir, las personas que no pueden o no quieren regresar a su país de origen debido a la persecución (o a un temor bien fundado de persecución) a causa de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un grupo social en particular u opiniones políticas. La diferencia entre los refugiados y los solicitantes de asilo estriba en la ubicación. Los refugiados solicitan la admisión a los Estados Unidos desde fuera del país, mientras que los extranjeros que solicitan el estatus de asilo solicitan la admisión legal desde dentro de los Estados Unidos o en un puerto de entrada de los Estados Unidos.

El Presidente, en consulta con el Congreso, determina el número de refugiados admitidos anualmente en los Estados Unidos y la distribución de ese número entre los países. En la práctica, la política de Estados Unidos ha sido permitir la admisión de al menos la mitad de los refugiados identificados por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados como necesitados de reasentamiento (Department of Health and Human Services, 2004). Típicamente, una parte de las admisiones de refugiados no está reservada (no asignada a un país en particular) en un esfuerzo por satisfacer cualquier necesidad inesperada de reasentamiento.

En 2004, se aprobaron unas 50.000 solicitudes de refugio, frente a un límite máximo de 70.000 (Office of Immigration Statistics, 2006). Para el mismo año, se denegaron unas 12.000 solicitudes de refugio. A diferencia de las admisiones de refugiados, las admisiones de asilo no están sujetas a un límite máximo anual. En 2004, el Servicio de Ciudadanía e Inmigración de los Estados Unidos aprobó unas 10.000 solicitudes de asilo, y la Oficina Ejecutiva de

Revisión de Inmigración concedió asilo a otras 11.000 personas (Executive Office of Immigration Review, 2004).

Tanto los refugiados como los solicitantes de asilo pueden presentar una solicitud de residencia permanente legal después de un año en los Estados Unidos. En 2004, se concedieron unos 71.000 ajustes de Residencia Permanente a refugiados y solicitantes de asilo, lo que representa aproximadamente el 8 por ciento de todas las admisiones legales en Estados Unidos. En ese momento, los ajustes del permiso legal de residencia permanente por parte de los solicitantes de asilo estaban sujetos a un límite anual, pero no los de los refugiados. En 2004, 10.000 solicitantes de asilo se ajustaron a la condición de Residentes Permanentes. La Ley de Asignaciones Suplementarias de Emergencia para la Defensa, la Guerra Global contra el Terrorismo y el Alivio del Tsunami, 2005 (Ley Pública 109-13), eliminó el límite máximo anual de ajustes de Permisos de Residencia Permanente para los solicitantes de asilo a partir de 2005.

Programa de Diversidad.

El cuarto objetivo de la política de inmigración de Estados Unidos es proporcionar admisión a personas de un conjunto diverso de países. La mayoría de los inmigrantes de la nación provienen de un pequeño número de países, en gran parte porque la reunificación familiar ha sido una faceta tan importante de la política de inmigración de Estados Unidos. Para aumentar la inmigración de países con niveles de inmigración históricamente bajos a los Estados Unidos, la Ley de Inmigración de 1990 introdujo un nuevo programa de admisión basado en la diversidad. Proporciona otro canal limitado para que los inmigrantes puedan entrar legalmente en el país.

El programa de diversidad tiene un límite anual de 50,000 visas; antes de 1999, el límite era de 55,000 visas (Wasem, 2012). En 2004, 50,000 inmigrantes fueron admitidos bajo este programa, lo que representa el 5 por ciento del total de la inmigración legal.

Los inmigrantes de países africanos y europeos han representado la mayoría de los inmigrantes admitidos bajo el programa de diversidad: 41 por ciento y 38 por ciento, respectivamente, en 2004. En cambio, en el marco de los programas de preferencias basadas en la familia, la mayor parte de los inmigrantes admitidos en 2004 procedían de América del Norte (incluidos el Caribe y América Central) y Asia.

Las visas para el programa de diversidad se emiten a través de una lotería administrada por el Departamento de Estado. Los países elegibles se clasifican en seis regiones geográficas, y los límites de visa se establecen para esas regiones sobre la base de las admisiones de inmigrantes en los últimos cinco años y la población total de una región.

Los solicitantes deben tener un diploma de escuela secundaria o su equivalente o dos años de experiencia laboral en los últimos cinco años. Los países que representaron más de 50,000 admisiones de inmigrantes (bajo las categorías numéricamente limitadas) durante los últimos cinco años están excluidos de participar en el programa.

Cada año, el Departamento de Estado selecciona al azar a unos 110.000 solicitantes de lotería. A aquellos que cumplen con todos los requisitos y completan el proceso de solicitud (no todos lo hacen) se les puede otorgar la residencia permanente legal.

Admisión Temporal

Los no inmigrantes obtienen admisión legal temporalmente para un propósito específico, como turismo, estudios, negocios, trabajo temporal, intercambio profesional o cultural, o misiones diplomáticas. Según datos preliminares, en 2004 Estados Unidos emitió casi 5 millones de visas de no inmigrante. Más de dos tercios de ellos eran visas combinadas de turista, de negocios o para cruzar la frontera (Bureau of Consular Affairs, 2004). Las visas de trabajador temporal, visitante de intercambio y estudiante fueron los siguientes grupos más grandes ese año, cada uno de los cuales representaba

aproximadamente el 5 por ciento del total de las visas de no inmigrante emitidas.

Bajo el Programa de Exención de Visas, 15.8 millones de personas fueron admitidas en el 2004 de manera temporal (Department of Homeland Security, 2004). Bajo ese programa, los ciudadanos de 27 países participantes pueden entrar a los Estados Unidos sin una visa para visitas de 90 días o menos. Los requisitos son un pasaporte legible por máquina, el cumplimiento de las condiciones de admisión durante las visitas previas bajo el programa, y ningún hallazgo previo de inelegibilidad para una visa de los Estados Unidos.

En general, cualquier persona que desee obtener una visa temporal debe poseer un pasaporte válido y estar de acuerdo en cumplir con los términos de admisión y salir de los Estados Unidos al final de la estadía autorizada. Para la mayoría de las categorías de admisión temporal, los solicitantes deben mantener una residencia extranjera y se les puede exigir que presenten prueba de apoyo financiero.

Las visas H constituyen la categoría más grande de visas de no inmigrante emitidas para empleo; 287,000 trabajadores recibieron visas H en 2003. Varias categorías de visas H tienen un límite numérico, sujeto a ciertas exenciones. Los trabajadores temporales que ingresan a los Estados Unidos con visas H incluyen trabajadores especializados, enfermeras registradas que trabajan en áreas donde hay escasez de profesionales de la salud, trabajadores agrícolas y ciertos trabajadores no agrícolas.

De las varias subcategorías de visas H, la más grande es la H1-B, para trabajadores temporales en especialidades profesionales. En 2003 se emitieron unas 107.000 visas H1-B. La categoría H es un tipo de visa de no inmigrante que requiere certificación laboral. Dependiendo de la subcategoría de la visa H, los empleadores potenciales deben realizar una búsqueda afirmativa de trabajadores estadounidenses o atestiguar que los salarios y condiciones de trabajo de un trabajador inmigrante serán comparables a los de un trabajador estadounidense en un trabajo similar.

Aplicación de las leyes de inmigración

Los motivos de inadmisibilidad o remoción de extranjeros incluyen problemas de salud, antecedentes penales, ser identificados como un riesgo de seguridad y terrorismo, la probabilidad de que se conviertan en una carga pública, su búsqueda de trabajo en los Estados Unidos sin la certificación y calificación laboral adecuada, violaciones previas a la entrada ilegal o a la ley de inmigración, falta de documentación adecuada, inelegibilidad para la ciudadanía, y remoción previa del país. Los motivos para la deportación también incluyen la reclamación falsa de la ciudadanía de los EE.UU. para obtener un empleo o recibir un beneficio del gobierno y la condena por un delito relacionado con la violencia doméstica, el acecho o el abuso infantil.

Extranjeros no autorizados

Los extranjeros no autorizados incluyen a aquellos que entran a los Estados Unidos sin documentación o con documentación falsificada; inmigrantes admitidos legalmente que permanecen en los Estados Unidos después de violar la ley de inmigración; y extranjeros que han entrado a los Estados Unidos con una visa temporal y han permanecido más allá del límite de tiempo de la visa.

El ya extinto Servicio de Inmigración y Naturalización y la Oficina del Censo estimaron que, en el año 2000, el número total de extranjeros no autorizados en los Estados Unidos era de unos 7 millones. Otro cálculo basado en los datos de la Encuesta de Población Actual y en los datos administrativos del DHS y de otras agencias federales estimó que 10 millones de extranjeros no autorizados residían en los Estados Unidos a principios de 2004 (Passel, 2005).

De acuerdo con el Servicio de Ciudadanía e Inmigración de los Estados Unidos (USCIS por sus siglas en inglés), en el 2002 cerca de un tercio había violado los límites de tiempo de sus visas temporales, lo que hace que esas visas sean inválidas (Office of Immigration Statistics, 2003). Sin embargo, algunos estudios indican que el USCIS ha subestimado la proporción de

extranjeros ilegales que violaron los límites de tiempo de sus visas temporales, o que se quedaron más de lo permitido. Por ejemplo, un informe de la Oficina de Responsabilidad Gubernamental encontró que el cálculo del USCIS de "estadías excesivas" no incluía a los ciudadanos canadienses, a ciertos ciudadanos mexicanos que ingresan a los Estados Unidos con una tarjeta de cruce de frontera y a otros que se quedan más tiempo del previsto (Government Accountability Office, 2004).

Procedimientos de ejecución

Las "aprehensiones" son el arresto de extranjeros que se encuentran en violación de la ley de inmigración (en México se les conoce a sus equivalentes como presentaciones). En el año 2000, las detenciones alcanzaron un máximo de 1,8 millones; sin embargo, en el año 2002, las detenciones habían descendido a 1,0 millones. Según el USCIS, las detenciones realizadas a lo largo de la frontera suroeste entre Estados Unidos y México representaron más del 98 por ciento de todas las detenciones realizadas por la Patrulla Fronteriza. Las detenciones a lo largo de la frontera de Estados Unidos con México, en comparación con otros sectores de la Patrulla Fronteriza, representaron la mayor disminución del total de detenciones entre 2001 y 2003; no se sabe qué factores pueden haber contribuido a esa disminución (Office of Immigration Statistics, 2004). En 2004, aproximadamente 1,2 millones de extranjeros fueron detenidos; la Patrulla Fronteriza realizó el 93 por ciento de esas detenciones (Department of Homeland Security, 2004).

Los extranjeros detenidos y encontrados en violación de las leyes de inmigración de los EE.UU. pueden ser expulsados del país a través de una deportación formal o una salida voluntaria. Los procedimientos formales de deportación se llevan a cabo ante un juez de inmigración y pueden resultar en la deportación del extranjero o en un ajuste de su estatus migratorio.

Las penalidades asociadas con la remoción formal pueden incluir multas, encarcelamiento y prohibición de entrada legal en el futuro. Bajo algunas

circunstancias, incluyendo un historial de residencia legal en el país o la presencia de una familia dependiente en los Estados Unidos, la corte puede permitir que el extranjero permanezca en los Estados Unidos.

En 1997 se introdujo un proceso de expulsión acelerado, aplicable a los extranjeros que intentan entrar ilegalmente en el país. En una expulsión acelerada, el extranjero que llega puede ser expulsado sin más audiencia o revisión si se determina que el extranjero es inadmisibles debido a fraude, tergiversación o falta de documentación adecuada. A los extranjeros no criminales y no autorizados que intentan entrar se les puede ofrecer la salida voluntaria en lugar de la expulsión formal.

Los extranjeros a los que se permite salir voluntariamente deben admitir que estaban en el país ilegalmente y aceptar una salida presenciada, pero no se les impide solicitar la admisión legal en un momento posterior.

Durante las dos últimas décadas, el número de expulsiones formales de extranjeros ha aumentado en general. De 1981 a 1990, las expulsiones formales promediaron 23,300; de 1991 a 2000, promediaron 94,000. Sin embargo, las expulsiones formales disminuyeron en 2001 y 2002 (Immigration and Naturalization Service, 2003). El USCIS sugiere que el aumento de la seguridad fronteriza después del 11 de septiembre de 2001 puede haber disuadido a algunos inmigrantes de entrar al país ilegalmente, lo que resultó en menos expulsiones. Sin embargo, algunos investigadores han sugerido que más inmigrantes ilegales están permaneciendo más tiempo en Estados Unidos, lo que resulta en menos intentos de entrada ilegal y menos expulsiones (Reyes, Johnson, & Van Swearingen, 2002). En 2004, hubo alrededor de 203.000 expulsiones formales; 42.000 inmigrantes no autorizados fueron objeto de expulsiones aceleradas; y 1 millón de inmigrantes no autorizados partieron voluntariamente.

Los tipos de cargos formales de remoción, o las razones administrativas para la remoción formal, han cambiado durante la última década (ver Tabla 7). Antes de 1997, los extranjeros expulsados por razones penales representaban la mayor parte de los extranjeros expulsados. Sin embargo, entre 1998 y 2001,

los extranjeros que intentaron entrar sin los documentos adecuados representaron la mayor parte de los extranjeros expulsados. De 2002 a 2004, los extranjeros presentes en los Estados Unidos sin autorización constituyeron el mayor porcentaje de extranjeros expulsados (Department of Homeland Security, 2004).

El "Efecto Embudo"

A mediados de la década de 1990, el gobierno de Estados Unidos implementó un enfoque de "prevención a través de la disuasión" para el control de la inmigración que ha resultado en la militarización de la frontera y en la quintuplicación de los gastos de aplicación de la ley en dicha zona geográfica. Sin embargo, las nuevas barreras fronterizas, los puestos de control fortificados, las formas de vigilancia de alta tecnología y los miles de agentes adicionales de la Patrulla Fronteriza estacionados a lo largo de la frontera suroeste no han reducido el número de migrantes no autorizados que cruzan a los Estados Unidos. Más bien, la nueva estrategia ha cerrado importantes puntos urbanos de migración no autorizada en Texas y California y ha canalizado a cientos de miles de migrantes no autorizados a través de los remotos y notoriamente inhóspitos desiertos y montañas del sur de Arizona (Douglas S. Massey, et al., July 2005).

El Instituto Binacional de Migración diseñó un estudio específicamente para medir este "efecto embudo" creado por las políticas de control de inmigración de Estados Unidos. El estudio del Instituto Binacional de Migración (BMI por sus siglas en inglés) encontró que ha habido un aumento exponencial en el número de cuerpos recuperados de cruces de frontera no autorizados manipulados por la Oficina del Examinador Médico del Condado de Pima (PCMEO, por sus siglas en inglés) entre 1990 y 2005 (Rubio-Goldsmith, McCormick, Martínez, & Duarte, 2007). Durante este período de tiempo, la PCMEO ha examinado los cadáveres de 927 personas que cruzaron la frontera sin autorización, lo que, según la Oficina de Rendición de Cuentas del Gobierno

de los Estados Unidos (GAO por sus siglas en inglés), representa al menos el 78 por ciento del aumento sin precedentes en el número de muertes conocidas por cruces de frontera no autorizados a lo largo de toda la frontera suroeste de los Estados Unidos entre 1990 y 2003.

Los hallazgos de Instituto Binacional de Migración confirman inequívocamente la evidencia previa de que las políticas de aplicación de la ley en la frontera de los Estados Unidos sí crearon el efecto embudo y que de hecho es la principal causa estructural de muerte para miles de hombres, mujeres y niños no autorizados de México, América Central y América del Sur.

América del Sur que han intentado entrar en los Estados Unidos. Durante los años del "efecto pre-funnel" (1990-1999), el PCMEO manejó, en promedio, aproximadamente 14 cuerpos recuperados de cruces de frontera no autorizados por año. En marcado contraste, durante los años del efecto embudo (2000-2005), en promedio, 160 cuerpos recuperados de cruces de frontera no autorizados fueron enviados a la PCMEO cada año. Más del 80 por ciento de los cuerpos fronterizos no autorizados manejados por la PCMEO han sido menores de 40 años, y se observa una tendencia al alza en el número de jóvenes muertos menores de 18 años. También ha habido una disminución estadísticamente significativa en el número de cuerpos recuperados de personas no autorizadas que cruzaron la frontera desde el norte de México y un aumento significativo en el número de tales fallecidos desde el centro y el sur de México.

Una crisis humanitaria

El creciente número de pérdidas humanas a lo largo de la frontera México-Estados Unidos, que coincide con la intensificación de la militarización y fortificación de la frontera, ha sido denunciado desde hace mucho tiempo por grupos nacionales e internacionales de derechos humanos y de ayuda humanitaria, entre otros. En el verano de 2006, el entonces líder de la mayoría en el Senado, Bill Frist (R-TN), se refirió a ella como una "crisis humanitaria"

(Swedlund, 2006). Los investigadores de los Centros para el Control y la Prevención de Enfermedades (CDC) han llegado a la conclusión de que está "emergiendo como un importante problema de salud pública " (Sapkota, July 2006).

El profesor Wayne Cornelius (2005: 784), uno de los principales estudiosos de cuestiones de inmigración de la Universidad de California en San Diego, estima que los cadáveres de 2.978 personas que cruzaron la frontera sin autorización fueron recuperados en suelo estadounidense entre 1995 y 2004.

Cornelius (2005: 783) describe el número de muertos en estos términos: "Para poner este número de muertos en perspectiva, la frontera fortificada de Estados Unidos con México ha sido más de 10 veces más mortífera para los migrantes de México durante los últimos nueve años que el Muro de Berlín para los alemanes orientales a lo largo de sus 28 años de existencia". Y no hay ninguna indicación de que la enorme cantidad de sufrimiento y muerte a lo largo de la frontera entre Estados Unidos y México llegue a su fin pronto. Según la GAO, por ejemplo, hubo más muertes a lo largo de la frontera en los primeros nueve meses de 2006 (291) que en los primeros nueve meses de 2005 (241) (U.S. Government Accountability Office, 2006).

Sin embargo, debido principalmente a limitaciones metodológicas, la investigación previa no proporciona una descripción detallada de tales muertes en Arizona o en otros lugares. Además, otros estudios no fueron diseñados específicamente para probar la correlación estructural entre el efecto embudo creado por las políticas de control de inmigración de los Estados Unidos y el aumento de las muertes conocidas de migrantes en Arizona.

Ninguna investigación previa se centra en los cuerpos recuperados de los cruces de frontera no autorizados procesados por la sobrecargada PCMEO, que según estimaciones conservadoras ha manipulado más del 90 por ciento de todos los cuerpos recuperados de personas no autorizadas que cruzaron la frontera en el sector de Tucson de la Patrulla Fronteriza, donde se han producido la gran mayoría de estas muertes conocidas desde 1995.

De todos los recuentos publicados de cadáveres de personas que

cruzaron la frontera sin autorización recuperados a través de la frontera entre México y Estados Unidos, las cifras oficiales de la Patrulla Fronteriza de Estados Unidos son las menos inclusivas, lo que resulta en los totales más bajos reportados año tras año. Una comparación de la GAO de los totales anuales de 2002-2005 producidos por PCMEO y la Patrulla Fronteriza para todas las muertes por cruces de frontera no autorizados conocidas que ocurren en el Condado de Pima, Arizona, revela serias discrepancias. En la estimación de la GAO, la Patrulla Fronteriza subestimó las muertes conocidas en 2002 en 44 (32 por ciento), en 2003 en 56 (43 por ciento) y en 2004 en 46 (35,4 por ciento). Según la GAO, cuando la Patrulla Fronteriza comenzó a integrar más plenamente los datos de PCMEO en 2005, sólo subestimaron las muertes conocidas de los cruces de frontera no autorizados en el condado de Pima en un 1% (U.S. Government Accountability Office, 2006).

Sin embargo, la conclusión de la GAO para 2005 es cuestionable. Una revisión de los registros de los examinadores médicos por el Arizona Daily Star, por ejemplo, produjo una estimación de las muertes por cruces de frontera no autorizados para todo Arizona en 2005 de 221 pérdidas humanas que fue significativamente más alta que la cuenta total de la Patrulla Fronteriza para el estado (172) (Swedlund, 2006). La inexactitud de las cifras de la Patrulla Fronteriza parece ser principalmente una consecuencia de un conjunto muy limitado de criterios para clasificar una muerte como una muerte por cruces de frontera no autorizados. En general, una muerte se incluye en el recuento de la Patrulla Fronteriza sólo si es así: 1) ocurre durante la promoción de una entrada ilegal; 2) ocurre dentro de la "zona objetivo" de la Iniciativa de Seguridad Fronteriza (BSI, por sus siglas en inglés) que incluye 45 condados en o cerca de la frontera México-Estados Unidos o 9 de los 20 sectores de la Patrulla Fronteriza; y 3) ocurre fuera de la zona objetivo de la Iniciativa de Seguridad Fronteriza, pero la Patrulla Fronteriza estaba directamente involucrada en el caso.

Cada uno de estos criterios necesariamente resulta en un recuento insuficiente de las muertes conocidas por cruces de frontera no autorizados. En

primer lugar, puede ser muy difícil determinar cuándo ha llegado a su destino una persona que cruza la frontera sin autorización y ya no está fomentando la entrada ilegal. En realidad, a algunos migrantes no autorizados les puede llevar muchos meses y muchas escalas en varios lugares antes de llegar a su destino final. Algunos incluso aceptan un empleo a corto plazo en un lugar -como trabajadores agrícolas, por ejemplo- antes de establecerse en otro lugar. Esta limitación también excluye a los migrantes no autorizados que residen en los Estados Unidos, pero que todavía, en ocasiones, viajan de ida y vuelta a través de la frontera México-Estados Unidos.

Segundo, la Patrulla Fronteriza también omite las muertes conocidas de los cruces de frontera no autorizados al restringir su recuento a los casos que ocurren dentro de la zona objetivo de la BSI o aquellos en los que la Patrulla Fronteriza ha estado directamente involucrada. Como resultado, por ejemplo, muchos de los cuerpos de los cruces de frontera no autorizados recuperados por los oficiales tribales en las tierras de Tohono O'odham al suroeste de Tucson no han sido contados por la Patrulla Fronteriza. Se ha estimado que casi dos tercios de las muertes en el cruce de Arizona en 2002 ocurrieron dentro de los límites de la reserva del tamaño de Connecticut de la nación Tohono O'odham (U.S. Commission on Civil Rights, 2002: 7).

Investigadores serios que intentan estimar el número de personas que cruzan la frontera sin autorización y que han fallecido, señalan que el número real de muertes de migrantes es, en la actualidad, incognoscible. La mayoría asume que en realidad hay muchas más muertes de las que se han descubierto, especialmente dada la relativa invisibilidad y las circunstancias encubiertas de las muertes que ocurren en las áreas remotas e inhóspitas (Rozemberg & Carroll, 2002). La Patrulla Fronteriza, por otro lado, sugiere que la mayoría de las muertes en los cruces de frontera no autorizados son descubiertas. Sin embargo, la lógica de la Patrulla Fronteriza respecto a este tema es problemática dada la historia de sus propias cuentas.

Como un paso hacia la mejora de la precisión de los datos disponibles sobre las muertes de personas que cruzan la frontera sin autorización, el BMI ha

llevado a cabo un análisis de los informes de autopsias computarizados y en papel registrados por la PCMEO. A nuestro leal saber y entender, el estudio del BMI es el primer análisis en profundidad de los informes de autopsia elaborados por el consultorio de un médico forense durante un período de tiempo lo suficientemente largo (1990-2005) como para permitir una evaluación científica de cómo ha cambiado la naturaleza y el carácter de dichas muertes desde la implementación de las políticas de prevención a través de la disuasión en la aplicación de la ley en las fronteras a mediados de la década de 1990.

El Instituto Binacional de Migración clasificó a un difunto como una persona que cruzó la frontera sin autorización si cumplía con una combinación convincente de algunos o todos los siguientes criterios establecidos por varias autoridades: carecía de un número de Seguro Social de los Estados Unidos, carecía de un número de seguro social permanente en los Estados Unidos, no tenía un número de seguro social de los Estados Unidos y no tenía un número de seguro social permanente en su lugar de residencia, etnia hispana, nacido en el extranjero, nacionalidad extranjera, residencia extranjera, parientes cercanos extranjeros, fallecido durante el tránsito de México a un destino en los Estados Unidos, cuerpo localizado en un corredor migratorio bien conocido o encontrado con o reportado por otros cruces fronterizos no autorizados, carente de un estatus migratorio legal en los Estados Unidos, y/o en posesión de efectos personales o documentos típicos de un cruce fronterizo no autorizado (por ejemplo, jarras de agua, moneda estadounidense o extranjera, productos de higiene, ropa extra, tarjetas telefónicas, números de teléfono o direcciones de contactos en un país extranjero, una mochila).

Hasta que la investigación del Instituto Binacional de Migración se lleve a cabo en otro lugar a lo largo de la frontera México-Estados Unidos, el conocimiento sobre el impacto total del efecto embudo será incompleto. Además, las estadísticas disponibles continuarán subestimando significativamente el número de víctimas mortales correlacionadas con las prácticas de control de inmigración de los Estados Unidos a lo largo de la frontera. La Patrulla Fronteriza en particular necesita ampliar sus criterios para

clasificar los cuerpos recuperados de los puntos de acceso fronterizo no autorizados. Los criterios actuales excluyen muchas muertes conocidas a lo largo de la frontera así como en el interior de los Estados Unidos.

La migración no autorizada a los Estados Unidos es el resultado de muchos factores: las fuerzas modernas de la globalización, las disparidades económicas, los acuerdos económicos binacionales entre los Estados Unidos y México, como el TLCAN, y la larga y complicada relación histórica entre estas dos naciones adyacentes.

Sin embargo, las políticas de control de inmigración de los Estados Unidos claramente juegan un papel importante en la determinación de los lugares por donde los que cruzan la frontera sin autorización intentan entrar al país. Según las estadísticas de la Patrulla Fronteriza, por ejemplo, en 1991, antes del inicio de las operaciones de prevención -mediante la disuasión de las operaciones de control de la inmigración-, sólo una de cada 19 detenciones de la Patrulla Fronteriza ocurrió en el sector de Tucson. En cambio, en 2004, Tucson fue responsable de 1 de cada 2,36 aprehensiones (Rotsein, 2006)

La mejor oportunidad de reducir el número de personas que cruzan la frontera sin autorización para entrar en los Estados Unidos no radica en la adopción de medidas de control fronterizo mal concebidas. Muchos años de investigación ahora dejan perfectamente claro que la lógica subyacente del actual sistema de aplicación de la ley en las fronteras es, en última instancia, ahuyentar a las personas que cruzan la frontera sin autorización a través de niveles aparentemente predecibles, aunque inaceptables, de lesiones, sufrimiento y muerte para aquellos que se atreven a intentarlo. Más bien, la solución es una reforma migratoria integral basada en una evaluación honesta del papel de la mano de obra migrante en los Estados Unidos, así como de las fuerzas de la globalización en América del Norte, América Central y América del Sur.

CAPÍTULO 3. MARCO TEÓRICO REFERENCIAL

¿Qué son las políticas públicas y para qué nos sirven?

Uno de los principales retos que entraña el concepto de “política pública” reside en que se trata de una construcción semántica que en la práctica no ha aterrizado del todo en el imaginario colectivo del mundo hispano. El vocablo “policy” suele ser traducido al español como política, lo que a su vez suele ser interpretado como “politics” (la lucha por la adquisición y conservación del poder) o “polity” (principios y convicciones que rigen la actividad política). Lo que invariablemente genera una confusión entre la búsqueda del poder con la actuación que se lleva a cabo una vez que el poder ha sido adquirido.

Ordoñez Matamoros (2013) considera que pese a las divergencias existentes entre los conceptos de política pública (policy) y de política entendida como la puja por el poder político (politics), resulta evidente que no se pueden desvincular, pues el juego político y la acción pública son dos campos que se trasponen y fortalecen mutuamente:

En efecto, hacer policy también es hacer politics en la medida en que, en la práctica, casi siempre hay una preocupación por parte de los policy-makers por recibir los méritos o créditos asociados con las iniciativas de impacto público, y así asegurar un ascenso en la carrera política futura o en la historia política del país. (Ordoñez Matamoros, 2013, p. 20)

Diversos autores se han preocupado por proponer definiciones de policy o de política pública, existiendo definiciones muy amplias, como la de Dye quien considera a la política pública como “todo lo que el gobierno hace o deja de hacer” (Dye, 1992, p. 2) o la elaborada por Mény y Thoening (1992), quienes conciben a la política pública como “la acción de las autoridades en el seno de la sociedad”, o el “programa de acción de una autoridad pública”(Mény y Thoening, 1992, p. 8).

Entre el amplio espectro de definiciones existentes, es posible identificar una tendencia pragmática propia de la tradición teórica estadounidense, caracterizada por enfatizar la respuesta dada a una situación problemática. Ejemplo de esta perspectiva utilitarista podemos encontrarlo en la ética

teleológica, propuesta por Dubnick y Bardes (1983) quienes conciben a las políticas públicas como las “acciones gubernamentales -lo que los gobiernos dicen y lo que hacen con relación a un problema o una controversia (issue)-” (Dubnick y Bardes, 1983, p. 7), por su parte Kraft y Furlong (2007), consideran a la política pública como un “curso de acción o inacción gubernamental en respuesta a problemas públicos”(Kraft y Furlong, 2007, p. 5), y Anderson (2003), percibe a las políticas públicas como “una orientación deliberadamente seguida por un actor o por un grupo de actores al tratar un problema o una cuestión que les concierne” (Anderson,2003, p. 3).

A diferencia de la tradición americana antes expuesta, en la que se conceptualizan las políticas públicas como cualquier emprendimiento del gobierno en búsqueda de solucionar un problema público, la tradición europea enfatiza la necesidad de efectuar una serie de procedimientos específicos. De ésta lógica parten, Muller y Surel (1998), quienes consideran que una política pública “designa el proceso por el cual se elaboran y se implementan programas de acción pública, es decir dispositivos político-administrativos coordinados, en principio, alrededor de objetivos explícitos”. Por su parte Larrue (2000) razona que las políticas públicas son “una concatenación de actividades, decisiones, o de medidas coherentes, por lo menos en su intención, y tomadas principalmente por los actores del sistema político-administrativo de un país con la finalidad de resolver un problema colectivo” (Larrue, 2000). Velásquez (2009) opina que es un “proceso integrador de decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos, adelantado por autoridades públicas con la participación eventual de los particulares, y encaminado a mitigar, solucionar o prevenir una situación definida como problemática” (Velásquez, 2009, p. 5).

Jorge Iván Cuervo (2010) propone una definición más concreta, concibiendo la política pública como “la acción del Estado orientada por el gobierno que, de una manera coherente, integral, legítima, sistemática y sostenible, busca responder a las demandas sociales y desarrollar los mandatos constitucionales y legales, acudiendo a distintos métodos de análisis, modelos de gestión y criterios de evaluación, con la participación de los actores involucrados

en el problema y en la búsqueda de la solución” (Cuervo, 2010, p. 7). Por su parte Roth (2004) asumiendo un enfoque sociológico, define a la política pública como “un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables y por medios y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática” (Roth, 2004, p. 26). Por último, Jenkins (1978), entiende a las políticas públicas como “un conjunto de decisiones interrelacionadas adoptadas por un actor o un conjunto de actores políticos, concernientes a la selección de objetivos y los medios para alcanzarlos, en el marco de una situación específica” (Jenkins, 1978, p. 17).

Para Parsons (2007, p. 37) las políticas públicas presuponen la existencia de esferas de vida que no son privadas, sino que precisan por su carácter colectivo de regulaciones o intervenciones, por su parte Saxonhouse (1983, p. 380) considera que dicha dicotomía entre lo público y lo privado no es del todo homogénea, sino que la naturaleza social del ser humano, lo orilla a que las fronteras entre una y otra faceta de su existencia sean borrosas. Para Keynes (1926, p. 288) la forma en que se puede distinguir los problemas públicos de los privados radica en las prioridades a las que se debería obligar el gobierno, el cual no debe ocuparse de los asuntos que los particulares son capaces de atender por cuenta propia, sino sólo de aquellos que no pueden ser “técnicamente” resueltos por estos.

Para Moran gobernar es una afirmación de la voluntad humana, en el intento de ejercer control, para dar forma al mundo, siendo las políticas públicas el instrumentos con el que se trata de materializar dicha ambición (Moran et al, 2008: 3). Desde ésta perspectiva, la tarea elemental de cualquier gobierno es la de gobernar una comunidad política, con independencia de su tamaño o de la esfera de poder de su pertenencia. En todo caso, la forma en que un gobierno decida ejercer su poder político determinará significativamente, el destino de su comunidad. La acción pública es el mecanismo a través del cual lo gobiernos intervienen sobre la realidad, con una determinada intencionalidad, ya sea para

cambiarla o mantenerla como está.

De las observaciones realizadas por Roth (2011: 7), se tiene que desde los años sesenta es posible apreciar un creciente interés en el tema de la acción pública por parte de diversas ciencias sociales como la sociología, la ciencia política y la economía, primero en Estados Unidos, los países escandinavos y Gran Bretaña, una década más tarde en Alemania y a partir de los ochenta, en el resto del mundo.

Para Heywood (2002: 399), las políticas públicas como resultado del proceso político de una nación, representan la ejecución específica de las decisiones gubernamentales, reflejando con ello el impacto que los gobiernos tienen en la sociedad a partir de su capacidad para mejorar o empeorar las cosas. Lo anterior se logra convirtiendo las demandas sociales en programas gubernamentales que provean satisfacción a las necesidades del mayor número de ciudadanos posibles, a razón de las problemáticas más relevantes que les afectan. Haciendo uso de la lógica del óptimo de Pareto (SUBDERE, 2002: 140), el gobierno debe asegurar que las personas beneficiadas de cualquiera de sus decisiones sean más que el número de personas que pudiesen ser perjudicadas con las mismas. En relación a esto, se ha desarrollado el concepto de gobernabilidad, que hace referencia a la capacidad de un gobierno para afrontar satisfactoriamente las problemáticas de su ciudadanía antes de que los conflictos devengan en auténticas crisis.

Para Tomassini (1998: 31), el desarrollo de una agenda pública en la que se establezcan con claridad una jerarquía de prioridades entre los numerosos problemas públicos y sus diversos actores, es un elemento de primer orden para la edificación de la gobernabilidad, el buen gobierno y la eventual enunciación de políticas públicas encaminadas a resolverlos. Urzúa (1998: 139), complementando dicha postura, afirma que es preciso evitar que entre la ciudadanía se generalice la percepción de la clase política antepone sus intereses particulares sobre el bien público, visión que puede generarse a partir de la ineficacia de las políticas públicas al momento de dar solución a los problemas sociales prioritarios para la población. En ese orden de ideas, los

gobiernos, al apropiarse de la obligación de solucionar muchos de los problemas sociales y económicos que afectan a su población, en épocas recientes han tendido a —desplazar el énfasis desde la política hacia el eje de las “políticas públicas” (Aguilar, 1996: 30). Al respecto, Aguilar manifiesta que: —Gobernar en contextos políticos con graves problemas sociales y económicos irresueltos plantea una exigencia fundamental: el gobernar mediante políticas públicas” (1996: 40).

No obstante lo anterior, sería un error garrafal, asumir que —política es sinónimo de —políticas públicas. Toda vez que la política corresponde a un concepto, a diferencia de las políticas públicas, las cuales se vinculan en mayor medida con el tema del uso y legitimidad poder en la sociedad. En palabras de R. Dahl: —X tienen poder sobre Y en la medida que (i) X es capaz de conseguir, de un modo u otro, que Y haga algo (ii) que es más del agrado de X, y que (iii) Y no habría hecho de otro modo (Goodin & Klingermann, 2001: 29).

Para Lahera (2002: 31) , la política implica un empleo limitado del poder social, mientras que las políticas públicas, corresponden a un instrumento del buen gobierno, que al afrontar los asuntos públicos, provee de soluciones a las problemáticas que aquejan a la comunidad, lo que implica que éstas no deberían gestarse por decisiones coyunturales e improvisadas, sino que precisan de un planteamiento metodológico sólido y adecuadamente estructurado para en forma racional dar salida a problemas relevantes que aquejan a la población. Siguiendo ésta lógica, Roth afirma que la política, consiste en decidir quién consigue qué cosa, cuándo y cómo, a partir de la puesta en marcha de las políticas públicas (Roth, 2007: 27). Ahora bien, ésta perspectiva hace especial hincapié en la dimensión distributiva de la política, sin que ello implique reducir el entendimiento de la política a términos meramente distributivos (Goodin & Klingermann, 2001: 3), puesto que, como diría Moran, —la política es mucho más que el poder al servicio de ciertos intereses (Moran et al, 2008: 8).

De acuerdo con diversos teóricos como Lahera (2008: 31), las políticas públicas a pesar de su innegable importancia, son difíciles de precisar, lo que

conllea a que en forma reiterada éstas se caractericen en la buena parte de los casos por su mala calidad. En el marco teórico de las políticas públicas, por tratarse ésta de una disciplina nueva, subsisten importantes vacíos tanto en el plano teórico como en el metodológico, lo que ha conllevado a que se susciten una amplia variedad de aproximaciones disciplinares, que se manifiestan a través de diversas teorías sobre los procesos de decisión tales como los modelos incrementales, los modelos del actor racional, los modelos de sistema de creencias, los modelos organizacionales burocráticos, e inclusive modelos explicativos como el neo- pluralismo y neo-institucionalismo (Ginner, 1998: 585). Lo que denota un intento de apropiación del concepto de políticas públicas desde disciplinas tan variadas como la economía, la sociología, la ciencia política y la administración pública, por citar algunas.

Desde la economía, el enfoque se dirige a los factores económicos que intervienen en las políticas públicas, como pueden ser el crecimiento económico, la productividad y el empleo, promoviendo con cierta clase de políticas o en su caso, explicando a grandes rasgos el éxito o fracaso de su implementación (SUBDERE, 2009: 12).

Por su parte, la sociología, enfatiza las exigencias de la comunidad y sus diversos grupos de interés al momento de gestionar las políticas públicas. Para la ciencia política, lo primordial es el papel del proceso político en la incubación y ejecución de las políticas públicas. Finalmente, la administración pública, pone énfasis en la dirección de los programas públicos como elemento base del que se desprende el proceso de desarrollo de las políticas públicas (Birkland, 2005).

Ahora bien, pese a la presencia multidisciplinar del interés en las políticas públicas, autores como Aguilar señalan la existencia de una baja capacidad de dialogo interdisciplinario respecto a los conocimientos que cada rama del saber aporta a este campo, generando con ello situaciones en las que resulta complicado conseguir que expertos en un área se vean interesados en desarrollar una visión holística del problema, que se aleje de su campo de especialización:

difícilmente un politólogo se interesa por y es capaz de construir un buen análisis costo-beneficio de las opciones políticas a escoger; igualmente un economista suele ser indiferente a las condiciones organizacionales y políticas de una política [pública] y es incapaz de un análisis fino de estructuras de poder o diseño organizacional (Aguilar, 1996).

De acuerdo con Regonini (2000: 58), esa —parcelación del conocimiento ha devenido en la proliferación de programas de postgrado que pretenden abordar las —políticas públicas, desde una aproximación interdisciplinaria, pero enfocándose especialmente en su formulación e implementación.

Para Eugenio Lahera las políticas públicas precisan comprenderse como

cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo público definido en forma democrática; los que son desarrollados por el sector público y, frecuentemente, con la participación de la comunidad y el sector privado (Lahera, 2002: 15).

Por lo que —es una cuestión de poder y de astucia el quién “engloba” o incluye a quién (Lahera, 2008: 43). A lo anterior, Peter J. May agrega que:

las políticas públicas establecen los cursos de acción para abordar los problemas o para proporcionar los bienes y servicios a los segmentos de la sociedad. Las políticas hacen más que simplemente anunciar un curso de acción. Típicamente suelen contener un conjunto de intenciones de objetivos, una mezcla de instrumentos o medios para la consecución de las intenciones, una designación de entidades gubernamentales o no gubernamentales encargadas de llevar a cabo las intenciones, y una asignación de recursos para las tareas requeridas. La intención es luego caracterizada por el nombre de la política, en el lenguaje utilizado para comunicar los objetivos de la política y de la particular combinación de instrumentos de la política (Peters & Pierre, 2003: 279).

De ésta manera, políticas públicas, se pueden identificar como una respuesta a problemas que han sido catalogados como relevantes por ciertos sectores de la comunidad, los cuales enuncian el mandato de la autoridad gubernamental, o como Lira diría: —las políticas públicas corresponden a soluciones específicas de cómo manejar los asuntos públicos” (Peter, 2003: 223).

Ahora bien, las políticas públicas pueden formularse de manera explícita o implícita y por regla general, pueden deducirse de los programas, objetivos, planes o agendas de un gobierno, por lo que se encuentran presentes en todas las decisiones gubernamentales, desde la modificación de una ley, hasta la designación de un contrato de obra pública en un sector concreto. Regonini argumenta que: “todo lo que los Gobiernos deciden o no hacer constituye una política pública” (Regonini, 2000: 58). Page va más allá al afirmar que, inclusive una declaración de intenciones podría considerarse como política pública (Page, 2008: 207).

Gerston (2004: 5) señala que existen tantas definiciones de lo que la política pública como policy issues, por lo que el grado de formalización y explicitación de las políticas públicas, suele ser el objeto de la controversia al pretender conceptualizarla, puesto que buena parte de la población no visualiza con claridad a las políticas públicas, lo que les lleva a dar por sentada su inexistencia. Al respecto Roth nos indica que

una política pública existe siempre y cuando instituciones estatales asuman total o parcialmente la tarea de alcanzar objetivos estimados como deseables o necesarios, por medio de un proceso destinado a cambiar un estado de cosas percibido como problemático (Roth, 2007: 27).

Las políticas públicas, suelen ser implementadas bajo la forma de proyectos y programas públicos, sin embargo no es su única manera de manifestarse, ya que también pueden expresarse a través de instrumentos como Instructivos, Reglamentos, Normas y Leyes, que les dan forma, pero que de acuerdo con Lahera (2002: 15), sería un error considerarlos por sí mismos como políticas públicas.

¿Qué estándares de calidad precisan las políticas públicas para ser consideradas como tales?

Para Stein & Tommasi (2007: 77) los principales criterios de calidad que se precisa acatar durante el diseño de cualquier política pública, son los

siguientes:

1. Capacidad de resolución y ejecución
2. Estabilidad
3. Adaptabilidad
4. Coherencia y coordinación

De acuerdo con Soms (2007: 89), los gobiernos suelen asumir un conjunto de compromisos que precisan ser plasmados al momento de planear sus políticas públicas. Dichos compromisos llamados —programáticos en todo caso deberán estar alineados con un Programa de Gobierno y una Estrategia de Desarrollo, que deberán tomar en consideración las demandas explícitas de la comunidad.

La capacidad de dar buen término a los compromisos programáticos por lo general se relaciona con la capacidad del Gobierno de vincularlos con las políticas públicas idóneas para su resolución (Boeninger, 2007: 129). Sin embargo, a menudo el mayor conflicto para la resolución de la conflictiva social no radica en la definición de las políticas públicas apropiadas, sino en su operacionalización, es decir en su implementación, puesto que ésta no es garantía de una adecuada ejecución (Lahera, 2005: 2).

Lo anterior, por múltiples razones, como su viabilidad, puesto al momento de diseñar las políticas públicas, los gobiernos precisan tener claridad respecto de lo que verdaderamente se puede llevar a cabo, frente a lo que no (Majone, 1996: 393), puesto que un error común en el que incurren diversas administraciones públicas consiste en no considerar en forma apropiada los criterios de viabilidad política y social de sus políticas públicas (Meltsner, 1996: 367). De acuerdo con Subirats & Gomá (2002: 151), es preciso otorgar especial atención a la capacidad de resolución y ejecución de las políticas, puesto que un programa público puede disponer de un diseño excelente, y, sin embargo, resultar totalmente ineficaz si el gobierno carece de la fuerza necesaria para ejecutarla (Stein & Tomassi, 2007: 94).

Ahora bien, aun cuando los gobiernos tengan la capacidad de implementar una política pública, esto no es garantía de éxito, puesto que las políticas públicas precisan de un cierto tiempo de ejecución para ofrecer resultados y, derivado de ello, la estabilidad gubernamental se convierte en una condición *sine qua non* para su éxito, puesto que cualquier cambio de postura política en la administración pública o desajustes presupuestarios pueden conducir al fracaso programas que en otro contexto serían extraordinariamente exitosos, por lo que una vez aprobada cualquier política pública, el Gobierno requiere disponer de la capacidad de conservarla estable a través del tiempo, en la dirección para la cual fue diseñada, evitando sus oscilaciones o su término prematuro.³

Esto puede acontecer por la acción de actores con una alta capacidad de veto, quienes pueden representar importantes desafíos en la búsqueda del logro de los objetivos de la política (Boeninger, 2007: 129), como ha sucedido en regímenes autoritarios como el venezolano, donde antes de que denunciarían la Convención Americana, se inacataron sentencias de la Corte Interamericana en las que se les ordenaba la reforma de instituciones gubernamentales corruptas en beneficio de la población civil. Otra causa de fracaso por inestabilidad de las políticas públicas, acontece con la alternancia política, puesto que cuando hay cambio de autoridades y éstas corresponden a un espectro ideológico distinto al del gobierno saliente, acostumbran provocar oscilaciones en las políticas públicas que les llevan a su fracaso. Ejemplo de lo anterior, lo tenemos en nuestra actual administración pública que proyecta posibles fracasos durante el cambio de gobierno, en virtud de que el presidente electo Andrés Manuel López Obrador, ha manifestado su intención de suspender programas públicos como la creación del nuevo aeropuerto de la ciudad de México o la reforma educativa, lo que sin lugar a dudas, de materializarse, afectará de manera negativa la imagen de nuestro país frente al mundo, sin contar la inmensa pérdida económica derivada de dicha falta de continuidad política.

Lo hasta ahora expuesto, no sugiere que las políticas públicas no sean

³ Ídem. P. 83- 91.

modificadas por los gobiernos entrantes, puesto que de acuerdo con Stein & Tommasi (2007: 83) las políticas públicas precisan disponer de un mínimo de adaptabilidad que le permita hacer frente a los cambios políticos y sociales antes descritos. En este orden de ideas, la adaptabilidad se medirá en torno a la capacidad de ajuste de las políticas públicas al cambio de circunstancias distintas a las previstas en su planificación.

Con independencia de los cambios ocasionados por los grupos de interés, todas las políticas públicas precisan ser monitoreadas en las distintas fases de su ejecución, ello con la finalidad de ejercer los ajustes necesarios para afrontar de mejor manera los nuevos contextos y situaciones que originalmente no habían sido divisados al momento de su diseño. De acuerdo con Bardach (1996: 219), no existe manera de predecir al 100% los cambios a los que tendrá que enfrentarse una política pública, desde su fase de diseño, por lo que se recomienda siempre dejar márgenes de decisión para que quienes ejecuten los programas puedan hacer cambios que contribuyan a la mejora del diseño original; evitando de ésta manera comprometer la viabilidad o eficacia de la política pública. Entre más alta sea la capacidad de respuesta de los implementadores de un programa frente a los nuevos desafíos, mayor la flexibilidad de la política pública y por tanto su posibilidad de alcanzar el éxito.

Las políticas públicas precisan lograr un elevado nivel de coherencia interna y externa. La coherencia interna tiene que ver con la congruencia entre los objetivos, los instrumentos de intervención y los conflictos que intenta resolver el ente público mediante el uso de las políticas públicas. Por su parte la coherencia externa, hace referencia al grado de compatibilidad existente entre una política pública en concreto, respecto a otras intervenciones de carácter público (SUBDERE, 2009: 20).

Por otro lado, la coordinación de las políticas públicas tiene que ver con el grado de articulación necesaria para asegurar la coherencia externa, lo que implica en la fase de implementación, sustanciales niveles de articulación vertical, horizontal, intersectorial y sectorial-territorial, puesto que los actores intervinientes no siempre suelen mantener una buena comunicación (Stein &

Tomassi (2007: 85). Esto explica el que durante los operativos que se desarrollaron con motivo de la guerra contra el narcotráfico durante el gobierno de Calderón, se suscitaran tantos conflictos entre las diversas corporaciones policiacas y militares, quienes se encontraban en muchas ocasiones descoordinadas, lo que sin lugar a dudas contribuyó al fracaso de la estrategia de seguridad.

Según Boeninger (2007: 132-134), a través de coordinación apropiada es posible conservar un mínimo deseable de coherencia entre las políticas públicas nuevas y sus predecesoras que siguen en funcionamiento. Es por ello que Garnier (2000: 15) conmina a los hacedores de políticas públicas a compatibilizar programas y proyectos, con el objetivo de impedir duplicidades y conflictos, todo ello bajo una visión estratégica de conjunto que persiga una meta común que le dé sentido a la totalidad del programa gubernamental.

¿En qué consiste el ciclo de las políticas públicas?

El ciclo de las políticas públicas hace referencia a un conjunto de etapas o secuencias lógicas durante el proceso de formulación de una política pública, en la que cada uno de los periodos retroalimenta a los otros. Las fases en comento son (Brewer & De León, 2000, 39- 43):

1. Incorporación de problemáticas en la agenda pública
2. Formulación de un problema objeto de política pública
3. Determinación de la solución al problema entre distintas alternativas
4. Explicitación de la política pública
5. Implementación y ejecución de la política pública
6. Seguimiento y evaluación de la política pública.

Al respecto, Luis Aguilar ha manifestado que:

La noción de policy process [o policy cycle] es propiamente un dispositivo analítico, intelectualmente construido, para fines de modelación, ordenamiento, explicación y prescripción de una política [...]

Las etapas del proceso denotan sólo los componentes lógicamente necesarios e interdependientes de toda política, integrados a la manera de proceso, y de ninguna manera de eventos sucesivos y realmente separables. En la práctica las -etapas pueden sobreponerse y suponerse unas a las otras, condensarse alrededor de una de ellas, anticiparse o atrasarse, repetirse (Aguilar, 1996: 15).

Al abordar el tema del ciclo las políticas públicas Jann & Wegrich (2007: 55), coincidieron en que las distintas fases del ciclo más que analíticas deberían considerarse secuenciales o jerárquicas, ya que en ellas se suscitan numerosas y variadas interacciones, lo que trae como consecuencia la reformulación del proceso. En este orden de ideas, los investigadores afirman que la principal ventaja del modelo del ciclo de las políticas públicas se cimenta en su capacidad para proporcionarnos un marco en el cual integrar conceptos teóricos, herramientas analíticas y estudios empíricos que faciliten la comunicación entre las diversas disciplinas involucradas en el análisis del problema público.

De acuerdo con Peters, solamente cuando un problema trasciende a la agenda y es discutido por los hacedores de las políticas públicas, se puede esperar que sea resuelto (2000: 472); por lo que la incorporación de un tema a la agenda pública, precisará de un proceso previo, en el que sea socialmente problematizado y políticamente visibilizado, lo cual puede suceder si quienes detentan el poder público lo promueven o si la presión social de los diversos grupos de interés llega al punto en que los políticos se vean obligados a discutirlo en lo que se conoce como agenda setting.

Para Page (2008: 207), el valor de la noción de agenda es de gran utilidad en la medida en que nos ofrece perspectiva al permitirnos comprender el proceso a través del cual prestamos atención a determinados ámbitos de realidad. Es decir, en la medida en que nos permite hacernos comprender el origen de las políticas públicas. No obstante lo anterior, otros autores ponen en entredicho la validez de los modelos norteamericanos, que son los más empleados a nivel mundial, ya que consideran la experiencia de cada país hace que sea muy distinto el nivel de éxito que se puede esperar de la implementación de la agenda y sus posteriores políticas públicas (SUBDERE, 2009: 29).

Para Birkland (2007: 63-78), el *agenda setting* es un proceso mediante el

cual las diversas problemáticas se visibilizan en el espacio público obteniendo o perdiendo el interés y preocupación tanto de quienes integran el gobierno como de los miembros de la población, existiendo toda clase de agendas en los distintos niveles del gobierno.

El empleo del vocablo —agenda se utiliza en forma genérica y abstracta, puesto que como lo refiere Peters, las agendas no existen como tales de manera concreta, sino que son parte del imaginario ciudadano y gubernamental respecto a las problemáticas que se precisan tratar públicamente, por lo que complementando lo dicho en párrafos anteriores, existen tantas agendas públicas como instituciones gubernamentales. Desde esta óptica, la construcción de la agenda implica una actividad política, de ejercicio de poder político (Peters, 2000: 469). Autores como Majone (2008: 228), inclusive establecen distinciones entre la agenda setting y la agenda control, pero de manera práctica y sin entrar en controversias dogmática, la mayor parte de los teóricos identifican a la agenda como aquel instrumento público que hace referencia al catálogo de temas o problemas que las autoridades públicas atienden en un momento dado (Werner & Wegrich, 2007: 55). Problemáticas que no existen por sí mismas, sino que surgen a partir de la percepción de los individuos que componen a la comunidad. Como consecuencia de esto, autores como Rochefort & Cobb (2000: 544) señalan la existencia de una dimensión constructivista respecto a lo que se considera como problema, el cual, para SUBDERE:

se trata del reconocimiento de determinados ámbitos de la realidad como problemáticos, los cuales son representados discursivamente a partir de un proceso de construcción inter-subjetiva (SUBDERE, 2009: 30).

De manera general, lo anterior implica que la agenda consiste en una construcción que resulta del conjunto de las luchas que los actores sociales y políticos liberan para imponer una lectura de un problema que sea la más ventajosa posible para sus intereses [entendidos en un sentido amplio] (Roth, 2007: 58).

Para Hilgartner & Bosk (2000: 523), no todos los individuos o grupos sociales disponen de la misma capacidad para problematizar su la realidad y cada sector de la propia comunidad, representa a intereses y aspiraciones

distintas; lo que provoca que el acceso al sistema político sea restringido y que cada grupo de interés intente influir en la agenda a favor de sus propios intereses. En todo caso, la dinámica de cada interacción dependerá de los elementos coyunturales y de las situaciones particulares que disponga cada sector (Werner & Wegrich, 2007: 43).

En la medida en que se compartan preocupaciones en amplios segmentos de la sociedad, se facilitará la incorporación de dichas problemáticas en la agenda (Hilgartner & Bosk, 2000: 523). Y la manera en que un determinado problema se incorpora a la agenda pública, condiciona su tipo de solución (Peters, 2000: 469); lo que ineludiblemente provoca que los grupos que logren instalar adecuadamente sus necesidades en la agenda, dispongan de mayores oportunidades para definir la prevalencia de las posibles soluciones, que les son de interés en el debate público (Birkland, 2007: 63).

Peters, señala un dato bastante relevante sobre la agenda, el cual es su amplia movilidad, puesto que muchos de los problemas que se discuten en la agenda pública en un momento específico, pueden ser desestimados o ignorados con el transcurrir del tiempo, ante eventos coyunturales o simplemente frente a la imposibilidad material o estructural de proveerles de una solución satisfactoria (Peters, 2000: 493). En este sentido, los problemas compiten permanentemente tanto para ser introducidos a la agenda como para no ser expulsados de ella. Vale la pena aclarar que si una problemática deja de tener presencia en la agenda pública esto no implica necesariamente que se le haya dado solución y que muchos de los problemas que permanecen, lo logran por su dramatismo, más que por su trascendencia social (Knoepfel, 2007: 20). Ejemplo de lo anterior son los casos de las fosas de San Fernando Tamaulipas y el acto terrorista de la ciudad de Morelia Michoacán, sucesos que han sido opacados por otros como el caso de los normalistas de Ayotzinapa desaparecidos.

Ahora bien, Kraft y Furlong (2007: 126), son enfáticos al señalar que las problemáticas que no forman parte de la agenda pública difícilmente suelen ser contempladas en las políticas públicas, por no conseguir suficiente atención del gobierno. Dicho de otra manera, para que una potencial política pública sea

implementada, se precisa que una determinada —problemática social sea incorporada como parte de la agenda pública y logre obtener prioridad frente a las otras, por lo que en esta lógica, la agenda opera como un instrumento de selección de problemas (Werner & Wegrich, 2007), y las políticas públicas como un mecanismo de resolución de los mismos (Knoepfel, 2007: 25).

Heywood (2002: 399- 418) señala que existen muchos más problemas sociales que políticas públicas potenciales. Lo que puede conducir a que autoridad se sienta sobrepasada por la cantidad de conflictos que demandan su atención, especialmente en relación a grupos sociales organizados con capacidad para generar presión. Pero también, se pueden suscitar casos en los que el gobierno no disponga de información clara sobre los problemas que aquejan a su comunidad, especialmente cuando no existen mecanismos idóneos para su visibilización, como es el caso de la violencia de género y agresiones sexuales en Venezuela, país donde el gobierno ha sido negligente en la recabación de datos estadísticos, lo que ha devenido en que no se sepa a ciencia cierta la cantidad de casos ni la gravedad de los mismos, ocasionando con ello una falta grave de políticas públicas que atiendan dicho fenómeno, en virtud de la falta de trascendencia a la agenda pública de dicho problema.

Si bien es cierto que, una buena parte de las decisiones públicas se caracterizan por su contingencia y por las demandas sociales que les dan origen, de acuerdo con SUBDERE (2009: 32) esto no siempre tiene que acontecer así, ya que los gobiernos suelen disponer de proyectos de país, en los que plasman elementos ideológicos y normativos con los cuales guiar sus decisiones públicas, los cuales son independientes de las problemáticas referidas por la sociedad civil.

Para Lahera (2008: 86), es posible apreciar la existencia de una dimensión normativa, que debe estar presente en la discusión de las políticas públicas, sin perder de vista que éstas precisan encarnar los valores que se desprenden del ordenamiento público y no las preferencias particulares de los grupos y personas que detentan el poder. En éste sentido Rawls (1996), manifiesta que se debe guardar un —debido equilibrio entre lo normativo y lo

posible, poniendo con ello en el centro del debate, de la filosofía política conceptos como el bienestar, lo público y el papel del Estado, en ello.

Aguilar ha expresado que:

En décadas pasadas, los gobiernos activistas decidieron hacer suyo de inmediato cualquier tipo de problema y necesidad, se embarcaron en regulaciones y gastos, programas y controles, hasta que se desplomaron fiscalmente exhaustos, deslegitimizados, sepultados bajo un cúmulo de improvisaciones e ineficiencias. Hoy, después del aprendizaje, los gobiernos son más cuidadosos y ponderados en armar su agenda, en seleccionar las cuestiones y ordenar sus prioridades [...] No todo es asunto público ni asunto público urgente (Aguilar, 1996: 28).

Elder & Cobb, recomiendan un ejercicio intelectual de comprensión de la lógica política subyacente en los actos programáticos de quienes detentan el poder político, puesto que “ante algunas cuestiones los gobiernos son inmediatamente sensibles y se muestran preocupados, otras los dejan indiferentes” (Elder & Cobb, 1996: 77) y dado que los problemas sociales suelen ser proyecciones de los sentimientos colectivos más que reflejos de condiciones objetivas de la sociedad (Hilgartner & Bosk, 2000: 519), la formulación del problema objeto de la política pública compone un elemento crucial del proceso de elaboración de la política pública, por lo que su adecuada identificación y delimitación, enunciado, definición conceptual, operacional y línea de base, dependen de las fases posteriores del ciclo (Irwin, 2003: 35-37).

De acuerdo con Kraft & Furlong (2007: 126), el paso de una situación problemática a la definición de un problema objeto de una política pública no resulta un ejercicio intelectual sencillo, puesto que cualquier situación problemática es en esencia una construcción social que siempre dependerá de las percepciones e intereses de los diversos actores involucrados, por lo que cualquier problemática en su definición, estará indefectiblemente vinculada a estructuras sociales, políticas, económicas y culturales existentes en un contexto dado (Birkland, 2007: 71). Entendiendo lo anterior, es posible afirmar que una adecuada identificación y delimitación del problema, resulta fundamental para su

formulación, y en todo caso, dicha determinación nos remitirá a los actores involucrados y sus capacidades de exigir soluciones.

¿Cómo se determinan los problemas públicos?

Las políticas públicas si bien pueden encontrar la solución al problema público, en cualquier acción o inacción gubernamental que logre ofrecer una salida al mismo, precisan para considerarse como tales, que devengan de una decisión estructurada del ente gubernamental, quien tras analizar las opciones existentes, ha optado por ésta última como alternativa como la que mejor puede proveer de satisfacción a las necesidades presentadas por el conflicto contemplado en la agenda pública.

Ahora bien, los problemas públicos disponen de diversos niveles de complejidad dependiendo de quienes están en ellos involucrados y de las condiciones de aproximación a dicho problema, por lo que es posible dividir a los mismos en simples y complejos.

Para Dunn (2004) los problemas simples son todos aquellos que disponen de una cantidad limitada de tomadores de decisiones (uno o pocos), un número pequeño de alternativas, un grado de consenso elevado entre los actores involucrados (stakeholders), unos resultados certeros y, por último, de unas probabilidades de éxito o fracaso calculables.

Un ejemplo de un problema simple es la pavimentación de una calle, ya que son escasos los actores políticos involucrados en la toma de decisión y el grado de consenso respecto a la necesidad de hacer dicha inversión pública es alto, pues son relativamente pocos los valores e intereses en conflicto. En lo que respecta a los resultados es posible afirmar que existe un grado alto de certeza de los efectos de cada alternativa, sin que exista demasiada incertidumbre respecto a la potencialidad del éxito de dicha decisión.

Los problemas complejos corresponden a aquellos en los cuales existen un elevado número de tomadores de decisiones que, en general, poseen valores e intereses en conflicto. Las alternativas de solución en dicho tipo de problemas son

ilimitadas y, por lo general, los resultados de dichas alternativas resultan inciertos. Un ejemplo de problema complejo es la migración. Toda vez que hay sociedades en las que se fomenta y otras en las que se restringe, existiendo numerosos matices relacionados con las condiciones en que se toma una y otra decisión, así como millares de intereses en juego tanto de la sociedad receptora como de la expulsora, así como los propios migrantes.

Para poder ofrecer una solución satisfactoria a los conflictos públicos resultado del proceso migratorio, es preciso que éstos sean considerados como parte de un todo, al que se debe de ofrecer una solución integral que atendiendo a las diversas características de los grupos involucrados, sea congruente con la estrategia poblacional y económica del país afectado.

Hoppe (2010), ofrece otra aproximación al tema de la complejidad de los problemas, puesto que considera que esta depende tanto del nivel de consenso en valores y normas en juego como de la certeza que se tiene sobre la capacidad para abordarlos de manera efectiva. De ésta manera Hoppe, cuando se habla de problemas en donde hay consenso en valores y normas sociales y, además, hay certeza sobre las capacidades del Estado para solucionarlo señala que se trata de problemas estructurados, siendo los inestructurados los que carecen de dichas condiciones.

Ahora bien, el problema público está caracterizado por lo general por ser inherentemente complejo, toda vez que acostumbra incorporar aspectos tanto técnicos como políticos, por lo que el hacedor de políticas públicas debe ser sensible a las diferentes formas como se pueden apreciar un mismo tópico, identificando, entendiendo y aceptando el valor que tienen las diversas perspectivas. En éste contexto, si el diseñador de políticas públicas precisa recomendar soluciones a un problema simple, sus conocimientos y habilidades en lo técnico serán de particular valor, en cambio, si se enfrenta a un problema complejo, sus conocimientos y habilidades en lo político tendrán especial relevancia.

El hacedor de políticas públicas requiere hacer frente a las características propias de cada tipo de problema. En el caso de los problemas simples, el análisis

deberá concentrarse en la comparación de alternativas en donde los criterios técnicos predominen, mientras que para el caso de problemas complejos, las alternativas precisaran de un estudio relativamente más político, en el que se tendrán en cuenta los conflictos de intereses, así como todos aquellos elementos que sean de utilidad para mediar soluciones que den respuesta a todos los involucrados.

Problemas de actualidad vinculados con el fenómeno migrante, como es el caso de las caravanas migrantes y las crisis humanitarias causadas por las pésimas condiciones económicas ocasionadas por administraciones públicas nacionales corruptas como acontece en buena parte de América Latina, no deberían atenderse exclusivamente desde la óptica de la seguridad pública, toda vez, que dicha perspectiva no representa la totalidad de un problema tan complejo. Los hacedores de políticas públicas precisan hacer un análisis objetivo de las causas, consecuencias y dinámicas poblacionales gestadas por la migración antes de tomar cualquier decisión que afecte de manera decisiva los flujos migratorios, puesto que no hacerlo, no sólo resulta irresponsable sino que agrava la situación problemática, exponiendo de manera injusta a las personas a situaciones de extremo peligro, como en la actualidad pasa con los migrantes irregulares que tienen que exponerse a agresiones sexuales, robos, secuestro, asesinatos y todo tipo de condiciones adversas a consecuencia indirecta de decisiones gubernamentales de países como México o Estados Unidos.

¿Cómo se clasifican las soluciones a los problemas de carácter público?

Para Dunn (2004), el desafío más importante al que se enfrenta cualquier analista y diseñador de políticas públicas consiste en evitar incurrir en el error del tercer tipo. En estadística el error de primer tipo reside en tomar como verdadera una hipótesis falsa. El error de segundo tipo consiste en rechazar como falsa una hipótesis verdadera. Y para los estudios políticos el error de tercer tipo radica en ofrecer una solución a un problema que no lo es el verdadero problema. La consecuencia más grave de esta clase de errores es que, no sólo deja irresuelto al

verdadero problema, sino que a menudo genera nuevos problemas.

Para Ordoñez Matamoros (2013, p. 105-108) entre las causas más comunes que conducen a caer en el error de tercer tipo se suelen encontrar las siguientes:

- a) El diseñador político enfatiza indebidamente la solución por sobre la estructuración del problema. Ejemplo de lo anterior en materia migratoria se da cuando el diseñador propone incrementar la vigilancia de las fronteras para desincentivar la migración irregular, cuando en realidad ésta ingresa al país con visas, para después quedarse irregularmente tras vencer su permiso de estadía, en tal caso el esfuerzo realizado para incrementar la vigilancia resulta infructuoso.
- b) La segunda causa de caer en el error de tercer tipo proviene de la confusión de los analistas en cuanto a distinguir entre la sensación problemática y el problema “real”. En ocasiones los analistas hacen su análisis y ofrecen recomendaciones basándose en la sensación problemática y no en el problema formal. La sensación problemática involucra ser consciente de que algo anda mal, pero también implica reflexionar una serie de aspectos y relaciones causales que pueden no ser correctas o relevantes. De esta forma cuando se hace el análisis y se ofrecen recomendaciones sustentadas en la sensación problemática y en el verdadero problema que causa dicha sensación, disminuyen las probabilidades de ser efectivo y de ofrecer una solución al problema real. Ejemplo de lo anterior lo tenemos con la pérdida del trabajo poco calificado por parte de los estadounidenses, quienes culpan a los migrantes irregulares. En este caso, se ignora la verdadera razón por la que se pierden los puestos laborales construyendo un discurso que se aleja del problema real a enfrentar, que es la paulatina precarización del trabajo no especializado como consecuencia del cambio tecnológico y el outsourcing.
- c) Otra complicación es la falta de reconocimiento por parte del diseñador de que los problemas públicos están conectados y por tanto se agrupan en lo que se ha venido a llamar un “sistema de problemas”. Si se ven las cosas de manera fragmentada y no como parte de un conjunto, se reduce la

probabilidad de solucionar el problema real en forma efectiva. Una visión sesgada o limitada, imposibilita ver las cosas de manera más comprensiva y, por tanto, produce soluciones en forma reduccionista, lo cual es una característica propia de la construcción de un problema errado. Ejemplo de lo anterior, lo podemos apreciar en las decisiones emitidas por el gobierno estadounidense en lo que respecta al otorgamiento de visas con permiso de trabajo así como permisos de residencia para trabajadores de labores especializadas en las que falta mano de obra calificada. Por lo general implican esperas exorbitantes y son insuficientes para cubrir los niveles de demanda de mano de obra de las corporaciones americanas, en virtud de que hay un desajuste entre las necesidades empresariales y la solución ofrecida por el gobierno, ya que éste basa su criterio en ciertas cifras que históricamente han sido constantes respecto al número de inmigrantes que por tal concepto se dejan ingresar en los Estados Unidos y no en las requerimientos reales del mercado. Lo anterior termina provocando afectaciones económicas al sector privado, el cual no produce la cantidad potencial de fuentes de trabajo para propios y ajenos que debería haber producido de haberse dispuesto una política poblacional más flexible.

- d) Otra causa relacionada de error de tercer tipo se vincula con la incapacidad de reconocer la existencia de jerarquías de problemas. De la misma manera, el no reconocer que el conjunto de elementos que componen un problema es mayor a la suma de sus partes, genera una visión del problema en el que se desconocen los efectos de refuerzo endógeno que cumplen tales elementos sobre los demás. Asumiendo que el diseñador reconoce la existencia de los diferentes elementos de un problema, y decide responder a cada uno de ellos por cuerda separada, con una política pública distinta, se corre el riesgo de ignorar que en todo problema subsiste una fuerza intrínseca sinérgica en la que cada elemento constitutivo del problema afecta a todos los demás. En tal caso, se habla de efectos de red en donde, de no ofrecerse solución a esa fuerza endógena que mantiene

unidos a los elementos constitutivos, se corre el riesgo de no ser efectivo y por tanto, no lograr solución alguna. De ésta manera, la consecuencia de tratar los elementos de un problema por separado consiste en ignorar los efectos neutralizantes que pueden tener las políticas públicas entre sí, conduciendo a un balance nulo o incluso negativo de la acción pública. En el caso de la migración, esto se da cuando el esfuerzo institucional de recepción de nuevos ciudadanos se limita exclusivamente a la examinación de los mismos para efecto de saber si son aptos para el proceso, sin que se les dé seguimiento al proceso de adaptación cultural de que son parte, lo cual resulta pernicioso en lo que se refiere al rescate de la multiculturalidad y todo lo que ello conlleva.

- e) En diversas ocasiones los hacedores de políticas públicas ignoran el carácter subjetivo implícito que existe en toda definición del problema. En la praxis toda definición del problema parte de una visión, unas preferencias y una orientación particulares y subjetivas respecto de los fenómenos analizados. El diseñador de políticas públicas debe ser capaz de identificar y valorar, de la mejor manera posible, dichos factores subjetivos, sopesándolos a la luz de elementos y criterios objetivos, fácticos, evitando enfocarse en problemas ficticios o artificiales que, o bien no son problemas públicos auténticos sino un producto de la creación de quienes buscan la implementación de una solución preferida o de su elección, o bien son tergiversados mediante las llamadas “cortinas de humo”. Tal es el caso del supuesto problema del incremento de la migración expuesto por el presidente estadounidense Trump, el cual basándose en datos que no son acordes a la realidad, esgrime el argumento de que para contener una invasión de extranjeros irregulares es preciso construir barreras físicas en las fronteras, que las mantengan aisladas de los mismos.
- f) Por último, otra causa asociada con el error de tercer tipo es el hecho de que los problemas suelen evolucionar. Si el diseñador se casa con la concepción de un problema que fue real y verdadera hace 10 o 15 años sin actualizarla al entender del mismo al presente, se arriesga a ofrecer

soluciones a una construcción del problema que ya no es la actual, porque este ha evolucionado y, por tanto, las soluciones deberían tener en consideración las nuevas características del problema para ser oportunas y viables. Ejemplo de lo anterior lo tenemos en la dinámica del flujo migratorio México- Estados Unidos, que se ha invertido en épocas recientes, generando lo que se ha venido a llamar la tasa cero, en virtud de que los retornos se equiparan a las emigraciones, de tal suerte que esto está ocasionando un cambio en la dinámica poblacional que precisa atender las necesidades de los migrantes retornados en mayor medida que hace algunas décadas.

Tipología de soluciones al conflicto público.

O'Hare en un escrito publicado en 1989, propuso clasificar a las soluciones en materia de políticas públicas en directas e indirectas, las cuales pueden ser monetarias y no monetarias. En primer término, las soluciones directas pueden ser monetarias e implicar proveer o adquirir. Dentro de la clasificación de soluciones monetarias directas podemos encontrar, por ejemplo, la de proveer de apoyos condicionados a las familias de los migrantes a través de programas sociales donde incentiven a éstos a cofinanciar obra pública. Tal es el caso del programa 3x1, en el que por cada dólar que ponga los migrantes, los gobiernos federal, estatal y municipal están dispuestos a aportar una cantidad similar para proyectos educativos, productivos, de infraestructura social y servicios comunitarios.

Por otro lado, las soluciones no monetarias directas involucran acciones de prohibir y de requerir o exigir, como es el caso de las sanciones administrativas y penales a que se pueden ser acreedores los funcionarios públicos que violenten los derechos humanos de los migrantes.

En segundo lugar, las soluciones indirectas pueden disponer de un carácter monetario o no monetario. Ejemplo de lo una solución monetaria indirecta, podría darse mediante los apoyos que al sector agrícola se destinan en zonas de alta expulsión migratoria, los cuales pueden generar incentivos para que las personas decidan no migrar.

Por lo que toca a una solución no monetaria indirecta tenemos a la acción del Estado de informar o de implorar. Ejemplo de ello, son los mensajes de concientización de los peligros que involucra cruzar las fronteras por zonas no autorizadas, invitando con ello a que las personas no arriesguen su vida en forma innecesaria.

Como se puede apreciar de lo hasta ahora expuesto, mientras que en las políticas públicas directas el Estado es quien oferta la solución, en las indirectas es el ciudadano, la sociedad o el mercado el que pretende resolver el problema público.

El hacedor de políticas públicas debe ser consciente de que todas las soluciones que se planteen serán relativas, y que cada una de ellas dispondrá de externalidades positivas o negativas para diferentes grupos de actores o stakeholders. Aunado a lo anterior, cada alternativa de solución supondrá efectos secundarios que deberán atenderse y en la medida de lo posible prevenirse mediante el diseño de planes que mitiguen el riesgo de que tales efectos secundarios escalen si son negativos.

El diseño de la solución a los problemas públicos.

Una vez el problema público haya sido visiblemente identificado y adecuadamente estructurado, el siguiente reto del hacedor de políticas públicas será identificar o diseñar la mejor alternativa de solución posible. Para ello, se precisará definir los objetivos y los criterios de decisión que servirán de guía en el proceso de selección de la mejor solución.

Ahora bien, antes de emprender una acción se debe determinar la necesidad de ésta, puesto que a juicio de autores como Ordoñez Matamoros (2013) habrá ocasiones en las que el “no hacer nada” podría ser considerada como una alternativa de “acción” aceptable. De acuerdo con el autor:

es importante tener presente que en algunas ocasiones “hacer algo” puede conducir a aumentar el problema o a causar nuevos problemas de mayor gravedad. Por ello, un análisis riguroso puede concluir que “no hacer nada” sería la mejor alternativa de acción. Por otra parte, plantear no hacer nada cuando no hay un análisis que lo justifique, sería mera negligencia e

ineficiencia institucional. O, el no hacer nada porque “no hay recursos” podría también definirse como incapacidad u inoperatividad institucional. En efecto, en algunos casos, la falta de recursos es una excusa recurrente para los carentes de imaginación. Hoy en día hay una multiplicidad de mecanismos que los gobernantes desconocen para apalancar recursos de la sociedad o el mercado por vía de voluntariados, apelando a la responsabilidad social empresarial, a la cooperación internacional, a los empréstitos, los joint ventures, y demás estrategias no convencionales e innovadoras. (Ordoñez Matamoros, 2013, p. 237-238)

En el ámbito de la migración, hay muy pocas áreas en las que resulta conveniente la no intervención estatal, puesto que los problemas originados de la movilidad internacional suelen sobrepasar las capacidades de gestión de los particulares y precisan por ende de la protección estatal.

Bardach (1999) plantea que existen dos clases de alternativas o soluciones: las que se pueden encontrar y las que tienen que ser creadas o diseñadas.

De acuerdo con Patton y Sawicki (1993), la gran mayoría de métodos para localizar soluciones plantea revisar o adaptar alternativas más que crearlas propiamente (1993, p. 245). Es por ello que estos dos autores identifican el método de ‘las manipulaciones prácticas’ o de ‘manipulaciones factibles’ desarrollado por May como un punto medio entre la identificación, la evaluación y la creación de alternativas de solución (Patton y Sawicki, 1993, p. 246-248). Este método, plantea comenzar con la identificación de las variables del problema, identificar qué se puede y debe hacerse, y basándose en ello, diseñar un paquete de “estrategias”.

En el caso de los problemas generados en el contexto de la emigración, migración de tránsito y de retorno mexicano, las manipulaciones factibles que podrían efectuar las autoridades gubernativas se limitaría a lo que se puede hacer directamente en territorio nacional gracias a la soberanía de que gozan los estados y aquello que se pudiese negociar en el extranjero como parte de la buena voluntad internacional. México no puede cambiar las políticas públicas que se llevan a cabo en los Estados Unidos ni en los países de Centroamérica, pero lo que si puede hacer es adaptar sus propias políticas y gestionar acuerdos supranacionales para que los demás países en forma voluntaria accedan a modificar las suyas.

La aplicación de cualquier modelo de diseño de política pública no va a garantizar una implementación exitosa de una política, por lo que deben considerarse diversos factores para reducir el riesgo de una puesta en marcha fallida. Como primer paso, para mitigar el riesgo de no lograr los objetivos, resulta relevante planear la implementación desde el momento mismo del diseño de la política pública, tarea que suele pasarse por alto, al presuponerse dicha fase como un proceso técnico y fácil de realizar una vez tomada una decisión. En la praxis, los procesos de implementación son procesos contingentes, por lo que para llevar a la realidad la política se precisa adecuar diversos factores durante la marcha de los programas.

En virtud de la gran cantidad de situaciones imprevisibles que se pueden presentar, es esencial desarrollar habilidades de previsión para disminuir así el riesgo de un resultado fallido, o una implementación de características diversas a la que se esperaba al formular la política. Lo anterior, de acuerdo con Ordoñez Matamoros (2013, p. 321) solo se puede llevar a cabo por los diseñadores de la acción, puesto que son estos los que conocen los factores y planteamientos que dieron paso a tal diseño y por tanto pueden identificar con mayor facilidad las posibles soluciones a las contingencias desde el propio programa planteado. Es por tal motivo que desde el diseño mismo de la política se precisan calcular las estrategias y las formas de efectuar los ajustes necesarios para implementar el planteamiento en forma exitosa.

Como bien lo plantea Dunn (2004, p. 128) “la capacidad para predecir los resultados esperados de la política es fundamental para el éxito de su análisis, así como una mejor formulación de la misma. A través de la predicción, se puede obtener una visión prospectiva, o de previsión, ampliando así las capacidades de comprensión, control y orientación de la sociedad”.

Un punto que no es válido ignorar es el asunto de las negociaciones y consensos. En toda política pública existen relaciones de poder que es preciso identificar. Los diferentes actores implicados acostumbran tener intereses que en ocasiones suelen entrar en conflicto y estropear la obtención de buenos resultados al implementar la decisión sin consulta previa o a espaldas de quienes tienen

diferentes intereses en juego. En este tenor, si se ha efectuado un plan de implementación previo no solo se van a ver reflejados los diferentes intereses de los actores involucrados, sino que el diseñador de políticas públicas se podrá anticipar a tener en cuenta esto para arribar a negociaciones y consensos en la etapa de diseño de la política. De esta forma, dichos procesos pueden perder complejidad al estar preliminarmente identificados los elementos por tratar. Toda vez que de la aceptación y colaboración de los actores claves de la sociedad va a depender el éxito de la misma, la realización de un análisis de actores y roles adquiere un peso especial.

Planear la implementación desde el diseño de la política puede contribuir a disminuir los riesgos de resultados fallidos. Lo anterior no implica que con un plan diseñado con anterioridad no se presentarán cambios al momento de implementar, lo importante es adaptarse al cambio, minimizando al máximo cada error.

En el caso de las políticas públicas en materia de derechos humanos de los migrantes, antes de la puesta en marcha de cualquier programa, se precisa atender la opinión de miembros del sector migrante o de sus representantes, quienes deberán de disponer de medios idóneos para la comunicación de sus necesidades, a efecto de que éstas se vean reflejadas en actos programáticos concretos, lo que invariablemente devendrá en una mejor práctica gubernativa al momento de la implementación de los programad políticos concretos diseñados para la solución del problema.

Análisis breve de las principales teorías sobre la migración.

¿Qué es la migración?

Un rasgo característicamente humano es la búsqueda perenne del progreso social y la mejora personal, lo que hace posible entender que bajo las condiciones apropiadas y con los incentivos adecuados, buena parte de la población se sienta motivada a buscar alternativas de desarrollo fuera de su comunidad de origen.

La migración es un fenómeno social multifactorial y multisistémico, que precisa para su entendimiento una aproximación holística e integradora que

permita la conjugación de diversas disciplinas sociales en la interminable labor de escudriñar cada una de sus facetas.

De acuerdo con Giménez Romero, la migración es:

el desplazamiento de una persona o conjunto de personas desde su lugar habitual de residencia a otro, para permanecer en él más o menos tiempo, con la intención de satisfacer alguna necesidad o conseguir una determinada mejora (Giménez Romero, 2003: 20).

Quien migra, desde este criterio, lo hace por una cuestión utilitaria, es decir, por una suerte de preferencia devenida a raíz de incentivos externos (no necesariamente económicos, aunque es lo usual) que le incitan a abandonar sus raíces en busca de una mejora en su calidad de vida, sin que esto implique que desdeñe su tierra origen.

Para Borisovna:

la migración es causada por ciertas fuerzas sociales, económicas, políticas y ecológicas (o una mezcla de estas) que preceden claramente al movimiento de población en una secuencia temporal de causa-efecto (Borisovna, 2003: 22).

Evidentemente, Borisovna en su análisis social pretende unificar la totalidad de las causas probables de movilidad humana que incentivan a la migración, pero erra al momento de señalar la existencia de una secuencia temporal de causa- efecto, la cual no necesariamente ha de existir en todos los casos, ya que pese a que es posible percibir en forma global tendencias que dan la razón a la autora, resulta aventurado generalizar que lo anterior obedece a una línea de tiempo causal que se auto replica, puesto que esto no tiene por qué ser así.

La migración no suele ocurrir como una respuesta inmediata a estímulos sociales e individuales, sino que involucra procesos emocionales y culturales que crean el terreno fértil para que ésta suceda. De ahí que autores como Cristina Blanco afirmen que la migración es un proceso edificado sobre tres subprocesos: la emigración, la inmigración y el retorno, los cuales se desenvuelven en tres

dimensiones que le dan forma: una dimensión espacial, que implica la existencia de distancias significativas entre el origen y el destino del migrante; una dimensión temporal, que deviene de espacios prolongados de tiempo en el que el migrante se ausenta de su tierra de origen y finalmente la social, que involucra necesariamente una diferencia cultural entre la comunidad expulsora y la receptora (Blanco, 2000).

Partiendo de la perspectiva de Blanco, no resulta pertinente considerar migración al turismo ni a los viajes cortos que se realizan por motivos académicos o de negocios ya que, en dichos acontecimientos, el viajero no se enfrenta al reto de romper el arraigo cultural que le vincula a una tierra ni se ve sometido a la necesidad de adaptarse a costumbres nuevas, sino que simplemente tiene un contacto superficial con una sociedad diferente.

La migración es una construcción social edificada en el impacto cultural que se presenta ante la movilidad humana durante periodos extensos. Los autores no se han de puesto de acuerdo respecto al tiempo que se precisa para considerar migración un acto de movilidad, sin embargo, la autora Blanco logra poner el énfasis adecuado en el tema del desarraigo cultural, lo cual permite una libre interpretación del tiempo, ya que cada persona dispone de un mayor o menor apego a sus tierras de origen y en el acto migratorio el proceso de confrontación entre culturas diferentes es el que produce el conflicto y con ello da origen a la materia de estudio.

Para Blanco la migración ocurre a partir de la ejecución del acto de migrar, perspectiva que no comparten otros autores, quienes consideran que existen elementos importantes que escapan de los límites impuestos por este punto de vista y merecen ser considerados como parte del fenómeno migratorio.

Micolta (2005: 62) asume que el proceso migratorio usualmente comienza mucho antes del acto de emigrar, a lo que es válido agregar que tampoco concluye con la instalación del migrante en una nueva comunidad, sino que implica procesos más complejos tanto de introducción como de extracción de las personas en entornos geográficos y culturales distintos a los de su sociedad de origen. Dentro de ese orden de ideas, Tizón García & Salemero (1993) analizan

el fenómeno migratorio a través de sus fases, identificando cuatro: la preparación, el acto migratorio, el asentamiento y la integración.

La preparación corresponde al periodo de ideación en el que una persona a raíz de diversos eventos personales o colectivos, llega a la convicción de que su comunidad no le puede proporcionar las oportunidades de realización personal que anhela. En esta fase surgen múltiples incentivos psicológicos que el individuo obtiene del exterior, como pueden ser el enterarse de la experiencia migrante exitosa de terceros o la idealización del estilo de vida de algún lugar en concreto, al que considera mejor que el suyo y al que pretende convertir en destino.

Evidentemente, la imagen mental del fenómeno migratorio de que dispone la persona antes de partir no necesariamente se igualará al de la experiencia individual de separación del lugar de origen, sin embargo, es necesaria para la preparación y ejecución del traslado, ya que permite lograr en el sujeto el impulso necesario para sobrellevar el proceso doloroso de separarse de sus familiares y amigos para emprender el viaje.

El acto migratorio ocurre al momento de realizarse el trayecto, el cual variara en características según la distancia del destino y el medio empleado para llegar a él; pudiendo ser más o menos complicado según las vicisitudes que surjan en el camino y el estado mental del migrante ante éstas.

El asentamiento, es un periodo de choque cultural. El migrante descubre numerosas diferencias entre las costumbres de los locales y las suyas propias, lo que puede impulsarlo a querer adaptarse o a rechazar todo lo foráneo generando con ello de manera alternativa periodos de descompensación o crisis, seguidos de periodos de sobrecompensación o adaptación en el mejor de los casos. Según la manera que tenga de confrontar sus conflictos adaptativos, el migrante logrará avanzar a la siguiente etapa o se estancará en el plano social, sin lograr la integración.

La integración implica la plena aceptación del migrante hacia su nueva realidad, abandonando pautas culturales en el proceso y apropiándose de las nuevas al punto de identificarse y ser identificado por otros, como un miembro

más de la comunidad nueva. La integración no implica que el migrante pierda su identidad originaria, pero sí que ésta sea acotada a entornos más íntimos para lograr con ello encajar socialmente.

Tizón García & Salemero⁴, consideran que no todos los migrantes logran llegar a la fase de integración, sin embargo, algunos de los que no se integran buscan una alternativa funcional a ésta, consistente en algo que denomina acomodación.

La acomodación de acuerdo con Micolta León es:

La aceptación mínima por parte del inmigrado, de la cultura del país receptor con el fin de no entrar en conflicto con ella, pero sin que exista el deseo y la necesidad a nivel profundo, vital, de incorporarla como cosa suya. Se diferencia de la inadaptación en que en la acomodación se intenta que el conflicto con la comunidad receptora sea lo menos percibible, tanto para ésta como para el inmigrante (Micolta, 2005: 63).

Como se puede apreciar la adaptación del migrante a su nueva vida es un tema en el que los autores no se han puesto de acuerdo, por su parte Borisovna y Blanco la dan por sentadas, mientras que Micolta León y Tizón García consideran de importancia mayor y por necesario de entender y estudiar como parte del fenómeno.

En relación a los momentos o etapas del proceso migratorio Cristina Blanco (2000) opina que resulta más pertinente categorizarlos según la interacción del migrante con la comunidad, para lo cual los divide en: emigración, inmigración y retorno, correspondiendo la etapa de emigración e inmigración a dos caras de una misma moneda, toda vez que el migrante es emigrante de su tierra cuando se instala en otro sitio e inmigrante de éste otro sitio al momento de llegar a él, lo que implica dos subprocesos que ocurren de manera paralela y que no resulta valido ignorar: los que se van afectan a los que se quedan y a quienes ya estaban antes de llegar. La migración puede finalizar en este dúo de subprocesos, lográndose con ello parte de las interacciones aludidas por Tizón García & Salero (2003), sin embargo, no es siempre el caso. Hay una etapa

⁴ Ídem.

adicional que resulta importante comprender y es la correspondiente al retorno.

Entre quienes migran, existe en muchas ocasiones el deseo de reintegrarse a su comunidad de origen, por lo que el regreso a la misma es una suerte de éxito personal una vez cumplido el objetivo por el cual tuvieron que abandonarla, por otra parte para quienes no desean volver, el verse regresados a ella por la fuerza o por voluntad propia en virtud a la dificultad del viaje o la estadía, representa un fracaso en la construcción de su proyecto de vida, subprocesos que vale la pena analizar como parte integral del fenómeno migratorio y que constituyen un elemento muy valioso desde la perspectiva de Tizón García y Micolta León para la construcción del análisis de este fenómeno social.

¿Por qué migran las personas?

De Jong & Fawcett (1981: 13) reconocen cuatro factores determinantes para el proceso de migración: los factores asociados con el área de origen, los factores vinculados con el área de destino, los obstáculos a confrontar y los incentivos personales para la migración.

Teoría Push and Pull.

Derivado de lo anterior, surge la teoría Push and Pull (empuje- atracción), la cual:

explica la migración en el sentido del rechazo de poblaciones expulsadas de sus tierras con escasas oportunidades económicas, siendo al mismo tiempo atraídos por las ciudades donde obtendrían mejores oportunidades (Sandoval Forero, 1993).

En la dinámica económica y social de las comunidades existen fuerzas centrípetas que permiten la retención de su población y fuerzas centrifugas que la expulsa. En ese orden de ideas, conforme se hace evidente una importante asimetría entre el nivel de vida de dos naciones, se generan condiciones para la atracción de fuerza laboral de una nación a otra, dando como resultado que

numerosos individuos se desplacen de un país al otro y una vez instalados, se conviertan en un soporte y una motivación para la partida de otros sujetos quienes poco a poco van ampliando sus redes culturales en su nueva zona de residencia. El mismo fenómeno ocurre en forma similar entre diversas zonas de un país o de una región, por lo que la teoría Push and Pull puede aplicarse libremente tanto al ámbito de la migración internacional como a la migración interior de los países.

Escuela clásica.

Según Jorquera Chaparro (2013: 29) ésta escuela analiza la movilidad humana desde seis criterios:

- a) Como un nexo ineludible de desarrollo de la producción mediante la libre movilidad de factores (Smith, 1958),
- b) Como elección del individuo en el uso de sus libertades personales,
- c) Por crecimiento poblacional, entendida para este caso como superpoblación (Malthus, 1951)
- d) Como búsqueda de bienestar
- e) Por sustitución de actividades económicas (Marx, 1972),
- f) Con motivo de las diferencias salariales (Smith, 1958).

Tanto Smith como Malthus estaban en contra de que los gobiernos impusieran barreras a la movilidad de las personas o trataran de penalizar su ejercicio, ya que los individuos en su proceso migratorio solo buscan el bienestar propio y con ello, indirectamente generan progreso para los demás. Malthus (1951), quien estaba obsesionado con el control del crecimiento poblacional, consideraba a la emigración como una medida benéfica de corto plazo para la búsqueda del bienestar común, pero que no era capaz de solucionar los conflictos derivados de la explosión demográfica a largo plazo.

Marx (1972) no estaba convencido de la eficiencia del libre mercado y consideraba que la migración obedecía en buena medida a una dinámica de

acumulación de capital y concentración de la propiedad rural que traía como resultado dependencia económica y política, así como inferioridad competitiva frente a potencias externas. En el primer tomo de El Capital cuando aborda el tema de la expulsión de los irlandeses de sus tierras hacia EE. UU., ante el avance de la ganadería por parte de los ingleses señala:

Y como el apetito aprieta, los terratenientes no tardarán en descubrir que, con tres millones y medio de habitantes, Irlanda sigue siendo miserable porque está sobrecargada de irlandeses. Por tanto, será necesario despoblarla aún más para que realice su verdadero destino, consistente en transformarse en una inmensa pradera, en un pastizal bastante extenso para hartar el hambre devoradora de los vampiros ingleses [...] este procedimiento ventajoso tiene, como todas las cosas buenas del mundo, su lado malo. Mientras que la renta de la tierra se acumula en Irlanda, los irlandeses se acumulan en la misma proporción en los Estados Unidos. El irlandés, desplazado por el buey y el cordero, reaparece al otro lado del Atlántico en forma de Feniano (Marx, 1972: 752).

John Stuart Mill (1978), aunque coincidía con la mayor parte de los temores maltusianos de la superpoblación, consideraba que la emigración abría una gran oportunidad para expandir el ratio de acción del colonialismo y promovía que el Estado respaldara y financiara los flujos migratorios a efecto de poder controlar su dirección, toda vez que veía a la emigración como una actividad redituable para el país de manera conjunta.

Escuela austriaca.

En el caso de la escuela austriaca tanto en Mises (2004) como en Hayek (1997) ven a la migración internacional como un tema firmemente ligado a los principios liberales; sin embargo, el primero no aborda directamente el tema de la migración, como en cambio sí lo realiza el segundo.

En su obra Hayek (1997), solicita a las personas ser tolerantes con los forasteros enalteciendo la diversidad, ya que considera que la sociedad se ve beneficiada por la productividad que trae consigo, propugna por la eliminación de cualquier control fronterizo entre naciones, defendiendo el libre comercio y la

competencia.

Por su parte Simon¹⁶⁸ manifiesta que la inmigración no debe restringirse bajo ningún contexto, ya que equivale a limitar el ingreso de mercancías a un país bajo el argumento de que afecta a los productores nacionales, pues a pesar de que puede desatar efectos nocivos en el corto plazo, éstos son temporales, puesto que en el largo plazo los beneficios suelen ser superiores.

El enfoque de Ravenstein.

Ravestein (1885: 198 y 1889: 241) fue el primero en proponer con argumentos teóricos y un enfoque práctico una teoría de la migración. Sus famosas —12 leyes de las migraciones^{ll}, publicadas por primera vez en 1885, representan el primer intento de generalizar y predecir una serie de regularidades empíricas en las migraciones. A partir de estas leyes, Ravenstein instituyó un marco explicativo totalmente completo del fenómeno migratorio, comprendiendo a las migraciones como movimientos forzados por el sistema capitalista de mercado y las leyes de la oferta y la demanda (2003: 329).

Ravenstein describe en su obra las principales causas de la expulsión y razones de atracción migratoria. Algunos de los principios que esgrime son los siguientes:

- I. Migración y distancia. Se suscita una relación inversa entre migración y distancia. Aunado a lo anterior, los emigrantes de grandes distancias prefieren los grandes centros industriales y comerciales como lugar de destino.
- II. Migración por etapas. Quienes realizan múltiples procesos migratorios, tienden a moverse del campo a la ciudad y de una ciudad pequeña a una de mayor crecimiento económico y bienestar.
- III. Corriente y contracorriente del flujo migratorio. Cada flujo migratorio suele ser compensado con otro en sentido contrario, ya que las corrientes migratorias principales suelen generar corrientes secundarias que suelen ser compensatorias, de menor proporción y en sentido inverso.
- IV. Las diferencias urbano-rurales en la propensión a migrar. Quienes habitan las

zonas rurales tienen una mayor predisposición a emigrar que los nativos de las grandes urbes.

V. Tecnología y comunicaciones. En la medida en que se desarrolla la tecnología y comunicaciones se facilitan los procesos migratorios, acelerando los flujos migratorios.

VI. Las motivaciones económicas suelen prevalecer, argumento que posteriormente sería retomado por los neoclásicos. Al respecto Ravestein argumenta que:

Las leyes malas u opresivas, los impuestos elevados, un clima poco atractivo, un entorno social desagradable e incluso la coacción (comercio de esclavos, deportación) han producido y siguen produciendo corrientes de migración, pero ninguna de estas corrientes se puede comparar en volumen con las que surgen del deseo inherente de la mayoría de los hombres de prosperar en el aspecto material (Ravenstein, 1889: 286).

Escuela neoclásica.

Sus pioneros consideran que la migración internacional tiene un carácter predominantemente económico y puede localizarse en la diferencia salarial entre los trabajadores de distintos países y las disparidades de bienestar social que ofrecen éstos. La decisión de emigrar para los neoclásicos, tiene su fundamento en la llamada, —elección racionalll, en esta lógica el movimiento migratorio se constituye como una manifestación de la movilidad de factores en la búsqueda del mejor uso alternativo de estos, con la finalidad de maximizar una función de utilidad con unos determinados rendimientos netos esperados. En el plano macro a ésta teoría se le considera como de redistribución espacial de los factores de producción en réplica a precios relativos diferentes (Gómez Walteros, 2010: 92).

Respecto a la migración internacional, existen dos criterios generales que la explican desde una perspectiva económica de acuerdo con Arango (2000: 33-47), uno se sustenta en un análisis a nivel micro y otro a nivel macro de los incentivos migratorios. Ambos criterios de manera conjunta conforman lo que se conoce como la teoría neoclásica de las migraciones.

El análisis micro arroja como resultado un estudio de preferencias, en el que el migrante tras ponderar los costos y beneficios del acto migratorio llega a la conclusión de que al migrar existe un saldo a favor suficientemente grande como para justificar el esfuerzo y los riesgos de cambiar su lugar de residencia; lo que reduce a la migración en una suerte de inversión en capital humano (Sjaastad, 1962: 80- 93).

En el nivel macro, la migración es estudiada en términos de las relaciones de los mercados de trabajo y el espacio geográfico donde se desenvuelven (Ranis & Fei, 1961: 533). De acuerdo con Arango:

Las migraciones resultan de la desigual distribución espacial del capital y del trabajo. En algunos países o regiones el factor trabajo es escaso en relación con el capital y, por consiguiente, su precio —e nivel de los salarios— es elevado, mientras que en otros países o regiones ocurre lo contrario. En consecuencia, los trabajadores tienden a ir de países o regiones donde la mano de obra es abundante y los salarios bajos, a países donde la mano de obra es escasa y los salarios elevados, contribuyendo así a la redistribución de los factores de producción y a largo plazo, a la equiparación de los salarios entre los distintos países corrigiendo las desigualdades originales (Arango, 2003: 4).

A continuación se analizan algunos enfoques que giran alrededor de la explicación neoclásica sobre la migración internacional.

Enfoque de la teoría del desarrollo económico.

Basado en el trabajo de Lewis (Lewis, 1954), es una explicación dentro de la lógica de las llamadas economías duales, las cuales reconocen la existencia de dos sectores: uno tradicional dedicado a la agricultura cuya productividad marginal es cero y otro avanzado o industrial caracterizado por centrar sus esfuerzos en proceso de expansión conectado a relaciones internacionales de mercado. De acuerdo con Lewis, los trabajadores estilan migrar del sector primario al industrial motivados por las diferencias salariales, lo cual acontece también en el campo de la migración internacional.

El esquema teórico de desarrollo económico con oferta limitada de trabajo.

Durante el tercer cuarto del siglo XX, una variación de la teoría neoclásica ganó una amplia cantidad de adeptos, debido a su certera y sagaz explicación del fenómeno migratorio: el esquema teórico del desarrollo económico con oferta ilimitada de trabajo⁵. Aunque el modelo del prestigioso economista jamaicano y ganador del premio Nobel de Economía no fue diseñado propiamente para explicar la migración, lo hace de una manera muy lógica. De acuerdo con Lewis, en el contexto de lo que llamó «economías duales», la migración es un elemento clave para explicar lo que denominó —la oferta ilimitada de trabajo.

Resulta que cuando una sociedad predominantemente agrícola se confronta a un repentino avance de su sector industrial, la generación de nuevos empleos en las fábricas se convierte en un aliciente para la búsqueda de trabajo toda vez que el sector secundario por lo general ofrece mejores condiciones salariales que el primario. Ahora bien, las fábricas al recibir de manera constante mano de obra nueva, pueden expandir sus operaciones sin tener la necesidad de incrementar los salarios, logrando con ello una elevada tasa de utilidades. El sector primario en estos supuestos se despresa al tener menos personas trabajando en él, por lo que eventualmente se generan condiciones de trabajo más favorables y la repentina escasez de mano de obra, se convierte en un incentivo para la inversión en tecnología que sustituya el trabajo humano, logrando con ello mejoras significativas en la capacidad productiva del campo lo que con el paso del tiempo logra que ambos sectores, primario y secundario, se vean beneficiados por el desplazamiento del factor trabajo. En este orden de ideas, es posible señalar que, para Lewis, la migración se convierte en un motor que impulsa el potencial de crecimiento derivado de las desigualdades económicas.

El punto débil de la teoría de Lewis, recayó en el hecho de que era poco útil para explicar migraciones distintas a la rural-urbana y en el plano de las migraciones internacionales no era útil, por obedecer éstas a motivaciones y

⁵ Ídem. P. 139

dinámicas distintas, no explicadas por su modelo. Ejemplo de lo anterior lo constituye claramente la migración mexicana a los Estados Unidos de América, donde gran parte de nuestros paisanos realizan trabajos en los tres sectores productivos, sin que esto necesariamente se vea reflejado en significativos cambios en el ingreso de cada uno de ellos, ya que esto depende de factores más complejos que el sector específico en el que ejerce una labor concreta.

El enfoque de la decisión individual.

Este enfoque según Todaro (1969: 1938) se fundamenta en la decisión individual a emigrar al interior de una elección de —racionalidad económica—, constituyendo de esta manera una búsqueda de mayores índices de bienestar individual tomando como criterio base un balance entre ingresos y costos asentado en las diferencias estructurales entre regiones o de un país a otro. Según Sjaastad (1960: 82), en éste contexto la migración representa una inversión en capital humano.

El enfoque de la decisión individual toma en consideración para su análisis las diferencias salariales por sexo, edad, nivel educativo, experiencia, regiones, Estados, países y tipo de actividad. Bartel (1979: 775) argumenta que los estudios de las decisiones individuales sobre migración precisar estar en consonancia con la movilidad laboral, ya que se ocupar tener en consideración el vínculo establecido entre la decisión de emigrar y la probabilidad de separación, encontrar o cambiar de actividad económica.

El enfoque de la estrategia familiar.

Los principales precursores del enfoque de la estrategia familiar son Sandell (1975: 169-177), Mincer (1978: 749-773), Borjas y Bronars (1991: 123-148), de acuerdo con éstos autores la familia, así como los vínculos que surgen alrededor de ella son factores determinantes en lo que respecta a la decisión de emigrar, ya que la emigración es una estrategia en la búsqueda del bienestar

familiar, puesto que una de las principales aspiraciones del migrante es poder ofrecer una mejor calidad de vida a sus seres queridos, en este sentido, los autores consideran relevante hacer estudios en forma separada sobre los incentivos para la emigración solitaria y la emigración de todos los miembros del núcleo familiar, ya que obedecen a motivaciones diversas.

La nueva economía de la migración de mano de obra.

Según Massey (1993: 431-466), este enfoque busca diferenciarse del neoclásico, sin embargo, no es posible tratarlo como una teoría separada, toda vez que no renuncia a los principios de la teoría neoclásica y por tanto, según Gómez Walteros (2010: 93), —darle una separación abrupta es deslocalizarla de su verdadero vínculo y puede conllevar a interpretaciones erradas.

La nueva economía de la migración de mano de obra está vinculada a los trabajos de Stark (1993), quien le da dicho nombre. La aportación de Stark a la observación puntual de que la maximización de los ingresos no necesariamente es la finalidad última de las migraciones. De la observación empírica, del fenómeno migratorio, el investigador se percató de que muchas familias no incrementaban significativamente su nivel de ingresos como consecuencia de la migración, pero seguían recurriendo a ésta como una alternativa de obtención de los mismos.

De acuerdo con Stark:

gran parte de los fenómenos migratorios no hubieren tenido lugar si el conjunto de los mercados e instituciones financieras fuese perfecto y completo. Además, normalmente los mercados distan mucho de estar exentos de asimetrías, externalidades, interacciones y discontinuidades tecnológicas.⁶

Desde la perspectiva de Stark, se entiende a la migración como una estrategia familiar destinada a la diversificación de las fuentes de ingreso, más que a su incremento sustancial.

Al momento de que un miembro de la familia migra, de acuerdo con las

⁶ Ídem. P. 14.

observaciones de Stark, se previenen ciertos riesgos de las economías locales, puesto que las remesas se convierten en un sustitutivo de ingresos para los familiares que se quedan cuando no encuentran empleo o pierden ingresos derivado de desafortunadas inversiones en el sector primario o terciario de la economía local.

El enfoque de la convergencia.

Desde dicho enfoque se considera que existe una relación entre migración, desarrollo y pobreza, lo que explica que las naciones precisen implicarse en políticas de integración económica para lograr con ello la convergencia en materia de desarrollo económico, subyugando de esta manera los lastres que trae consigo la pobreza, permitiendo con ello a su vez debilitar las causas que originan la migración internacional. Tras el éxito del antiguo Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), en el marco de la Cumbre de las Américas, celebrada en Miami, Florida del 9 al 11 de diciembre de 1994, los Estados Unidos de América negoció la creación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) la cual buscó sentar las bases de una integración económica para todo el continente Americano, con excepción de Cuba (Trejo García, 2006), mientras que Europa ha desarrollado el mercado común europeo y los países asiáticos han realizado acuerdos regionales tendientes a facilitar el comercio.

Pese a que el ALCA impulsado una política de apertura comercial entre Estados Unidos y otros países del continente, al mismo tiempo ha gestionado una inhibición de la migración. Por su parte, Europa ha decidido acompañar la integración económica con una libertad de flujo de personas e intercambios educativos y culturales, traspasando con ello la barrera de lo simplemente comercial, lo que de acuerdo con Gómez Walteros (2010: 94), es el motivo por el que se han generado resultados completamente diferentes en ambos sistemas comerciales.

Sassen (1988) y Lim (1993) consideran que —la creciente integración

económica de los países tiende a incrementar, más que a reducir las presiones migratorias: de igual manera se pronuncia Alba (2005: 32-44) para el caso mexicano, de tal suerte que la incorporación de los países en desarrollo al mercado mundial no garantiza el retroceso de las migraciones y la consecución de la convergencia.

Por su parte, la Comisión para el Estudio de la Migración Internacional y Cooperación en Desarrollo Económico de los Estados Unidos (1990) declara que en el corto plazo la migración se incrementará pero que a largo plazo las políticas de apertura económica y el dinamismo del mercado inevitablemente se decantarán por la convergencia y, por dicho motivo las presiones migratorias disminuirán visiblemente su afluencia, pues su principal motor habrá sido atendido.

La teoría de la interdependencia.

Por su parte, la teoría de la interdependencia de Keohane y Nye (1988), propugna que a escala mundial existen intereses transnacionales involucrados tanto en el fenómeno migratorio como en otros que surgen a partir de la interrelación entre los estados, lo que implica que la prosperidad y seguridad de cualquier nación, precisa la colaboración con otras. Lo anterior, podría responder a que la necesidad de trabajadores migrantes en ciertas áreas de la economía americana motive a millones de mexicanos a introducirse irregularmente a Estados Unidos para satisfacer dicha demanda, obteniendo con ello a su vez, niveles adquisitivos que por el mismo trabajo no podrían obtener en el territorio nacional. Los países no son islas ni prisiones amuralladas del mundo exterior (aunque más de alguno intente serlo), lo que implica que las acciones y necesidades surgidas en otras latitudes en mayor o menor medida los afectan, de ahí que es posible decir que son interdependientes.

Ahora bien, la interdependencia no implica simetría en las relaciones, puesto que es posible que dos naciones sean interdependientes pero el balance general de dicha relación demuestre severas asimetrías, por lo que a la larga

una puede beneficiarse en perjuicio de un detrimento sostenido de la otra, como muchas veces lo sostuvo Prebisch en su lógica de la visión centro-periferia (Sotelsek, 2008: 615-636).

Para Prebisch, citado por Krasner: *“La interdependencia sostiene que los estados no tienen la capacidad de alcanzar resultados óptimos a través de las acciones nacionales unilaterales. Las iniciativas unilaterales se verán frustradas por fuerzas externas sobre las cuales los estados no tienen control”* (Krasner, 1990: 54).

Como respuesta a la teoría neoclásica y los enfoques desprendidos a partir de sus postulados, surgieron varias teorías que bajo una perspectiva histórico estructural, han pretendido dar una explicación congruente al fenómeno migratorio; las principales son: teoría del mercado de trabajo fragmentado, teoría marxista de la acumulación capitalista y teoría del sistema mundial, todas ellas basadas en mayor o menor medida de esquemas de pensamiento marxistas. La principal diferencia entre la teoría neoclásica y los enfoques neomarxistas, reside en que mientras la primera piensa la realidad social en términos de orden y equilibrio, las segundas lo hacen como una lucha de clases.

La teoría del mercado de trabajo fragmentado

La teoría del mercado de trabajo fragmentado, parte del postulado de que en el capitalismo moderno coexisten dos sectores claramente diferenciados al interior del mercado de trabajo; el primero de ellos, al que domina sector primario, se caracteriza por empleos con salarios altos, beneficios sociales amplios, condiciones laborales excepcionales y estabilidad; por su parte, otro sector al que nombra secundario, es caracterizado por la alta peligrosidad o naturaleza desagradable de sus empleos, la elevada rotación de personal, bajos salarios y nula seguridad social.

Pese a que tanto el sector primario como el secundario son propios de todas las comunidades con un sistema económico capitalista, en las naciones desarrolladas se generan los incentivos suficientes para la migración

internacional en virtud de que su sector secundario no dispone de suficientes trabajadores que deseen emplearse en dicha área, lo que motiva a que atendiendo diversos beneficios de éstas sociedades, miembros de otras decidan ocupar las vacantes (Massey et al, 1998: 186-226).

De acuerdo con Pioré (1983: 249- 253), los cuatro motivos por los que los migrantes sustituyen a los nativos de los países desarrollados en las actividades propias de los sectores secundarios son los siguientes:

A) La inflación estructural. La mano de obra migrante permite mantener bajos salarios, lo que a su vez se refleja en una mejora en la competitividad que los contratan.

B) Incentivos psicológicos. Los trabajadores nativos identifican cierta clase de trabajos como labores de migrantes, por lo que se sienten poco motivados para su realización debido al escaso valor social otorgado a los mismos. Los migrantes por su parte, encuentran motivación para la realización del trabajo en la búsqueda del progreso material, por lo que no se ven afectados por la falta de status laboral e incluso su propia posición como trabajador asalariado en un país extranjero frente a sus connacionales que radican aún en su país de origen le confiere cierto status que le permite encontrar motivaciones psicológicas para seguir realizando las labores encomendadas, por muy desagradables o peligrosas que éstas sean.

C) Demografía de la fuerza de trabajo. En las sociedades desarrolladas, el sector secundario no dispone de suficientes trabajadores nativos en virtud de la sobrecalificación de éstos, lo que genera condiciones para que mano de obra no calificada extranjera ocupe las vacantes.

D) Dualismo económico. El capital y el trabajo tienen distinto nivel de importancia para los dueños de los medios de producción. El factor capital tiene una importancia mayor, por considerarse un factor fijo de la producción, mientras que el factor trabajo se le categoriza como variable, lo que trae como consecuencia que ante debacles económicos, los empresarios despidan a sus empleados y los recontracten una vez superada la crisis. Ésta falta de estabilidad laboral se acentúa de especial manera en el sector secundario, lo que se

desincentiva a los trabajadores locales y genera condiciones apropiadas para su sustitución por foráneos⁷.

Éste último motivo da origen a una subteoría llamada teoría del mercado de mano de obra dual (Pioré, 1979), según la cual, la migración internacional tiene su origen en una constante demanda de mano de obra de los países desarrollados económicamente, quienes producen en forma involuntaria una segmentación de los mercados de trabajo.

La demanda permanente de mano de obra extranjera surge por motivaciones de carácter principalmente sociológicos, puesto que los trabajadores de las sociedades industrializadas no están dispuestos a realizar ciertas actividades económicas por estar mal remuneradas, ser consideradas inestables, peligrosas, no cualificadas, degradantes o de poco prestigio y cuyo ejercicio denota una posición social baja, desmotivante y de nulas posibilidades de ascenso.

No obstante la pertinencia de las observaciones de ésta teoría, sus detractores la consideran falaz por fundamenta su exposición teórica en que la migración internacional tiene su origen en la demanda de trabajo permanente; lo que impulsa a creer que cada emigrante tiene un trabajo asignado por la propia dinámica migratoria, lo que en la práctica no ocurre, puesto que los trabajadores que viajan contratados de manera legal, son una fracción muy pequeña, si se compara con el grueso de la fuerza emigrante (Gómez Walteros, 2010: 95).

La teoría marxista de acumulación capitalista

La teoría marxista de la acumulación capitalista, al igual que la teoría del mercado de trabajo fragmentado, reconoce la existencia de una estratificación laboral, sin embargo centra su atención de manera especial en los procesos de desarrollo. Para sus defensores, lo que importa conocer no es la migración sino la corriente migratoria, puesto que ésta nos arroja información relevante sobre las relaciones de supra- subordinación entre las comunidades, ya que los flujos

⁷ Ídem.

tanto de mercancías como de trabajo, suelen ser atraídos por las naciones centrales, convirtiendo a las periféricas en una fuente de explotación tanto de recursos como de personas (Giménez Romero, 2003: 25).

De acuerdo con Sandoval (1993) la economía capitalista tiende a expulsar o atraer población productiva, de acuerdo con los ciclos económicos que le caracterizan, por lo que los movimientos migratorios no son consecuencia de los errores cometidos por las administraciones públicas como lo infiere Keynes, sino que tanto el desempleo como la migración corresponden a factores intrínsecos al desarrollo económico de las comunidades, lo que lleva a Sandoval a deducir la existencia de determinantes tanto estructurales como súper estructurales en la dinámica social, siendo la migración una variable más del capitalismo.

En palabras de Navarro Chávez & Ayvar Campos (2010: 27):

La teoría marxista postula que la migración es un fenómeno que nace del propio sistema capitalista y del desarrollo social, nuestro argumento al respecto es que la migración surge en parte por las relaciones económicas que se presentan bajo el sistema capitalista, sin embargo, existen factores que van más allá de estas relaciones capitalistas, y muestra de ello es que el fenómeno migratorio se dio mucho antes de la época capitalista y que en la actualidad están reflejadas tanto en los aspectos socio-políticos como culturales que fomentan la migración.

Teoría de los sistemas mundiales.

Esta teoría tiene como fundamento un análisis histórico estructural, con el que se pretende explicar las desigualdades económicas y sociales de la actualidad. Sus principales representantes son Sassen (1988), Portes y Walton (1981), éstos últimos consideran que a partir del siglo XVI se conformó un sistema mundial de estructura eurocentrista en el que se definieron tres esferas concéntricas: centro, periferia y semiperiferia; las cuales a través de sus relaciones económicas, permiten explicar la naturaleza de las migraciones.

Kearney (1986: 331-361) considera que la teoría de sistemas sitúa la división internacional del trabajo en el centro del análisis migratorio, al ofrecer una visión global de la manera en que operan los flujos migratorios dentro de un

conjunto más amplio y problemático de circuitos de capital y mercancías.

Massey (1993) considera que éste enfoque surge como resultado de las disrupciones provocadas por el desarrollo capitalista, toda vez que al momento en que las operaciones de las empresas se extendieron del centro a la periferia y a la semiperiferia, se generó una economía mundial unificada en la que se estratificaron relaciones de codependencia entre las naciones, basadas en la dominación de las economías desarrolladas sobre las emergentes. En este contexto, para asegurar la maximización de sus utilidades, las corporaciones transnacionales, generaron condiciones que incentivaron la sustitución de las prácticas económicas tradicionales por prácticas capitalistas, lo que degeneró en desempleo para los países de la periferia, construyendo con ello el ambiente propicio para que los países desarrollados absorbieran ese excedente de mano de obra para sus áreas laborales más desfavorecidas.

La teoría del sistema mundial de la migración invita a reconocer, que la expansión del capitalismo y su introducción en los países menos desarrollados produce desequilibrios, debido a que las empresas multinacionales son intensivas en capital y su principal objetivo es aprovechar materias primas, mano de obra barata, y generar utilidades que retornan al país inversor (Gómez Walteros, 2010: 95), sin preocuparse por las consecuencias que ésta postura dilapidaría genera en el ambiente natural y social de los países explotados, donde se genera tras la sustitución de actividades, un desplazamiento de mano de obra, el cual tras las emigraciones primarias al interior de cada país, se vuelve propensa a migraciones internacionales en su búsqueda por niveles más altos de bienestar.

Para Kerbo (2003- 228), la base de este enfoque se localiza en la tesis de la presencia de un sistema de estratificación mundial, fundamentado en una división laboral a escala planetaria. Según Wallerstein (1974: 229-233), existen estructuras sociales y políticas, que se encuentran determinadas por la dinámica económica y poblacional mundial, produciendo relaciones concretas entre los integrantes del sistema, tendientes a mantener estable el status quo de las migraciones aun cuando esto se genere en detrimento de las partes periféricas

(Wallerstein, 1995: 5).

Según la perspectiva de Kearney la división internacional del trabajo en la praxis se constituye en una fuerza asimétrica, en la que el intercambio resultante de la producción de diferentes mercancías en diferentes regiones del mundo, crea regiones de consumo y regiones de producción, donde los excedentes se transmiten de las periferias hacia el centro (Kearney, 1986: 340).

Arango considera que:

los sistemas de migración son espacios caracterizados por la asociación relativamente estable de una serie de países receptores con un número determinado de regiones de origen. Tales asociaciones no son mero resultado de las corrientes migratorias, sino que se ven reforzadas por conexiones y vínculos de distinta naturaleza: estos vínculos y sus asociaciones múltiples, constituyen el contexto más adecuado para el estudio de la migración (Arango, 2003).

Los vínculos referidos por Arango (2003: 33- 47) se relacionan con la homogeneidad estructural relativa, cercanías geográficas, políticas similares y la existencia de redes supranacionales de soporte.

- Kritz y Zlotnik (1982: 1-16) a efecto de poder estudiar los flujos migratorios, presentan un esquema metodológico compuesto por los siguientes elementos:
- Contexto político: estudios relativos a la intensidad migratoria, acuerdos políticos sobre los flujos migratorios y el estado de las relaciones internacionales entre el país de origen y el de destino,
- Contexto social: estudios enfocados a las diferencias entre los niveles de bienestar de cada nación y las redes de migración que dan soporte a quienes deciden abandonar temporalmente su tierra de origen.
- Contexto económico: examen de niveles salariales y diferencia en el costo de vida, así como el estado general de la economía.
- Contexto demográfico: análisis de las diferencias de las tasas de fertilidad entre los nacionales y extranjeros del país destino, así como la disminución o incremento poblacional ocasionado por la movilidad humana.

- Otros motivos de unión: que pueden estar constituidos por los vínculos históricos, culturales, coloniales y tecnológicos.

De acuerdo con Gómez Walteros (2010: 96), en épocas recientes diversos políticos mexicanos tienen a aprovechar el entramado de relaciones de amistad y familiaridad existentes en los Estados Unidos para trasladarse durante sus campañas electorales a dicho país, en busca de apoyo económico para sus campañas, exponiendo su plan político en asentamientos previamente focalizados en los que procuran recoger la inquietud de los migrantes originarios de los lugares que pretenden gobernar.

Las redes de migración.

El concepto de redes de migración tiene sus orígenes en la obra de Thomas y Znaniecki (1986) quienes lo emplearon a inicios del siglo XX para estudiar a los campesinos polacos en Europa y en los Estados Unidos de América. Desde la perspectiva de estos autores, las redes de migración constituyen un conjunto de relaciones interpersonales que se suscitan entre emigrantes y quienes regresan a su país de origen con familiares, paisanos y amigos que aún radican en el país expulsor de migración. Los emigrantes con experiencia y arraigo comunican información relevante para los nuevos emigrantes, les proporcionan apoyo económico, alojamiento, comida, e inclusive les consiguen sus primeros empleos, lo que contribuye a (utilizando terminología de reciente data) disminuir los costos de transacción del acto migratorio. Lo anterior permite la construcción de un tejido social que genera muestras de valor social en el país de origen generando un efecto multiplicador, con el que se amplía y perpetúa la red.

Para Navarro López (2002: 53) las conexiones de redes forman una suerte de capital social que aumentan las probabilidades de migración, siendo ésta un proceso de difusión auto sostenido con implicaciones y corolarios diversos.

Según Flores y Rello (2003: 209): *“el capital social es la capacidad de acción colectiva que hace posible ciertos componentes sociales con el fin de*

obtener beneficios comunes”. Estos autores consideran que para poder disponer de una visión clara del concepto de capital social es preciso ligarlo a tres componentes fundamentales: 1) las fuentes e infraestructura del capital social, 2) las acciones individuales y colectivas, 3) y las consecuencias y resultados generados.

Es importante tomar en cuenta que las redes de migración no solo generan en la praxis condiciones de bienestar para los migrantes sino que también son fuente de toda clase de abusos por parte de quienes aprovechando sus contactos transnacionales lucran con la migración e inclusive se aprovechan de quienes están en estado de vulnerabilidad por su condición migrante, lo que da origen a delitos como la trata de personas, fraudes, extorsiones o incluso secuestros, a lo largo y ancho del globo. Para la movilidad irregular de migrantes en México se emplean a —coyotes o —polleros, en el Mediterráneo —patrones de pateras y —guías del Sahara, sistemas que involucran altos riesgos para la vida de los emigrantes ante la precariedad de las condiciones del viaje y la falta de certeza respecto al logro del objetivo (Gómez Walteros, 2010: 96).

La causación acumulativa.

Término creado por Mirdal (1959) y retomado por Massey (1998: 189-256), consistente en el proceso a través del cual la migración desarrolla una dinámica propia y se perpetúa a sí misma, mediante una paulatina modificación de la realidad tanto de la comunidad de origen como la de destino, que induce nuevos desplazamientos mediante la reproducción de procesos socioeconómicos y la expansión de redes. Ejemplo de lo anterior lo constituyen el desarrollo de una cultura de la migración, distribuciones inapropiadas del capital humano y la estigmatización laboral de ciertas clases de empleo que terminan reservándose implícitamente a los inmigrantes en la comunidad destino.

La privación relativa.

Para Délechat (2001: 476), el análisis de la etiología de la migración mexicana a Estados Unidos durante las últimas décadas, ha permitido que el marco teórico predominante en el estudio de las migraciones fuera la teoría de las redes migratorias, que explica este fenómeno a través de la posesión de lazos familiares o de amistad que tienden a disminuir los riesgos y costos de la emigración; permitiendo a los emigrantes desplazarse hacia regiones de alto capital social, permitiendo con ello reproducir los procesos migratorios en el futuro (Gozdziak & Bump, 2004: 149-164). Sin embargo, la teoría de la privación relativa explica la persistencia antes referida de la reproducción de los fenómenos migratorios en los espacios de migración previa a partir de un razonamiento completamente distinto. Según Izcara Palacios (2009: 7-33), la etiología de la emigración, lejos de ubicarse en la posesión de capital social, aparece arraigada a un trastrocamiento —provocado por la propia emigración— de la posición social de los individuos y familias dentro de su grupo de referencia, lo que sólo puede ser atendido mediante nuevas olas migratorias, es decir, el progreso de algunos migrantes obliga a otras personas a migrar ya sea por el incremento en el costo de vida de la región a donde llegan las remesas o por la presión social que implica el observar a los paisanos mejorar su calidad de vida a mayor velocidad de lo que permiten las opciones laborales de la propia tierra.

La teoría de la "privación relativa" considera a los procesos migratorios como resultado de una situación de inequidad de ingresos dentro de la comunidad de origen (2006: 118- 145), por lo que dicha privación relativa consiste lato sensu en una ausencia de bienes en relación a un grupo de referencia, por lo que los individuos y familias la experimentan "privación relativa" al ser incapaces de disponer de cuotas de consumo semejantes a otros individuos y familias de su entorno social. En este orden de ideas, el incentivo de la emigración no está una función de un nivel específico de ingresos, sino en la paridad adquisitiva de individuos y familias que pertenecen a un mismo grupo

(Stark & Yitzhaki, 1988: 69).

La decisión de emigrar desde la teoría de la privación relativa se origina por la posición de un individuo o familia en la distribución de ingresos al interior de la comunidad local; de tal suerte que la emigración tiene como propósito mejorar el estatus relativo de un individuo o familia dentro de su entorno social (Van Wey, 2005: 148). Quinn (2006: 136) conceptualiza a la privación relativa como "un individuo, o familia, viendo su *situación por debajo de un punto de referencia tal como el estándar de una comunidad o inferior al resultado de un grupo particular*".

Los procesos migratorios involucran una duplicación de los grupos de referencia. En el caso de la migración, dichos son la comunidad de origen y la de destino. Esto implica una reversibilidad en los conceptos de "privación" y "satisfacción", toda vez que en la nueva sociedad de inmigración el individuo pese a que puede experimentar una mayor satisfacción debido a un incremento de su poder adquisitivo en comparación al que disponía en su comunidad de origen; también experimenta una mayor privación al contrastarse con su nuevo grupo de referencia, en la sociedad de destino, ya que su capacidad de adquisición de bienes a menudo se encontrará por debajo de la media que dentro de la sociedad de referencia anterior.

De acuerdo con Stark (1993: 63) , los procesos migratorios permanentes sólo pueden cristalizarse en el siguiente escenario:

$$\bullet \quad (P_B < P_A) + (S_B > S_A)$$

En el que:

P = Privación

S = Satisfacción

A = Sociedad de partida B = Sociedad de destino.

Lo que significa que el inmigrante tratará de acomodarse en la sociedad de destino únicamente si se cumplen dos condiciones: 1) que incremente su satisfacción al contrastar su situación socioeconómica con la que tenía en la sociedad de partida; y 2) que disminuya su privación, debido a que perciba un

incremento de su posición social al interior del nuevo grupo de pertenencia en el que se adhiere en la sociedad de destino.

La circularidad migratoria.

La premisa fundamental sobre la que descansa la circularidad migratoria es que la persistencia, así como la afluencia que ha caracterizado a los flujos migratorios irregulares, se pueden explicar por medio de dicho concepto, el cual no se puede considerar descriptivo, sino que surge a partir de una construcción teórica que implica varios factores, mismos que dan lugar a subsecuentes conceptualizaciones (Bustamante, 1997: 127-144). Así se concibe que la "circularidad de la migración" estaría revelando

aquel proceso a lo largo del cual un migrante alterna estancias continuas entre su lugar de origen y su lugar de destino, hasta que deja de hacerlo debido a la edad o al hecho de haber logrado a lo largo de ese proceso que su familia se cambiara de residencia permanente mudándose a Estados Unidos (Bustamante, 1992).

La teoría de Bustamante puede explicarse en los siguientes puntos:

1) Un número frecuente de experiencias migratorias de ida y retorno a lo largo de una vida, dimensión temporal que se operacionaliza mediante el concepto de "carrera migratoria", la cual corresponde al tiempo durante el que una persona se mantiene yendo y viniendo de México a Estados Unidos, desde que se despide de su última residencia habitual, por primera vez, hacia Estados Unidos, hasta que toma la decisión de asentarse con carácter permanente en algún punto de la dimensión espacial implícita en la noción de circularidad.

La relevancia de que el concepto de "carrera migratoria" tome por inicio, el primer desplazamiento hacia el norte con la intención de buscar trabajo en Estados Unidos radica en que con ello se da cuenta de lo que le pasa al migrante en el tiempo y en el espacio que recorre desde su última residencia hasta la frontera norte, previo a cruzarla y convertirse con ello en un inmigrante internacional. Dicho tiempo y espacio por lo general, no es reconocido en la conceptualización técnica más ampliamente aceptada de la conducta migratoria,

la cual define al inmigrante como aquel que se ha desplazado de un país y que ha entrado a otro que no es el suyo. Cuando dicha conceptualización da como resultado el cálculo de un saldo neto migratorio, los acontecimientos de vida del individuo antes de ser objeto de un registro oficial del cual depende su identificación como migrante, quedan sin un reconocimiento conceptual que den cuenta de esa experiencia premigratoria que sociológicamente pertenece al fenómeno de la migración internacional. El concepto de carrera migratoria, subsana el error de mandar a esa conducta a la categoría de migración interna. Los registros de los que depende la categoría analizada no son tan dinámicos como puede ser la conducta correspondiente a la migración internacional irregular de México a Estados Unidos, la cual está inserta en un contexto social que implícitamente se apropia de la noción teórica de la circularidad, no obstante, logra explicar apropiadamente la conducta migratoria aún de aquellos que no pudieron cruzar la frontera y que por ello técnicamente no pueden considerarse inmigrantes de Estados Unidos. (Bustamante, 2000: 7-49)

Por otro lado, el énfasis implícito en la noción de circularidad de la experiencia migratoria de retorno, resulta de gran importancia teórica, ya que parte del supuesto de que el retorno migratorio tiene una vital importancia en la gestación de la circularidad migratoria como: a) fuente de información; b) de socialización, c) de reproducción de la migración en términos generacionales y; d) como eslabón en la creación de redes de apoyo a la migración.

1) La noción de circularidad involucra una conceptualización totalizadora de la experiencia migratoria que contiene una dimensión objetiva y otra subjetiva, dentro de la noción macro de migración como proceso social. En el análisis de lo macro a lo micro según Bustamante, la migración internacional irregular es entendida como una relación social cuya dimensión micro está personificada por el migrante como buscador de empleo en otro país, quien, en términos de Max Weber, "orienta su conducta" hacia la otra parte de su relación social de migración, representada en esta dinámica social por el empleador estadounidense, quien responde a esa conducta migratoria contratándolo⁸. Esta

⁸ Ídem

relación social es elemental para la comprensión del fenómeno en virtud de que acontece gracias a un "entendido común", generado por la recurrencia de una práctica de más de un siglo de antigüedad, entre el migrante originario de un país diferente al de quien lo contrata en Estados Unidos.

La circularidad también implica una interacción dinámica entre los elementos circunscritos a la dicotomía teórica de dimensiones objetivas y subjetivas. La dimensión objetiva envuelve a la conducta migratoria y el conjunto de relaciones sociales empíricas que definen al migrante como un actor, en patrones de interacción con otros actores sociales a lo largo de la dimensión espacial de su migración.

Bustamante (1992) incluye dentro de las dimensiones objetivas del proceso de circularidad, en primer lugar al desplazamiento o conducta migratoria, lo cual es relevante para la presente investigación, ya que en un contexto más estructural, se encuentra la posición adscrita a los migrantes dentro de las estructuras de poder de sus sociedades de origen en las que, por el hecho de haberse alejado, pierde capacidad de defensa como sujeto de derechos humanos, por lo que en términos del autor, es posible afirmar que el migrante gana indefensión, conforme se aleja de su comunidad de origen. De este supuesto surge la noción de "vulnerabilidad estructural" de los migrantes, para sugerir el proceso paradójico mediante el cual los migrantes/extranjeros son "etiquetados" como "extranjeros" en un sentido peyorativo, como consecuencia de una construcción social que parte a su vez de un acto de poder, en el que los nacionales de un país tergiversando algunos conceptos jurídicos como el de soberanía y ciudadanía, emprenden un proceso de discriminación hacia aquello que no pertenece a su nación. En este contexto, la construcción social de la naturaleza peyorativa del uso de la etiqueta de "extranjero" se transforma en la base ideológica sobre la que descansa la creencia de que los migrantes son inferiores especialmente, si se trata de migrantes indocumentados.

La dimensión subjetiva a que hace referencia Bustamante, en relación al proceso social de la circularidad, consiste en lo que Pierre Bourdieu (1997: 318) conceptualiza como el —habitus de los procesos sociales, que residen en el

contexto cultural en el que las relaciones sociales de la migración se llevan a la práctica. El *habitus* migratorio incluye el conjunto de valores, información, conocimiento, procesos de aprendizaje, patrones culturales y capital cultural, y la forma en que dichos elementos construyen y reproducen los procesos sociales de las migraciones entre México y los Estados Unidos, así como la estructura social inherente a un mercado de trabajo internacional en el que las multitudes relaciones sociales de la migración se suscitan.

Para el estudio de la migración, la teoría de Bustamante no utiliza la noción de "mercado" en términos de la economía clásica sino en términos de la sociología clásica; dicho de otra forma, en términos de lo que Max Weber definió como un "mercado imperfecto". En su época Weber quiso explicarse el por qué se establecían salarios tan bajos a los inmigrantes polacos en las haciendas de los "Junkers" bismarkianos, en términos de una interacción entre las fuerzas de la demanda y las de la oferta con una tendencia al equilibrio, por lo que recurrió a la noción de un mercado imperfecto en el que los salarios no resultaban fijados como los precios del trigo o de las papas, sino en relación a lo que llamó una "asimetría de poder" entre los campesinos polacos y sus patrones (Trujillo & Álvarez, 2010: 137- 154).

Max Weber en su teoría del mercado imperfecto, comprende a la dimensión estructural de las relaciones sociales de la migración como un mercado internacional de mano de obra que funciona de facto y que se caracteriza por una asimetría de poder entre los actores principales de las relaciones sociales de la migración (Weber, 2004: 48). Retomando a Weber, Bustamante (1992: 127-144) afirma que ésta "asimetría de poder" se refuerza a sí misma en todos los niveles que caracterizan la relación de México con Estados Unidos: desde el nivel microdimensional de las relaciones laborales de un migrante indocumentado mexicano con el patrón estadounidense que lo contrata, hasta la relación de gobierno a gobierno o del nivel más macrodimensional de nación a nación.

Para Bustamante (1997: 7-49) la importancia teórica de conservar la noción de mercado como el espacio abstracto donde acontecen relaciones

sociales de carácter laboral, producto de la migración irregular de mexicanos a Estados Unidos, tiene como piedra fundamental la conceptualización de la dinámica de la circularidad de la migración como efecto de la interacción entre las fuerzas de la oferta laboral que operan en México y desde México, con las fuerzas de la demanda laboral que operan en y desde Estados Unidos. Para comprender dichas "fuerzas" debemos suponer que cada una de ellas está determinada a su vez por otras dinámicas de mercado que se gestan en el interior de cada país. Desde ésta perspectiva, la dinámica de la circularidad de la migración proviene de la interacción de esas "fuerzas".

¿Qué efectos genera la migración?

Respecto a los efectos de la migración, resulta conveniente distinguir los que atienden al país receptor de los del país de origen.

Para el país receptor.

Gomez Walteros (2010: 86) afirma que existen numerosos prejuicios infundados que suelen ser explotados en la arena política de los países desarrollados, donde se percibe a la inmigración como la causante del incremento del desempleo, la caída de los salarios, el deterioro de los servicios sociales y la pérdida de valor de los bienes inmuebles, así como del incremento de la violencia y la criminalidad.

No obstante lo anterior, una investigación seria al momento de abordar el tema de los efectos sobre salarios y tasa de desempleo de la migración, precisa tomar en consideración elementos como el nivel de apertura de la economía, el grado de sustitución de las factores productivos, la flexibilidad del mercado de factores, la distribución del flujo migratorio por zonas y actividades económicas (Friedberg & Hunt, 1995: 23- 44) el nivel de empleo, la experiencia, la cualificación, el tiempo de residencia y la etapa generacional del inmigrante (Borjas, 2003: 1335- 1374), así como el grado de movilidad de la fuerza laboral

nativa frente a la extranjera (Card, 2001: 22-64), así como la diferenciación de las actividades con motivo del sexo y origen del flujo migratorio en concreto (Drinkwater et al, 2002: 52).

De igual manera resulta relevante determinar si el trabajo del inmigrante es sustituto o complementario respecto al nativo, la condición jurídica del trabajador inmigrante y su tratamiento en materia salarial (Grossman, 1982: 596: 603) (Hazari & Pasquale, 2003: 141-151) (Vincens et al, 2005) y la fase del ciclo en que se localiza la economía (Friedberg & Hunt, 1995).

Para Dustman, Frattini y Glitz (2007) resulta preciso efectuar evaluaciones cuidadosas y prescindir de generalizaciones basadas en estereotipos respecto a los efectos de la inmigración.

Gómez Walteros (2010: 87) manifiesta que:

El inmigrante genera riqueza a través de su trabajo, causando un efecto producción y otro sobre demanda inducida a través del consumo. Estos efectos son tanto directos como indirectos, y se pueden medir a través del valor agregado (VA) por producción y valor agregado inducido por demanda (VAID), como la generación de nuevos empleos en favor de los nativos e inmigrantes.

De acuerdo con Vincens (2005), si se desea cuantificar los efectos encadenados y evitar subvaloraciones tanto en lo que respecta a la producción como a la demanda de manera global se pueden emplear los métodos de oferta de Gosh y de demanda de Leontief, puesto que el mercado laboral suele asimilar

la fuerza laboral como un complemento necesario que resuelve la escasez del mercado autóctono y facilita el crecimiento económico (Vincens, 2006: 33).

Según Simon (1989) y Moore (1998) en el caso estadounidense el efecto es positivo para la población local, aunque según la perspectiva de Borjas, Borjas y Hilton (1996: 576- 604) y Weintraub (1984: 25-43) el efecto es negativo, finalmente, en el caso de Blau (1984: 222- 239) el efecto es neutro.

La discordancia en la valoración de los efectos de la migración obedece a la metodología empleada, las fuentes de valoración, el espacio geográfico concreto en que se realizan las observaciones y los periodos analizados, puesto que si

bien es cierto que al inicio de las oleadas migratorias, los trabajadores inmigrantes suelen solicitar más servicios sociales que los nativos como consecuencia de encontrarse en su fase de instalación en virtud de su precariedad económica, sin embargo con el paso del tiempo se transforman en contribuyentes netos por ser más jóvenes que la población nativa. Aunado a lo anterior, se sabe que los inmigrantes tienen mayor propensión al emprendimiento, por lo que muchos de ellos suelen convertirse en empresarios, generando con ello nuevas fuentes de trabajo para otros migrantes y para la población local (Gómez Walteros, 2010: 87).

Los inmigrantes como empresarios de acuerdo con Solé y Cavalcanti (2007) al tener vinculación con sus países de origen, suelen crear las llamados empresas circuito o étnicas. La corriente culturalista, sostiene que ciertos colectivos de inmigrados disponen de habilidades sociales y culturales que les permiten acceder al éxito en los negocios, lo que los impulsa a emprender (Arjona & Checa, 2006: 117-146); basado en ello Glazer (1955: 3-41) explica la forma en que comunidades como la judía en Estados Unidos ha logrado amasar grandes capitales e influencia, lo cual también resulta válido para comunidades de inmigrantes chinos, japoneses, indios o coreanos (Kim, 1981) (Bonacich, 1975: 96-112). Por tanto, según esta teoría, las diferencias existentes en el modo de incorporación laboral entre los distintos colectivos se explican a partir de su bagaje económico distintivo y el éxito o fracaso de la empresa se enmarca dentro unas características culturales singulares (Suttles, 1972) (Light, 1980: 33-57) (Raijman & Tienda, 2003: 783- 801) (Smart, 2003: 311- 342).

Bonacich (1973: 583- 596) al analizar el fenómeno empresarial migrante, sostiene que éste surge como respuesta cultural y económica a un mercado laboral fragmentado y hostil hacia los extranjeros (reactive ethnicity), generando lo que identifica como minorías intermediarias (middleman minorities), lo que significa que la exclusión del mercado de trabajo general constriñe a los inmigrantes a buscar su sustento en el comercio mediante el autoempleo. Lo anterior ocasiona entre el colectivo, por una parte, la búsqueda de redes de solidaridad étnica (Light & Bonacich, 1988) y, por otra, la autoexplotación de sus

familiares y coétnicos asalariados, con lo cual se pretende crear disminuir los riesgos costes que por lo general conllevan las actividades de carácter empresarial. De ésta manera, Bonacich²⁶⁶ logra identificar a los negocios familiares como un instrumento de adaptación de los trabajadores temporales migrantes (sojourners).

Para concluir, uno de los argumentos que se estila esgrimir en contra la inmigración es que la población aumenta a un ritmo más acelerado del que lo hace la economía, lo que puede traer como consecuencia un incremento en los índices de pobreza, no obstante lo anterior algo que caracteriza a los países receptores de migración es que generalmente disponen de tasas muy bajas de natalidad y un envejecimiento poblacional muy elevado. En relación a ésta postura, Simón responde:

... y cuanto más personas más mentes hay para descubrir nuevos depósitos y aumentar la productividad, con materias primas como con todos los otros bienes... En realidad, la tecnología mantiene creando nuevos recursos, de manera que la mayor restricción sobre la capacidad humana para disfrutar de minerales de forma ilimitada, energía y otras materias primas a precios aceptables es el conocimiento (Bonacich, 1973: 583-596).

Según la perspectiva de Hayek (1997) y Simon (1989), los inmigrantes favorecen el rejuvenecimiento de la fuerza laboral y enriquecen la diversidad, toda vez que la llegada de los inmigrantes contribuye al enriquecimiento de la cultura de un país y potencia nuevas expresiones identitarias que se derivan del sincretismo social.

Para el país de origen.

Existe una amplia gama de opiniones respecto a éste tema, no obstante pocas de ellas tienen un sustento científico sólido, por lo que la percepción suele jugar un papel de primer orden en éste rubro. La mayoría de la población de los países emigrantes suele disponer de una valoración positiva respecto a la migración en virtud de la mejora que pueden apreciar respecto a sus propias condiciones económicas y como consecuencia del nivel de cualificación,

aprendizaje, experiencia e información adquirida sobre las vivencias que sus familiares comparten respecto a la experiencia internacional. No obstante lo anterior, los pobladores de los lugares de origen suelen ignorar por lo general de manera no intencional el que al desplazar parte de su población al extranjero, se suscita una pérdida de capital humano, el cual deja de laborar en actividades económicas dentro del territorio, para hacerlo en otros espacios físicos donde se aprovecha de su mano de obra para el enriquecimiento de otras naciones. Para algunos autores el desplazamiento del capital humano se compensa con las remesas que los migrantes envían a sus familiares y por el potencial retorno con el que las experiencias nuevas e innovadoras aprendidas en el extranjero se pueden incorporar a la vida de su región (Gómez Walteros, 2010: 87).

Papademetriou (1998: 21- 22) considera que en el plano de las experiencias supranacionales, es posible describir al menos cuatro tipos de modalidades diferenciadas del vínculo migración y desarrollo, considerando para ello tres dimensiones analíticas clase: las modalidades de desarrollo regional, la integración económica de las regiones y el rol de los migrantes en el desarrollo local, regional e internacional (Wise & Rodríguez, 2000: 371-380). Las modalidades referidas por Papademetriou son las siguientes:

a) Integración económica promotora de desarrollo de los países exportadores de trabajadores migrantes.

De acuerdo con Navarro Chávez y Ayvar Campos (2010: 59):

Los países exportadores de mano de obra además de resolver en alto grado su rezago socioeconómico pasan de ser exportadores de fuerza de trabajo a receptores de inmigrantes provenientes de zonas externas al bloque.

a) Gestión gubernamental del desarrollo en países exportadores de trabajadores migrantes.

Mediante el diseño de una estrategia de desarrollo nacional sustentada en la educación y formación de capital humano de alto nivel, así como en innovación científica y tecnológica (Amsdem, 1989) (Kim, 2007), se puede gestar un desarrollo endógeno con proyección supranacional, en el que el problema de la migración se resuelva al momento de crear las condiciones sociales que

permitan un cambio de paradigma de país expulsor de migrantes a receptor de los mismo.

b) Inversión de los migrantes en sus regiones de origen.

El sector empresarial y científico migrante canaliza parte de sus recursos y conocimientos a sus países originarios mediante la creación de empresas, con el apoyo de recursos humanos altamente calificados (Delgado & Rodríguez, 2000: 371-380).

c) Desarrollo fundado en remesas.

Al no disponer de un proyecto claro de desarrollo nacional, la mayoría de los países exportadores de migrantes, subsumen sus expectativas de desarrollo a la contribución económica de los migrantes a la economía regional, mediante las remesas, las cuales se constituyen en una base de estabilidad social al contrarrestar la pobreza y al configurarse en una alternativa ante las limitaciones regionales de los mercados laborales (Red Internacional de Migración y Desarrollo, 2005).

Según la OIT:

Un trabajador mexicano indocumentado en los Estados Unidos envía 500 dólares al mes. Los principales países de destino de remesas son, México que ocupa el primer lugar en cuanto a monto (10.000 millones de dólares), la India (9.900 millones de dólares) y Filipinas (4.400 millones de dólares), pero en proporciones con respecto al PIB de cada país su efecto es mayor en países más pequeños y más pobres económicamente, Tonga (37 por ciento), Lesotho (27 por ciento), República de Moldavia (25 por ciento), y Jordania (23 por ciento) En Cabo Verde, las remesas sobrepasaron a las exportaciones de este país en una relación de 16 a 1 para el año 1994, en ese mismo año las remesas supusieron más del 75 por ciento de las exportaciones de mercancías de Egipto, El Salvador y Jordania y el 25 por ciento o más en Bangladesh (OIT, 2004: 27).

Algunos de los migrantes retornados llegan a convertirse en líderes empresariales, políticos, académicos y técnicos, ejemplo de lo anterior lo proporciona Skeldon, quien refiere que:

El regreso de los migrantes no solo dio lugar a un aumento de los

ingresos y productos, sino también a nuevas ideas y formas de hacer las cosas. Muchos de los primeros dirigentes revolucionarios volvieron de Francia, la URSS, los Estados Unidos o el Reino Unido, donde habían sido estudiantes y trabajadores. Deng Xiaoping, Zhou Enlai y Ho Chi Minh, figuran entre los personajes más destacados que surgieron de las asociaciones parisinas de los años 20, Sun Yat Sen volvió de los Estados Unidos siendo un estudiante donde se había relacionado estrechamente con estudiantes de Japón, y Lee Kuan Yew, padre de la Singapur moderna, llegó incluso a dar una conferencia en Londres sobre el tema del -estudiante de vuelta a su país (Skeldon, 2000: 126).

¿Por qué es necesario establecer leyes y políticas migratorias?

Las políticas públicas surgen como una respuesta institucional a los problemas públicos, los cuales se definen de acuerdo a la percepción de relevancia que tienen los conflictos a los que se enfrenta la comunidad. Cuando un conflicto adquiere se vuelve trascendente para los ciudadanos de un territorio, adquiere el carácter público necesario para ser discutido al momento de definir la agenda gubernamental. En este tenor, los conflictos más relevantes y urgentes finalmente son lo que terminan obteniendo una respuesta de los gobiernos en forma de políticas públicas.

En cada sociedad existe una percepción distinta del fenómeno migratorio, la cual se ve reflejada en la elaboración de mecanismos que lo confronten de una u otra manera conforme a los intereses y creencias que la comunidad ha edificado en torno a esa percepción.

La migración es un fenómeno de raíces muy profundas que no solamente ha sido relevante para comprender los flujos del mercado internacional de trabajo entre las naciones, sino que ha configurado a través de la diversificación genética y la transculturización de amplios segmentos de la sociedad, la construcción de profundos lazos que hermanan y en algunos casos fusionan o escinden diversas comunidades humanas.

Desde que los primeros seres humanos sedentarios se vieron en la necesidad de abandonar sus hogares para ir a la guerra, a explorar nuevas tierras o simplemente fueron impelidos a huir de desastres naturales, la miseria o las enfermedades, nos confrontamos al fenómeno migratorio.

Las políticas públicas disponen de elementos discursivos y normativos con los cuales hacer frente al conflicto social, los primeros legitiman a los segundos y éstos a su vez dotan de legalidad a las acciones emprendidas por las instituciones públicas. Todo programa público que pretenda ser viable a través del tiempo, precisa de cierto nivel de aceptación social.

La política migratoria, especialmente cuando está enfocada a la migración internacional, es un área de estudio social que precisa el dominio transversal y multidisciplinario de una amplia cantidad de información relativa a la movilidad espacial de grupos humanos, tanto en lo referente a sus motivaciones como al impacto y percepción que dejan a su paso, tanto en la sociedad de acogida como en aquella que han abandonado temporal o definitivamente.

Las políticas migratorias se construyen a partir de la formalización de la propuesta de política migratoria que ha surgido en la comunidad a través de sus representantes, todo esto en términos de la modalidad que va a asumir, el patrón migratorio en el cual se encuadra y la intencionalidad que se otorga a sus objetivos.

La modalidad de una política migratoria corresponde a la forma en que ésta es presentada, pudiendo existir políticas altamente burocratizadas producto de negociaciones públicas (programáticas) o políticas emergentes, reactivas a presiones circunstanciales (coyunturales). De igual manera es posible apreciar esquemas de menor o mayor transparencia que permitir que éstas políticas puedan ser explícitas, cuando existe una institucionalización jurídica o un discurso oficial que avale las propuestas; o implícitas, cuando la práctica política confronte el marco normativo y político mediante una franca contradicción entre la postura que el gobierno refiere defender y aquella que realmente apoya mediante sus actos cotidianos.

El desarrollo y la definición de las políticas migratorias, ha estado históricamente supeditado a un amplio espectro de aristas, entre las cuales es factible encontrar lo relativo a los derechos humanos del migrante y sus familiares, el espacio físico de migración, las relaciones económicas y sociales del migrante, las relaciones internacionales y en épocas recientes, el medio

ambiente.

El reconocido académico Mármora, nos indica que:

entre los diferentes tipos de argumentos de base utilizados para la formulación de las políticas de migraciones internacionales, la protección a los derechos de los individuos tradicionalmente ha estado subordinada a los intereses más amplios de los Estados o de los grupos económicos, favorecidos o perjudicados por las migraciones (Marmora, 2002).

Lo anterior se hace evidente mediante la mera observación de la radicalización de las políticas antiinmigrantes de nuestro vecino país del norte tras los eventos desafortunados de la crisis financiera de 2007, lo que aunado a la proliferación de discursos demagógicos como el del actual presidente de los Estados Unidos Donald Trump, ha sido el caldo de cultivo idóneo para el incremento de la xenofobia y el chovinismo entre la población civil, especialmente entre los estratos más carenciados de la sociedad, quienes ven en el migrante una causa de deterioro de su estilo vida.

Siguiendo con el discurso de Mármora, es innegable admitir que:

es así que, frente a las decisiones políticas o a la dinámica propia de los procesos migratorios, muchas veces los defensores de los derechos humanos han cumplido tradicionalmente el papel de denuncia con relación a la violación de los derechos individuales⁹.

Tratándose de la defensa de los mexicanos en el exterior, numerosas organizaciones como The Leadership Conference on Civil and Human Rights, El Consejo Nacional de la Raza, The Mexican American Legal Defense and Education Fund y la Comisión Episcopal de Migrantes, han realizado una importante labor en el cabildeo de las políticas públicas migratorias en Estados Unidos, con el objetivo de defender los intereses de nuestros connacionales, al mismo tiempo que han invertido gran parte de su capital político y sus recursos en la defensa legal y material de migrantes que han sido víctimas de abusos por parte de la autoridad estadounidense.

En México también existen instituciones que pretenden proteger a

⁹ Ídem.

migrantes, especialmente de otros países, de los abusos de la autoridad mexicana, algunas de estas instituciones son Caritas Hermanos Indígenas y Migrantes A.C., Red de casas del migrante Scalabrini, Casa de la Caridad Cristiana, Casa Migrante Nazareth, Centro de Atención al Migrante Exodus, Centro de Derechos Humanos Fray Matías de Córdoba, Centro de Derechos Humanos —Ñu'u Ji Kandiill, A. C., entre otros, cuya principal función ha sido la de proveer de auxilio temporal y protección jurídica a migrantes de origen centroamericano y caribeño durante su tránsito por México, denunciando las irregularidades en las que incurre la autoridad migratoria, salvaguardando el derecho a la libre movilidad de sus defendidos.

Respecto al derecho a libre movilidad, vale la pena relatar que, a diferencia de los derechos humanos de primera y segunda generación, todavía se discute sobre su reconocimiento y vigencia, toda vez de que no se han establecido marcos normativos que le respalden y entre los teóricos no existe consenso respecto a su validez ni a su justificación.

Al respecto Touraine (1995) reflexiona:

La ciudadanía apela a la integración social, la conciencia de pertenencia, no sólo a una ciudad, a un Estado nacional o un Estado federal, sino también a una comunidad soldada por una cultura y una historia en el interior de fronteras, más allá de las cuales velan enemigos, competidos o aliados, y esta consciencia puede oponerse al universalismo de los derechos del hombre.

El derecho a la libre movilidad de las personas o a inmigrar se desprende del contenido del artículo 13 de la Declaración Universal de Derechos Humanos adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 217 A (III), el 10 de diciembre de 1948 en París, el cual nos indica que:

(1) Toda persona tiene derecho a circular libremente y a elegir su residencia en el territorio de un Estado. (2) Toda persona tiene derecho a salir de cualquier país, incluso del propio, y a regresar a su país (ONU, 1948).

Lamentablemente la redacción del numeral previamente citado nos indica en su segundo párrafo que el derecho de movilidad de constriñe exclusivamente

al acto de salir de cualquier país, dejando en el olvido el derecho a ingresar en algún otro, lo que puede hacernos rememorar el viejo proverbio inglés —the devil is in the detail (el diablo está en los detalles), lo cual ciertamente ha sido fuente de innumerables injusticias y una larga lista de pérdidas humanas.

Eduardo Galeano al abordar el tema migratorio, realiza una profunda reflexión acerca del conflicto migratorio en la siguiente frase:

El dinero de los países ricos viaja hacia los países pobres atraído por los jornales de un dólar y las jornadas sin horarios, y los trabajadores de los países pobres viajan, o quisieran viajar, hacia los países ricos, atraídos por las imágenes de felicidad que la publicidad ofrece o la esperanza inventa. El dinero viaja sin aduanas ni problemas; lo reciben besos y flores y sonos de trompetas. Los trabajadores que emigran, en cambio, emprenden una odisea que a veces termina en las profundidades del mar Mediterráneo o del mar Caribe, o en los pedregales del río Bravo (Galeano, 2008: 101).

La migración ha sido una constante en la historia de la humanidad y sus motivaciones han sido tan diversas como también lo han sido la respuesta de las comunidades, sin embargo, en épocas recientes ha dejado de ser vista como una fuente de progreso y diversidad cultural, para ser considerada como una suerte de peligro al estilo de vida de las comunidades receptoras, quienes no ven al migrante como un visitante sino como un indeseable extraño en quien no se puede confiar y quien llegado el momento puede arrebatarse las conquistas sociales históricamente obtenidas por sus ancestros. Por su parte, la necesidad y el hambre de superación siguen siendo un aliciente entre los migrantes (al menos los mexicanos) para afrontar los peligros del trayecto y la asimilación a un nuevo estilo de vida en otra nación, donde se considera es posible al final del camino encontrar una vida relativamente mejor a aquella que han abandonado en la patria.

Es en este contexto, precisamente, que como contrapartida al derecho a migrar, han surgido teóricos que buscan defender en forma más o menos conciliadora el derecho a no migrar, argumentando que, de existir una adecuada protección a los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales de

la población migrante en sus lugares de origen, esta no podría sentirse impelida a abandonar sus tierras de nacimiento en búsqueda de una potencialmente mejor vida en el extranjero, con los riesgos que esto conlleva.

De acuerdo con Gross Espiel (1985) el derecho a no migrar involucra el respeto a los derechos propios de la primera y segunda generaciones de derechos humanos, mientras que Gaudemar (1976) considera que en el mundo laboral el derecho a no migrar podría corresponder a lo que el titula —el derecho a la inmovilidad de la fuerza de trabajo, el cual debe defenderse frente a —movilidad laboral forzada por las fuerzas del mercado y la falta de mecanismos sólidos que garanticen a los individuos una posibilidad real de progreso y bienestar en sus lugares de origen.

La emigración desde la perspectiva del derecho a no migrar, es la resulta del fracaso de un sistema que lejos de lograr la plena consecución de los fines para los cuales fue signado el contrato social que le da origen, ha traicionado la voluntad ciudadana mediante una inadecuada administración del poder público, la cual se ha visto reflejada en la pérdida de arraigo de los ciudadanos y la falta de satisfactores sociales con los cuales atender las demandas de la ciudadanía. Un buen gobierno, desde ésta visión del mundo, tendría que proveer (no en forma asistencialista sino causal) de igualdad de oportunidades a los ciudadanos para acceder al máximo de sus potencialidades materiales e intelectuales, mediante el ejercicio de sus propios fines, los cuales redundarían en los del Estado, el cual, en este orden de ideas, lejos de ser un opresor de la inventiva individual y el desarrollo social, se alzaría en este contexto como un paladín de las libertades individuales y la búsqueda personalísima de la felicidad.

En forma por demás desafortunada, es posible constatar que la tendencia política en materia migratoria no sólo en México y Estados Unidos, si no a nivel global, ha obedecido en mayor medida a eventos coyunturales y exabruptos ideológicos de quienes detentan el poder político, que ha una verdadera ingeniería poblacional que tomando en cuenta las necesidades de crecimiento y desarrollo de los grupos humanos genere un adecuado control migratorio con un auténtico enfoque de respeto a los derechos humanos y atención a las

necesidades sociales y económicas de la población.

Touraine hace patente la imposición de los intereses políticos sobre los derechos individuales en materia migratoria al expresar que en la Declaración Universal de los Derechos Humanos:

La preeminencia del tema de los derechos individuales está claramente demostrada en el preámbulo, que coloca los derechos naturales e inalienables y sagrados del hombre por encima del sistema político, cuyos actos podrían compararse en todo momento con la finalidad de toda institución política y, por lo tanto, no pueden encuadrarse con relación a la integración de la sociedad, al bien común o a lo que hoy se llamaría interés nacional (Touraine, 1995).

Otra perspectiva que vale la pena conocer respecto a la percepción del fenómeno migratorio corresponde a la de los defensores del liberalismo igualitario, quienes se han esforzado por contrarrestar lo que Rawls (1971) ha tenido a bien nombrar "la arbitrariedad de la fortuna". De acuerdo con la perspectiva del liberalismo igualitario, hay factores sobre los que los individuos carecen de control y que influyen, en forma determinante, la posibilidad de los individuos a acceder a determinadas ventajas, lo cual es injusto.

De acuerdo con el criterio de quienes defienden el liberalismo igualitario el acceso a bienes deseados debe fundamentarse en las características morales relevantes de los individuos y no en arbitrariedades como su lugar de nacimiento. Según Loewe (2007: 23):

La intuición básica del pensamiento liberal igualitario es que las desigualdades en la distribución total de posiciones sociales sólo pueden ser justificadas cuando hay mecanismos para contrarrestar aquello que hace que los resultados no sean justos. O dicho de un modo positivo: cuando hay igualdad de oportunidades [...] de este modo, el ideal de la igualdad de oportunidades no remitiría exclusivamente a las oportunidades disponibles dentro de cada sociedad, como en el caso de la justicia doméstica. Este ideal tampoco remitiría exclusivamente a igualar las oportunidades entre las sociedades, de modo tal que las posiciones relevantes dentro de éstas sean conmensurables (medidas, por ej., de acuerdo a la calidad de vida) con las posiciones relevantes dentro de otras sociedades, más allá de esto, y como explicitaría a continuación, es necesario sostener un derecho a un movimiento sin fronteras.

Existen numerosas teorías que de forma más o menos unánime y con diversas palabras coinciden en que la dignidad humana de los migrantes debe prevalecer por sobre los temores de las poblaciones receptoras, sin embargo, esto resulta complicado de materializar, toda vez que vivimos en un mundo pragmático y los gobiernos son incapaces de dar solución a las necesidades de su propia población, lo que limita la posibilidad y el ánimo de proveer respuesta a las necesidades de grupos humanos adicionales, cuyas demandas de servicios y atención escapan del ámbito de sus intereses primarios.

Tratando de extraer en forma sintética los principales elementos de las posturas teóricas abordadas hasta este momento, resulta pertinente referir que para poder responder en forma eficaz y positiva a los retos que presenta el fenómeno migratorio, debemos de disponer de políticas migratorias cuyo enfoque esté vinculado claramente a la protección expansiva de los derechos humanos de los migrantes, de forma tal que poco a poco se logre gestar las condiciones que garanticen el pleno respeto a la dignidad humana de todas las personas con independencia de su lugar de origen. Esto no es ni será sencillo, pero resulta una línea de acción necesaria para solucionar los conflictos. Es en este contexto que programas tales como el Programa Especial de Migración son necesarios y en los que su permanente evaluación resulta indispensable para lograr apreciar con objetividad si se han logrado o no los objetivos deseados por los hacedores de políticas públicas.

¿Por qué es relevante proteger los derechos humanos de los migrantes desde las políticas públicas?

Las políticas públicas en materia migratoria no pueden escapar de la lógica jurídica con la cual se construye la normatividad de las naciones, de ahí que tanto Estados Unidos como México precisen instrumentar mecanismos de protección a los derechos humanos de los migrantes propios y ajenos, como parte de sus obligaciones como Estados de derecho. En este orden de ideas, a continuación, se analizarán las bases teóricas que cimentan la anterior

afirmación.

Durante la construcción del Estado democrático de derecho, se precisa obtener la legitimación política necesaria para lograr el consenso de los diversos intereses de la sociedad en torno a un proyecto común. En este contexto la dignidad humana, históricamente se ha constituido como el límite a la intervención del Estado en la vida de los particulares y como un instrumento de legitimación de la actividad gubernamental frente a los intereses y necesidades de la ciudadanía.

En la actualidad, los derechos humanos, como instrumentos de reconocimiento de la dignidad humana, se han edificado como base y justificación de las instituciones democráticas, lo que hace necesario comprender su origen, alcance y fines, a efecto de disponer de las herramientas necesarias para aprovechar de la mejor manera su influencia e impacto en el ámbito evaluativo de las políticas públicas.

Durante el Congreso de Sociología del Derecho en Bolonia, en el año 1988 Norberto Bobbio dictó una conferencia titulada —L'Etat dei dirittill, en la que un periodista le preguntó sobre si era capaz de apreciar entre las múltiples desgracias de la actualidad —algún signo positivo a lo que Bobbio (1991) respondió que éstos problemas habían traído consigo un fenómeno favorable para la humanidad ya que habían logrado hacer que los hombres de cultura y políticos fijaran su atención en el problema del reconocimiento de los derechos del hombre.

No ha sido vana la afirmación de Bobbio, puesto que la historia reciente, nos ha permitido corroborar su dicho, puesto que después de los horrores de la segunda guerra mundial, con el afán de evitar su repetición, se gestaron los primeros instrumentos jurídicos universales, en virtud de los cuales se pretendía acotar el poder de los Estados a efecto de proteger la dignidad humana de los particulares.

La Declaración Universal de Derechos del Hombre supuso una ruptura en relación a las concepciones y hábitos imperantes con anterioridad en la esfera internacional y, de hecho, ha permitido vertebrar un nuevo *modus vivendi* entre

las naciones (Martínez de Pisón, 1997).

La Declaración Universal de Derechos Humanos representa la manifestación de la única prueba por la que un sistema de valores puede considerarse humanamente fundamentado y, por tanto, reconocido: esta prueba es el consenso general sobre su validez (Bobbio, 1991).

Antes de la promulgación de la Declaración en comento, las relaciones internacionales se limitaban al reconocimiento de los países como sujetos jurídicos que de manera independiente a sus pobladores y por medio de sus representantes, signaban instrumentos jurídicos cuyo cumplimiento se basaba meramente en la buena voluntad de quienes en él intervenían, sin ninguna clase de ente supranacional que vigilara ni buscara hacer cumplir lo pactado.

A partir de la Declaración Universal, la dinámica de las relaciones internacionales reconoció por vez primera a los individuos y se generaron las condiciones apropiadas para la consolidación paulatina de nuevos instrumentos e instituciones dotadas cada vez con mayores atribuciones y capacidades de intervención en el quehacer político intranacional en lo referente al respeto de cierta esfera individual de derechos que bajo ninguna circunstancia deber ser rebasada por el poder de las instituciones públicas.

De acuerdo con Nogueira Alcalá:

La dignidad humana es una cualidad intrínseca, irrenunciable de todo y a cualquier ser humano... la que constituye a la persona como fin en sí mismo, impidiendo que sea considerada un instrumento o medio para otro fin, además de dotarlo de la capacidad de autodeterminación y de realización del libre desarrollo de la personalidad (Nogueira Alcalá, 2010).

La dignidad humana es la piedra angular donde se cimienta la construcción teórica de los derechos humanos y éstos a su vez, históricamente se han edificado como el principal instrumento legitimador de los poderes públicos instituidos, lo que hace evidente su relevancia para el estudio de las políticas públicas, en especial aquellas vinculadas con el fenómeno migratorio.

La dignidad humana proporciona la sustancia de la que están hechos los derechos que se conceden al hombre, así como las garantías jurídicas creadas

para su protección y a las que tiene acceso toda persona por su sola condición de ser catalogada como un ser humano, dotado de un fin propio, el cual bajo ninguna circunstancia ajena a su voluntad debe ser enajenado para la consecución de fines extraños, o ajenos a su realización personal. La dignidad humana al momento de constituirse en un derecho humano obtiene el plus de positivarse, logrando con ello constituirse en un valor jurídico fundamental en la norma suprema del Estado (al menos es así en la legislación mexicana) y logrando indirectamente con ello vincular a la totalidad de quienes integran la población -autoridades, funcionarios y particulares, quienes en ocasiones realizan funciones equiparables a la de la autoridad-, quienes debemos acatar el contenido del artículo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que a la letra dice:

Artículo 1o. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley (México, 2012).

De la lectura de nuestra carta magna, es posible apreciar que la dignidad es un principio fundamental del ser humano, el cual marca un límite al ejercicio punitivo del Estado.

La dignidad considerada un atributo natural de la persona, se edifica como el valor central del que emanan la justicia, la vida, la libertad, la igualdad, la seguridad y la solidaridad, que en la praxis del ejercicio del derecho, son las dimensiones básicas de la persona, que devienen de la construcción axiológica

de la comunidad y son determinantes para legitimar todos los Derechos reconocidos por nuestra Constitución.

Nogueira Alcalá (2010) argumenta que:

El respeto y protección de la dignidad del ser humano delimitan la potestad constituyente y la potestad estatal. La dignidad de la persona es la fuente y fundamento de los derechos a través de los cuales se funda el consenso de la sociedad y se legitima el Estado, además de las garantías básicas para el desarrollo de la República Democrática y del Estado de Derecho. La dignidad de la persona humana determina una concepción instrumental del Estado, una visión personalista del mismo, en la medida que éste existe en función del desarrollo de las personas y no al revés, excluyendo toda concepción sustancialista del mismo y toda consideración de las personas como medios o instrumentos al servicio del Estado.

La generación y el diseño de las políticas públicas, debe estar sometido al imperio de la ley y ésta a la protección de la dignidad de las personas, positivizada mediante el reconocimiento de una esfera inviolable mínima de derechos oponibles al poder público llamada derechos humanos, los cuales no deben ser restringidos sino solamente en la medida en que su omisión contribuya a la protección de bienes jurídicos también tutelados por los derechos humanos, pero que en razón de la ponderación de los mismos, precisen ser salvaguardados de los efectos perniciosos de su inobservancia.

El Estado, como ente regulador de derechos y administrador del monopolio de la violencia legítima, precisa limitar su intervención en la vida de los particulares, de tal manera que les permita seguir sus fines personales en su búsqueda individual de la felicidad y la autorrealización. En este orden de ideas, resulta pertinente enunciar el Pacto de San José Costa rica, que en su artículo 11 refiere lo siguiente:

Artículo 11. Protección de la Honra y de la Dignidad:

1. Toda persona tiene derecho al respeto de su honra y al reconocimiento de su dignidad.

2. Nadie puede ser objeto de injerencias arbitrarias o abusivas en su vida privada, en la de su familia, en su domicilio o en su correspondencia, ni de ataques ilegales a su honra o reputación (OEA,

1969).

El contenido normativo previamente aludido, nos muestra que pese a la necesidad de vigilancia y orden que precisa llevar a cabo el Estado, entendido éste como una ficción jurídica creada para gobernar y dar forma a un proyecto común para nuestra sociedad, la intervención del Estado debe estar acotada única y exclusivamente a aquellas áreas que le son indispensables para su correcto funcionamiento, evitando en todo momento pervertir su relación con quienes gobierna, lo cuales no pueden ser vistos como piezas de ajedrez en el tablero de su territorio o área de influencia, sino como ciudadanos, sujetos de derechos y obligaciones, pero sobre todo como personas dotadas de sueños, metas y expectativas para los que se precisa el reconocimiento de su naturaleza humana, la cual no es otra cosa que la existencia de un cúmulo de derechos anteriores a la existencia de los gobiernos que se decantan en un concepto único: dignidad.

Es preciso puntualizar que los derechos humanos son considerados universales y absolutos, siendo inherentes a la dignidad humana en virtud de que el ser humano como miembro de una comunidad y en atención a su naturaleza política y social, acepta tácitamente limitaciones a sus libertades naturales mediante el contrato social, lo que genera una dinámica de retroalimentación jurídica en su relación con el ente estatal. Por una parte, el Estado precisa de la contribución de los particulares para su manutención a través de la hacienda pública, así como el acatamiento de un cúmulo amplio de reglas de convivencia pacífica y por otro lado, los particulares merecen en atención al principio de legalidad, que todo tipo de intervención del Estado en su vida se justifique mediante una ley que faculte a las autoridades a la realización de dicha actividad y ésta se genere en virtud a la necesidad fáctica de constituirla como una forma de proteger y expandir la gama de derechos y facultades que ya dispone la población, los cuales en primer término deben plasmarse en el cuerpo normativo primario, es decir, en la carta magna, para después descender de manera ordenada a cuerpos secundarios que instrumentalicen de manera detallada los medios para la obtención de los fines

previstos en la máxima ley.

Respecto a las diversas formas en que se aborda desde el plano teórico la relación del Derecho con los flujos migratorios contemporáneos dos son los grandes paradigmas interpretativos que conviene estudiar. Por un lado se encuentran las explicaciones materialistas que someten la regulación migratoria de los Estados a las condiciones materiales o económicas de las comunidades y por otro aquellos autores que contemplan al Derecho y a la política como variables independientes que se incrustan dentro del mundo de las ideas, pese a que la influencia de los factores económicos y sociales sea indudable. De acuerdo con Eytan Meyer (2000) los principales paradigmas explicativos de las políticas migratorias son el materialista, el realista y el burocrático.

La interpretación materialista

Desde ésta perspectiva la inmigración indocumentada se describe como un —ejército de reserva de la burguesía a quien se explota con la venia de una superestructura jurídica constituida por las leyes de extranjería. Un ejemplo de ésta corriente de pensamiento puede localizarse en la publicación —Race and Class. Journal for Black and Third World Liberation- donde Pieterse, Webber y Bunyan (1995) (Bruxelles & Bunyan, 1998) esgrimieron críticas serias respecto a la forma en que la política migratoria europea se llevaba a cabo. Otros estudios de la misma línea argumentativa, es posible encontrarlos al leer Bovenkerk (1991: 375-391) y Etienne Balibar (1999). El principal defecto de este modelo teórico es que efectúa juicios de valor sin lograr explicar con propiedad el porqué de las políticas restrictivas de admisión ni la discriminación que afrontan los inmigrantes, toda vez que dichos actos resultan inútiles para la obtención de mano de obra barata.

La concepción marxista de la sociedad ha sido desatendida desde la década de los 90. Sin embargo aún es posible encontrar, autores críticos que subrayan los aspectos internacionales del fenómeno migratorio concibiendo a la inmigración indocumentada como consecuencia directa de un orden

internacional injusto, a través de la crítica a las políticas migratorias contemporáneas, como es el caso de Catherine Withol de Wenden (2000 y 1995), Sami Nair (1998) o Javier de Lucas (1996).

Sousa Santos (1998), argumenta que el sistema migratorio es empleado como un instrumento de dominio de carácter internacional, toda vez que:

las fronteras nacionales se han convertido hoy en el principal instrumento político para mantener la desigualdad en el sistema mundial mediante la separación de jurisdicciones y la definición de pertenencia.

Autores como Hollifield (1992) consideran a la inmigración irregular como una disfunción en el fenómeno globalizador que ha afrontado el planeta en los últimos años, toda vez que la internacionalización de los flujos de capitales, bienes y productos no puede considerarse completa si no se extiende al libre movimiento de trabajadores, lo que resulta contradictorio en virtud de que los Estados tratan de imponer barreras a la economía capitalista y al libre mercado al momento de cerrar sus fronteras a las personas que llegan de países en vías de desarrollo. Castles y Miller (1993) consideran que pese a que diversos autores no compartan esta visión neoliberal, suelen dar por sentado que las migraciones en el mundo contemporáneo devalúan las tradicionales nociones de Estado- Nación, desplazando el foco de la discusión migratoria tanto en la perspectiva marxista como en la neoliberal, del dominio del Derecho hacia el de la Economía.

El otro gran paradigma explicativo de las políticas migratorias sobre la inmigración indocumentada proviene del campo de las ideas, donde diversos autores reconocen la importancia de la economía y los factores sociales, al sostener que los Estados han llegado a la situación actual bajo el cobijo de alguna o numerosas ideas desarrolladas desde un plano administrativo, tanto a nivel estatal como a nivel internacional. Desde el plano administrativo, mediante el empleo de la Ciencia Política se ha construido la premisa de que la clave para comprender las políticas migratorias, se encuentra en la forma en que se integra burocracia y la manera en que las elites administrativas crean, desarrollan y aplican las normas jurídicas. (Andrés Moreno, 2008: 34)

Resulta curioso analizar el caso europeo, puesto que autores como Schepel, Harm y Rein Wesseling (1997: 165-168) consideran que la Unión Europea es en la praxis un complejo entramado jurídico administrativo que genera dinámicas propias que la llevan a configurar políticas migratorias autónomas independientes a la suma de las de sus Estados miembros. Siguiendo ese mismo razonamiento, juristas como Adrian Favell (1998), Andrew Geddes (1995: 197- 217), Riva Kastoryano (1999: 98) han logrado percatarse de la falta de información sobre la forma en que se aplican las políticas, en un entorno en el que los beneficios de la inmigración tratan de ser vendidos a la opinión pública como algo positivo a la par que surgen voces políticas que apropiándose del malestar de grupos xenofóbicos realizan acusaciones racistas contra migrantes, generando una amplia ambigüedad en relación a la forma en que se percibe dicho fenómeno (Freeman, 1995: 881- 902).

Para Roger Brubaker (1992) quien ha centrado sus investigaciones en las diferencias existentes entre las políticas migratorias de Francia y Alemania, las políticas migratorias suelen ser nacionales y dependen en gran medida de las circunstancias históricas de cada nación, perspectiva historicista que comparte Ireland. Quien considera que para abordar las políticas migratorias adecuadamente, se precisa analizar enfáticamente la historia reciente de los Estados o regiones a estudiar (Ireland, 1994).

Para Finkelkraut (1997) la política sobre inmigración se convierte —política de la inmigración en la medida en los intereses partidistas se aprovechan de ella, especialmente cuando se aborda el tema de la migración irregular, perspectiva que ha sido ampliamente analizada por Patrick Ireland (1991), Martín Baldwin (1994) y Zig Layton Herny (1995) .

La interpretación realista

Morgentau (1978), considera que los intereses estratégicos y económicos de los Estados son factores esenciales para comprender las políticas migratorias y por consiguiente a la inmigración irregular, modelo explicativo al que se la ha dado por nombre de interpretación realista. El principal

defecto de éste enfoque ha sido su base en extremo empírica, en la que a decir de. Keneth Waltz (1979), pese a tratar de incorporar elementos nuevos a sus investigaciones, éstas se han —estancado en el análisis del Estado y el poder que le envuelve.

El realismo aplicado en el contexto de la inmigración da por sentado que los Estados construyen sus políticas migratorias primordialmente desde sus gobiernos y en su mayor parte con el objetivo de atender intereses de carácter nacional, económico o político. Esta perspectiva tiene gran parte de su fundamento en las tesis de Joppke (1998) quien afirma que la globalización pone en riesgo la soberanía de los Estados pero de ninguna manera puede acabar con ella. En el mismo sentido Rei Koswlosky (1998) sostiene que los Estados precisan poner en balanza sus deseos de frenar la inmigración con su interés de crear o conservar una reputación progresista en el entorno internacional. Al interior del modelo realista se pueden ubicar toda clase de autores que entre sus tesis introducen a la —seguridad poblacional de las sociedades receptoras, como elemento valorativo a tomar en cuenta al momento de elaborar políticas y estructuras jurídicas migratorias, como es el caso de Waever (1993) y Anderson, (1996) quienes abordan el estudio de la inmigración indocumentada desde dicha perspectiva.

La interpretación burocrática

Finalmente existen autores que consideran que el Derecho internacional y del sistema internacional de protección de los derechos humanos de los inmigrantes en general y de los irregulares en particular, debe prevalecer al momento de atender el fenómeno migrante. En esta corriente, resulta preciso distinguir entre los que explican el sistema y los que intentan cambiarlo para hacerlo más acorde con estos principios (Andrés Moreno, 2008: 38). Respecto a los primeros, destaca el modelo explicativo de ciudadanía posnacional de Yasemin Soysal (1994) y Saskia Sassen (1991). James Hollifield (1992), por su parte argumenta que los derechos humanos juegan un papel positivo en la

construcción de ciertas políticas migratorias.

Por último resulta necesario distinguir los diversos enfoques que se han gestado entre los autores respecto al papel del Derecho y la inmigración irregular. En primer lugar, teóricos como Hailbronner (2000) consideran que dicho estudio debe ejercitarse de manera descriptiva y positivista acumulando las diferentes normativas internacionales existentes, a efecto de aplicar las de mayor utilidad para los justiciables. El otro gran enfoque es el normativo en el que se pretende establecer un orden internacional justo en el que se permitan las migraciones, mediante su regulación razonable (Weiler, 1992: 65).

CAPÍTULO 4. METODOLOGÍA.

A la acepción "metodología" se le han atribuido numerosos significados, que van desde considerarla como la teoría de los métodos, hasta atribuirle el estudio de los problemas teóricos que son comunes a cualquier ciencia; evidentemente la metodología no es método y de acuerdo con Serrano (1996) ni siquiera puede considerarse como un conjunto de métodos, puesto que tiene una orientación doctrinaria que implica aspectos filosóficos pero también prácticos que no deben ser ignorados; lo que a su vez nos indica que esta disciplina dispone de implicaciones ideológicas, ya que no contiene sólo los preceptos generales de la filosofía sino que también de otras ciencias y áreas del conocimiento en las que se desarrollan funciones cognoscitivas respecto a cierto conocimiento de carácter científico.

Según el criterio de Dávalos & Meza (1977) la metodología consiste en el estudio lógico y sistemático de los principios que se emplean para arribar a la solución de los problemas, en forma especial, aquellos planteados por la investigación científica. La metodología se aboca al conocimiento de los principios que permiten construir sobre cimientos cognoscitivos sólidos, las teorías de naturaleza científica, de igual forma examina las técnicas y procedimientos utilizados durante las investigaciones, para facilitarnos con ello la validación o invalidación de los nuevos conocimientos científicos.

Para Kerimov (1981) "el alma" de la metodología radica en la dialéctica materialista como teoría y el método universal de conocimiento de la sociedad, la naturaleza y el pensamiento, atribuyéndole a ésta el carácter de ciencia de las leyes universales del ser y su conocimiento. Por tanto, es preciso destacar que la metodología no corresponde únicamente al conjunto de métodos orientados hacia cierta actividad, sino que la elección de un método y el objetivo que se pretende cumplir con dicha decisión, tiene implicaciones de carácter ideológico que no es posible situar al margen de la filosofía. Para Serrano el Derecho al convertirse en objeto de estudio inserta a la metodología en un contexto determinado, haciendo que se gesten en ella una ideología definida, por lo que

—el progreso de la ciencia jurídica no depende de la selección y uso de determinada metodología, sino sobre todo de la dimensión filosófica y orientación ideológica que le sustente (Serrano, 1996).

Toda vez que el objeto medular de la presente investigación corresponde a las políticas públicas en materia de derechos humanos de los migrantes, aplicaré para la misma la metodología jurídica de la escuela de la —libre investigación científica, por ser la más idónea para analizar las instituciones jurídicas y políticas relacionadas con los derechos humanos, toda vez que no se limita a la interpretación exegética del derecho, sino que aborda los conflictos incorporando elementos de interpretación contextual y correlacionando los desarrollos legales en materia interpretativa con las diversas normas vigentes al atender un mismo fenómeno social.

Los pioneros de la corriente de la libre investigación científica en el sistema continental fueron François Gèny y Eugen Ehrlich quienes ostentan una posición doctrinal muy semejante.

El ensayo de Ehrlich, «Über Lücken im Rechte»¹⁰ constituye un precedente inmediato de la teoría de Gèny. En dicha obra, Ehrlich (1888) argumentaba que la existencia de lagunas en el derecho, se suscitaba en virtud de que la ley no era capaz de proporcionar una respuesta apropiada al amplio espectro de problemas que se llevan ante los juzgados, proponiendo que en esos casos, se proporcionara suficiente flexibilidad a las primeras autoridades intervinientes para acudir a criterios que logren dar respuesta al problema, aun cuando ésta solución no hay sido contemplada por el legislador en la norma secundaria. La tesis que Ehrlich sostuvo en su obra coincide de sustancialmente con las ideas que Gèny (2000 y 2003) desarrolló más ampliamente en sus libros, «Método de interpretación y Fuentes en Derecho privado» y «Ciencia y Técnica en derecho privado positivo».

La coincidencia teórica entre los autores antes expuestos, de acuerdo con Morgan Evans (2002: 431- 447), se origina en el hecho de ubicarse en un periodo histórico en el que los el método tradicional de interpretación ya no daba

¹⁰ Acerca de las lagunas en los derechos.

resultados, derivado de la dañina creencia en la omnipotencia de la ley, como mecanismo para asegurar la obtención de una solución acertada a los diversos problemas que pudieran planteados por el devenir cotidiano de la comunidad.

François Gèny (2003) criticó ferozmente el sistema de codificación jurídica francesa de su época, por considerarlo ineficaz en su labor de dar solución a las controversias jurídicas que se le presentaban, esto en virtud de que se pretendía acatar literalmente la letra de la ley dando lugar a un derecho artificioso que hacia nugatorio el acceso a la justicia a la población, toda vez que la inmovilidad de la ley en la praxis generaba una terrible falta de adaptación de a la realidad por parte de las instituciones. Gèny descubrió que por más modificaciones que reciban los textos jurídicos, el proceso legislativo es demasiado lento, por lo que las modificaciones hechas con la intención adaptar la norma a la realidad social, siempre estarán desfasadas.

Si bien es cierto que el método tradicional de la interpretación legal responde de a la exigencia del jurista de proveer certeza jurídica a la población, Gèny (2000) considera sus inconvenientes puesto que generan, lo que denominó un «subjetivismo más ordenado», en la medida en que los tribunales en el intento de ser fieles a la norma no proporcionan solución a los supuestos planteados. La metodología de la libre investigación científica que propuso ofrece una amplia libertad de actuación para adaptar continuamente el derecho al hecho puesto que se parte de la lógica de que la ley no puede pronosticar la inmensa variedad de situaciones que se pueden suscitar en la vida práctica.

Al respecto Morgan-Evans (2002) apunta que:

En este marco, la codificación jurídica acaba inmovilizando los elementos sustanciales del derecho, provocando así la inadaptación del derecho a los hechos; es una sacralización de la ley que toma la aplicación de la ley como un procedimiento meramente mecánico que nada tiene que ver con la realidad de la actuación de los tribunales integrados por personas, que como tales, tienen siempre un sistema de valorar, diferente en cada uno, que proyectan de forma más o menos directa e inmediata sobre las sentencias judiciales.

Para Gèny, la función del juez como intérprete del derecho consiste en

profundizar en el análisis de la norma hasta localizar las respuestas que de ella se puedan extraer para los problemas que se suscitan en la praxis y, en el supuesto excepcional de que el conflicto en estudio no dispusiera de una solución explícita en la letra de la ley, tomar como criterio resolutor para determinar con ello la decisión jurídica, la voluntad del legislador que pudiera inferirse a luz del espíritu subyacente en la propia norma vista como un todo (Geny, 2003: 54).

Ese mismo proceder es posible utilizarlo en el plano de la investigación académica cuando el tema a analizar tiene un cariz jurídico e involucra diversas instituciones políticas y sociales vinculadas con el marco normativo, de tal suerte que es ideal como metodología para abordar los conflictos derivados de la falta de respecto a los derechos humanos de la población migrante en el contexto de transterritorialidad.

Gèny (2003: 184) considera necesaria un análisis constante de las normas en el trascurso de su adaptación social, tomando en consideración siempre los valores en los que se cimentan. Pese a esto, no es posible sugerir de una falta de confianza en la ley, ya que esta es y siempre deberá ser la primera fuente del derecho (. Según su perspectiva, la ley, como fuente primaria de la ciencia jurídica, genera una certeza que ninguna otra puede emular. Desafortunadamente las normas son imperfectas y en ocasiones insuficientes, por lo que en determinados casos se hace preciso acudir a otras fuentes jurídicas que provean de solución a los conflictos.

Las políticas públicas en materia de derechos humanos precisan de una metodología que sea útil para la resolución de los conflictos a los que se afrontan. La escuela de la libre investigación científica ofrece la flexibilidad necesaria para construir propuestas que den salida a los conflictos que se presenten en el área que nos ocupa.

El empleo de indicadores en materia de derechos humanos de los migrantes.

El uso de indicadores puede ser de auxilio para que las comunicaciones

sean más concretas y eficaces, puesto que la compilación de indicadores ayuda a registrar la información en forma eficiente, lo que a su vez hace más sencillo seguir y vigilar los resultados y los efectos. Unos indicadores bien articulados pueden conseguir que el público entienda de mejor manera las limitaciones y las soluciones normativas de compromiso, y ayudar a lograr un consenso más amplio respecto a las prioridades sociales. Cuando se emplean de manera adecuada, la información y la estadística pueden ser poderosos instrumentos en la gestación de una cultura de rendición de cuentas y transparencia.

En forma general, la pretensión de cuantificar los derechos humanos se inspira en la idea, de J.K. Galbraith (2001), de que “lo que no se mide suele pasar desapercibido”. En el mismo sentido desde la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2012) se argumenta que “lo que se mide se hace”, reconociendo con ello que para encargarse de un proceso de cambio orientado a atender ciertos objetivos deseables desde el punto de vista social, es preciso articular metas coherentes con dichos objetivos, movilizar los medios necesarios y localizar los instrumentos y mecanismos que traduzcan esos medios en los resultados requeridos. Dicho de otra manera, se precisa información oportuna, en forma de estadísticas, indicadores o incluso índices, para poder efectuar un análisis de la situación, informar sobre las políticas públicas generadas y hacer un seguimiento de los avances efectuados, midiendo el desempeño y sus efectos generales.

La idea de emplear indicadores en el ámbito de los derechos humanos no es ni nueva ni desconocida para el derecho internacional ya que algunos tratados aluden explícitamente a la información estadística. Tal es el caso del numeral 10 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, relativo al derecho a la educación, el cual insta la obligación estatal de disminuir la “tasa de abandono femenino de los estudios”. Otro ejemplo lo proporciona el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que en su artículo 12 establece que para conseguir la realización plena del derecho de toda persona a disfrutar del más alto nivel posible de salud física y mental, las medidas a que se comprometen los Estados Partes deberán incluir las

necesarias para disminución de la tasa de mortalidad entre los recién nacidos y de mortalidad de lactantes.

Los indicadores son considerados como un medio eficaz para articular y dar avance a las demandas interpuestas ante los garantes de derechos, así como para formular políticas y programas públicos que favorezcan la realización efectiva de los derechos humanos.

En la actividad de los órganos creados con motivo de tratados de las Naciones Unidas, por ejemplo, el empleo de indicadores apropiados es una forma de auxiliar a los Estados partes a poner a disposición de esos órganos información precisa y pertinente, así como de justipreciar los progresos realizados en el cumplimiento por los Estados de las obligaciones derivadas de los tratados. Por encima de todo, el uso de indicadores apropiados es una forma de ayudar a los Estados a evaluar sus propios avances a la hora de garantizar el disfrute de los derechos humanos por sus poblaciones.

A lo largo del tiempo, los tribunales y las cortes nacionales e internacionales han empleado datos estadísticos en la evaluación de potenciales violaciones de normas internacionales y nacionales de derechos humanos. Ejemplo de lo anterior, se puede apreciar en el análisis de la “discriminación sistemática” presentado por la Corte Suprema del Canadá donde se hizo hincapié en el papel de las estadísticas en el establecimiento de la prueba de discriminación. En el caso *Action Travail des Femmes c. Canadian National Railway Co.* de 1987, la Corte Suprema empleó estadísticas nacionales de empleo sobre la participación de las mujeres en el mercado laboral (porcentaje de puestos ejecutivos y otros puestos ocupados por mujeres) en la examinación de posibles prácticas discriminatorias en la *National Railway Company*. (Potvin, 2005)

Otro ejemplo podemos encontrarlo en el año 2004, cuando la Corte Constitucional de Colombia ordenó al Gobierno que exhibiese información pormenorizada sobre los derechos de los desplazados internos y sobre las políticas que les afectan. La Corte confirmó que el Gobierno no había proporcionado suficientes recursos ni había generado la capacidad institucional precisada para defender los derechos de esas personas, por lo que procedió a

solicitar que se definiesen indicadores cuantificables y comparables, que fueran de utilidad para garantizar una cultura de rendición de cuentas. (Rothring & Romero, 2008)

Los indicadores de derechos humanos pueden catalogarse en indicadores fundamentados en hechos y basados en juicios, que corresponden a las categorías de indicadores objetivos y subjetivos a que se hacen referencia en las publicaciones sobre estadísticas e indicadores del desarrollo. (ACNUDH, 2012)

Dicha distinción no se fundamenta en la consideración de que se empleen o no métodos fiables o repetibles de acopio de datos para definirlos, sino que tienen relación, con el contenido informativo de los indicadores de que se trata. De ésta forma, los objetos, los hechos o los sucesos que es posible observar o verificar directamente (por ejemplo, peso de los niños, número de muertes violentas, nacionalidad de una víctima) se clasifican como indicadores objetivos, mientras que los indicadores basados en percepciones, opiniones, valoraciones o juicios formulados por personas se clasifican como indicadores subjetivos. No obstante lo anterior, en la práctica y el contexto de ciertos derechos humanos, esta distinción entre información objetiva y subjetiva a menudo resulta complicada de realizar, toda vez que no es posible excluir completamente los elementos de subjetividad en la categoría de indicadores objetivos, toda vez que la propia caracterización de la naturaleza de la información obtenida puede apreciarse como un ejercicio subjetivo.

Pese a lo previamente expuesto, el empleo de definiciones transparentes, específicas y universalmente reconocidas para eventos, hechos y objetos particulares apoya, en sentido general, a una mayor objetividad cuando se procura la identificación y diseño de cualquier tipo de indicador, sea cuantitativo, cualitativo, subjetivo u objetivo. Aunado a lo anterior, los indicadores basados en hechos u objetivos, a diferencia de los basados en juicios o subjetivos, pueden ser verificados y son más fáciles de interpretar cuando se compara la situación de derechos humanos en un país a lo largo del tiempo o entre distintas poblaciones.

Un ejemplo de un indicador objetivo en materia de derechos humanos de los migrantes, correspondería al número de denuncias presentadas por éstos con

motivo de vulneraciones a sus derechos humanos cometidas por la autoridad administrativa. Por otra parte, un indicador subjetivo podría ser la opinión que guardan los migrantes respecto al trato recibido por las autoridades migratorias en el contexto de la movilidad internacional.

Una de las mayores preocupaciones que suelen surgir con motivo del estudio de los derechos humanos, es la creencia de que no es factible cuantificar y medir el cumplimiento de los derechos humanos. Además, los derechos humanos guardan a menudo relación con aspectos cualitativos de la vida, que en ocasiones resulta complicado captar mediante instrumentos estadísticos. Por ejemplo, en judicatura, la competencia de los jueces es más relevante que su número.

A menudo se afirma que no es posible localizar datos cuantitativos sobre derechos humanos o que dichos datos no son del todo fiables, sin embargo, tal problema puede tener su origen en una mala interpretación de lo que se intenta medir. Para efectos prácticos, en el uso de indicadores para los derechos humanos, el interés primordial radica en cuantificar un pequeño número de características pertinentes que puedan corresponder a una mejora en la realización y disfrute de los derechos humanos, o en su caso evaluar los esfuerzos que están realizando los garantes de derechos en el cumplimiento de sus obligaciones en tal área. La intención no es ni debería por tanto ser la de definir una lista amplia de indicadores, basados en encuestas estadísticas, sobre todas las normas derechos humanos o todas las disposiciones de los tratados, ya que dicho ejercicio sería además de infructuoso, innecesario. Los indicadores son instrumentos que incorporan valor en las evaluaciones con una importante dimensión cualitativa; pero no las reemplazan.

Regresando al debate existente sobre los indicadores cuantitativos y cualitativos, es pertinente señalar que si bien en muchos casos un indicador cualitativo resulta más ilustrativo que uno de tipo cuantitativo, al momento de diseñar políticas públicas este último tipo de indicador termina imponiéndose y tomándose en consideración durante los debates y procesos de toma de decisiones, en virtud de su relativa facilidad para comunicar y comprender información tangible, de utilidad para los hacedores de las políticas públicas. Entre

los indicadores cuantitativos podemos encontrar cuatro que son de especial importancia y que pueden extrapolarse para su empleo en el campo del estudio de los derechos humanos de los migrantes:

Indicadores de gestión o insumo (o input): se vinculan con los esfuerzos necesarios para que los objetivos y metas fijadas puedan ser alcanzadas. Sin ellos, difícilmente se pueden gestar resultados en la dirección anhelada. Por lo general, su empleo se limita al ejercicio de monitoreo. Un ejemplo es el tiempo promedio de espera al que debe someterse el migrante para ser atendido por una autoridad, cuando precisa efectuar una gestión vinculada a su estatus migratorio.

La finalidad de guardar información estadística relativa a los indicadores de gestión, reside en que éstos dan cuenta sobre la mejora en la calidad del servicio público, por lo que el énfasis suele dirigirse hacia las actividades, gastos e inversiones realizadas, es decir, hacia las herramientas con las que se implementa la política, o como refiere Roth, “los recursos, habilidades y personas que participan en la actividad”. De igual forma, se cuenta dentro de los insumos los procesos que, desde la óptica de Roth (2004, p. 154), consisten en “los métodos empleados para transformar los insumos políticos, económicos y de otra clase en productos o resultados” (2004, p. 154). De ésta manera identificar los insumos empleados para operacionalizar y dar seguimiento a dicha acción puede ofrecer información valiosa respecto a la eficiencia o las causas que explican el fracaso de una política al vincularlas con el cumplimiento de objetivos deseados.

Indicadores de producto (o de output): pretenden informar el nivel de cumplimiento de los logros intermedios alcanzados, permitiendo medir la efectividad de una acción hasta el momento presente. Son utilizados, por lo general en el monitoreo o en evaluaciones intermedias a lo largo del proceso de implementación. Ejemplo de lo anterior podría ser el número de estaciones migratorias que cumplen con los requisitos impuestos por la normatividad nacional y los estándares internacionales respecto a las condiciones mínimas de dignidad a que tienen derecho los migrantes irregulares durante la privación de su libertad como consecuencia del procedimiento administrativo migratorio.

Indicadores de resultado (outcome): hacen referencia a los fines últimos

pretendidos por la política y los resultados anhelados, es decir, las consecuencias esperadas de la acción pública. Tales indicadores requieren ser contrastados con los objetivos y preocupaciones creadas desde un principio, es decir, por los motivos que inspiraron en un primer momento el diseño de la política. Ejemplo de lo anterior, es el número de casos de violaciones graves a los derechos humanos de los migrantes, indicador que se espera reduzca con el transcurrir del tiempo como producto de la política pública puesta en marcha.

Indicadores de impacto (impact): están relacionados con las consecuencias no intencionadas de la implementación de la política pública, por lo que también se les conoce como “externalidades” o efectos secundarios. Ejemplo de lo anterior, puede ser un incremento del número de migrantes irregulares cruzando el territorio nacional, como consecuencia de una disminución de los peligros inherentes a dicho traslado. En este caso la política no estuvo enfocada en el incremento del flujo migratorio, sin embargo, éste sucede invariablemente, como consecuencia indirecta de la operacionalización del programa impulsado.

Pese a que en los últimos años se ha vuelto tendencia el ejercicio de evaluaciones de impacto en Iberoamérica (Ordoñez Matamoros, 2013, p. 367), rara vez se puede localizar la información necesaria para realizar dicha clase de estudios, particularmente por lo que respecta a la línea base o información coyuntural que dé cuenta sobre la situación previa a la implementación de la política en análisis. Es por ello que, el diseño de planes de monitoreo y evaluación ex -ante a la implementación de la política resulta una buena praxis durante el diseño puesto que puede ser de gran ayuda para la recopilación y resguardo de información que facilite los diversos procesos que acontezcan a lo largo de la puesta en marcha de las políticas públicas.

Indicadores propuestos por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

Los indicadores de derechos humanos proporcionan datos específicos sobre el estado o la condición de un objeto, un acontecimiento, una actividad o un

resultado que podrían estar vinculados con las normas de derechos humanos; que abordan y reflejan principios e intereses en materia de derechos humanos y que se emplean para valorar y monitorear la promoción y protección de los derechos humanos. Definidos de esta manera, se pueden apreciar algunos indicadores que lo sean solo de los derechos humanos porque deben su existencia a determinadas normas de derechos humanos y por lo general no se emplean en otros contextos. Este podría ser el caso, por citar un ejemplo, de un indicador sobre el número de ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, o el número comunicado de víctimas de tortura por la policía y las fuerzas paramilitares, o el número de niños que no pueden acceder a la enseñanza primaria con motivo de la discriminación practicada por funcionarios. Paralelamente, existen muchos otros indicadores, como las estadísticas socioeconómicas de uso común (por ejemplo, los indicadores del desarrollo humano empleados en los Informes sobre Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)), que reúnen, en forma tácita, todos los requisitos señalados para constituir un indicador de derechos humanos. En todos estos supuestos, en la medida en que esos indicadores se refieran a las normas y los principios de derechos humanos y se empleen para la evaluación de los derechos humanos, deben ser considerados indicadores de derechos humanos (ACNUDH, 2012: 19).

En el ámbito de la evaluación del cumplimiento por los Estados partes, la utilización de un valor de referencia para un indicador auxilia en el fomento de su rendición de cuentas, al hacerlos comprometerse a alcanzar cierto nivel de desempeño en el área que se está evaluando. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en particular, ha solicitado que se instauren valores de referencia para agilizar el proceso de aplicación de los derechos humanos (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1989). Sin embargo, al utilizar indicadores para vigilar la efectividad de los derechos humanos, la primera medida debe ser llegar a un acuerdo general sobre la elección de los indicadores y a continuación establecer valores de referencia para los indicadores que se hayan seleccionado.

Un argumento ampliamente extendido es el de que no es factible cuantificar

y medir el cumplimiento de los derechos humanos, toda vez que estos guardan relación con aspectos cualitativos de la vida, que en ocasiones no pueden ser captados por información estadística. Por ejemplo, en la administración de justicia, la competencia de los jueces puede ser más pertinente que su número. Por otro lado, comúnmente se afirma que es posible que no se dispongan de datos cuantitativos sobre derechos humanos o que esos datos no sean confiables. Este problema se debe a una mala interpretación de lo que se pretende medir. En el uso de indicadores para los derechos humanos, el interés básico es medir un número reducido características pertinentes que puedan vincularse con una mejora en la realización y el disfrute de los derechos humanos, o examinar los esfuerzos que están gestando los garantes de derechos en el cumplimiento de sus obligaciones. No se trata de establecer una lista exhaustiva de indicadores, basados en encuestas estadísticas, sobre todas las normas de derechos humanos o todas las disposiciones de los tratados. Eso sería infructuoso. Los indicadores son instrumentos que incorporan valor en las evaluaciones con una importante dimensión cualitativa; pero no las sustituyen. Al hacer un uso cabal de información estadística ya disponible, por ejemplo sobre el acceso a asistencia jurídica que tienen los distintos grupos poblacionales o sobre la matriculación escolar de niños de ciertos estratos sociales, los indicadores pueden auxiliar en la evaluación algunos aspectos cualitativos del disfrute de los derechos humanos de manera más objetiva y completa (ACNUDH, 2012: 24). Una vez aclarada esta distinción en el uso de los indicadores, es más fácil definir indicadores para las evaluaciones de derechos humanos.

Otra de las principales preocupaciones que se suscitan en relación al empleo de indicadores para las evaluaciones de derechos humanos estriba en el hecho de que no existe un acervo significativo de trabajo, ni en la literatura ni en la práctica, que utilice un marco uniforme y coherente para definir y elaborar esos indicadores. Por razones históricas y, para mayor comodidad analítica, se han empleado dos enfoques diferentes para vigilar la consolidación efectiva de los derechos civiles y políticos por un lado y los derechos económicos, sociales y culturales por otro. Ello ha auxiliado a una dicotomía artificial que no es ni

deseable ni sostenible, toda vez que contradice a la indivisibilidad y la interdependencia de todos los derechos humanos.

De manera tradicional, en el caso de los derechos civiles y políticos se ha recurrido a un enfoque fundamentado en la violación. Toda vez que se considera que el contenido normativo de dichos derechos es explícito, los derechos y los deberes son bien conocidos y los derechos pueden disfrutarse desde el momento en que son asegurados por el Estado. De ésta forma, todo resultado que contravenga las disposiciones de los tratados relacionadas con un derecho humano puede ser utilizado como indicador para vigilar la aplicación de ese derecho. Por ejemplo, la incidencia de la desaparición o la detención arbitraria puede apreciarse como una falta de disfrute o, más precisamente, una violación de determinado aspecto del derecho a la libertad y la seguridad de la persona y, por tanto, emplearse para vigilar la aplicación de ese derecho. El interés principal en dicho caso recae en vigilar la ausencia de resultados negativos. Por tal razón, dichos derechos a menudo se incluyen en la categoría de derechos humanos “negativos”.

En lo que toca a los derechos económicos, sociales y culturales, la práctica general ha consistido en vigilar los resultados en relación con la realización progresiva de esos derechos, en términos del artículo 2 1) del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Esos derechos se perciben como derechos que exigen una amplia cantidad de recursos y por tanto son difíciles de asegurar, especialmente en los países en desarrollo. Por consiguiente, es lógico vigilar los resultados que puedan relacionarse a la realización progresiva de esos derechos con el tiempo. Toda vez que los resultados pertinentes en este caso son deseables, positivos y exigen medidas proactivas por parte de los Estados, tales derechos a menudo se han relacionado con obligaciones “positivas” de derechos humanos (ACNUDH, 2012: 27).

El uso de enfoques diversos y las metodologías correspondientes para vigilar los dos conjuntos de derechos ha llevado a la exposición de los derechos humanos como positivos o negativos. No obstante lo anterior, en la praxis todos los derechos humanos generan obligaciones positivas y negativas y su aplicación

puede vincularse con resultados tanto positivos como negativos. Por ejemplo, la proporción de puestos públicos específicos (por ejemplo, escaños en el congreso o altos cargos oficiales) ocupados por mujeres puede ser de apoyo para evaluar la realización del derecho de las féminas a participar en los asuntos públicos, ello en términos del numeral 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. De la misma forma, una disminución de la incidencia de los desalojos forzados puede contribuir a la realización del derecho a una vivienda digna. Aunado a lo anterior, el centrarse únicamente en los resultados, sean positivos o negativos, resulta pernicioso para la vigilancia de la obligación de conducta, aceptada por los Estados al ratificar los tratados de derechos humanos correspondientes. Por ende, es necesario centrarse no solo en la obtención de resultados conformes con la aplicación de las normas de derechos humanos, sino también en el proceso por el que se logran tales resultados.

Estos aspectos no se han estudiado debidamente, lo que ha generado que el avance en la aceptación y el uso de indicadores en las evaluaciones de derechos humanos haya sido tardío. Reconocer que es relevante analizarlos brinda la justificación necesaria para adoptar un enfoque común y práctico en la definición de indicadores y la creación de instrumentos que puedan emplearse para evaluar los derechos tanto civiles y políticos como económicos, sociales y culturales.

El uso de indicadores y estadísticas no es algo novedoso en el sistema de derechos humanos de las Naciones Unidas. Tanto los mecanismos de vigilancia de los derechos humanos, como los órganos creados en virtud de tratados, los procedimientos especiales y sus titulares de mandatos y el examen periódico universal, hacen alusión y emplean una amplia gama de indicadores, incluidos los estadísticos. Es posible apreciar la demanda de indicadores específicos en el propio marco normativo de derechos humanos. Mientras que algunos indicadores cuantitativos se señalan en forma explícita en los tratados de derechos humanos, su tipo y su función se detallan en las observaciones generales y recomendaciones acogidas por los órganos creados en virtud de tratados (Hunt, 2003).

En lo que se respecta a los tratados, el artículo 10 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, relativo al derecho a la educación, establece la reducción de la “tasa de abandono femenino de los estudios”. En el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el numeral 12 asevera que para alcanzar la plena realización del derecho de toda persona a disfrutar el más alto nivel posible de salud física y mental, las medidas que han de adoptar los Estados Partes precisan incluir las necesarias para disponer la reducción de la tasa de mortalidad y de mortalidad de los lactantes¹¹. El artículo 24 2) del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos indica que “*todo niño será inscrito inmediatamente después de su nacimiento y tendrá un nombre*”. La Convención sobre los Derechos del Niño dispone de un contenido análogo en su artículo 7 1. Inclusive la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad prevé en su artículo 31, un apartado explícitamente dedicado a la información estadística. El numeral 16 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el artículo 40 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos obligan a sus Estados partes a informar sobre los progresos realizados en el disfrute de los derechos humanos. Tales referencias a indicadores cuantitativos en los tratados permiten aclarar el contenido del derecho reforzando sus aspectos operacionales en el ámbito de las políticas públicas.

En lo que respecta a las observaciones generales y las recomendaciones adoptadas por los órganos creados en virtud de tratados, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales recomienda que los Estados partes establezcan metas específicas en relación a la disminución de la mortalidad infantil, el alcance de la vacunación de niños, el consumo de calorías por persona, el número de personas por cada miembro del personal médico, etc.. Habida cuenta de la relevancia de la “realización progresiva” de los derechos antes aludidos, resulta de primer orden necesario contar con datos tanto cualitativos

¹¹ La Declaración y Programa de Acción de Viena (1993: 98), establece que “Para fortalecer el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales, deberían examinarse otros métodos, como un sistema de indicadores para medir los avances hacia la realización de los derechos enunciados en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales”.

como cuantitativos para evaluar apropiadamente los progresos realizados a lo largo del tiempo (ACNUDH, 2012: 29).

Finalmente, es preciso puntualizar que el uso de indicadores, sean cuantitativos o cualitativos y ya sea que estén fundados en hechos o en juicios, las evaluaciones de derechos humanos proporcionan opciones que, en la mayoría de los casos, son complementarias y se apoyan entre sí. Evidentemente no existe un indicador o una categoría de indicadores que por sí mismos puedan ofrecer una evaluación completa de determinada situación. Son y serán siempre instrumentos para obtener una idea aproximada de la realidad, un modelo del cual partir para su análisis, en el que el nivel de precisión mejorará solamente si mejoran tanto la información como las metodologías empleadas para acopiar y compilar dicha información.

Medición de compromisos esfuerzos- resultados en derechos humanos

La consecución de los derechos humanos precisa continuos esfuerzos por parte de sus garantes, primordialmente el Estado, para respetarlos, protegerlos y hacerlos efectivos, y por parte de sus titulares para hacerlos valer frente a la autoridad. Por tanto, en la vigilancia de la aplicación de los derechos humanos es preciso evaluar los resultados que corresponden a su realización. De igual forma se precisa evaluar si los procesos que subyacen a esos resultados concuerdan, a lo largo del tiempo, con las normas pertinentes de derechos humanos. Tal necesidad de vigilar tanto los resultados como los procesos subyacentes no siempre se reconoce por igual respecto de los derechos civiles y políticos y los derechos económicos, sociales y culturales, por lo que se deben generar indicadores que se adecuen a las necesidades de cada uno de éstos (ACNUDH, 2012: 38).

Los derechos económicos, sociales y culturales, sólo pueden realizarse de forma progresiva debido a las limitaciones de recursos. En tales casos, resulta lógica la necesidad de vigilar dichos progresos. No obstante, incluso los derechos civiles y políticos, una vez ratificados y garantizados por el Estado, pueden en

principio ser disfrutados y protegidos de forma inmediata.

La realización de los derechos civiles y políticos requiere no solo recursos sino también tiempo, por ejemplo para instaurar las instituciones judiciales y ejecutivas necesarias y para construir los marcos normativos, reglamentarios y de vigilancia del cumplimiento de éstas, con la finalidad de garantizar tales derechos. Dicho de otra manera, en la vigilancia de la realización de los derechos civiles y políticos, es igualmente relevante evaluar el desarrollo del proceso que sustenta su protección. Por tanto, cualquier enfoque destinado a elaborar indicadores que sirvan para promover la realización de los derechos humanos deberá de tener en consideración la importancia de cuantificar los resultados de derechos humanos, así como los procesos subyacentes a dichos resultados.

Aunado a lo previamente expuesto, se defiende la necesidad de medir la aceptación y el compromiso de los Estados partes de los tratados de derechos humanos respecto del cumplimiento de las obligaciones que estos les generan, toda vez que de ello depende la positivización del disfrute de dichos derechos. Con el objetivo medir tal aceptación, intención o compromiso, así como los esfuerzos necesarios para hacer que los compromisos provenientes de las obligaciones supranacionales se traduzcan en medidas prácticas y los resultados de dichos esfuerzos en un mayor disfrute de los derechos humanos con el transcurrir del tiempo, se ha optado por emplear un cumulo de indicadores que se han categorizado en estructurales, de proceso y de resultados. Cada una de tales categorías, mediante sus conjuntos de datos, logra evidenciar el esfuerzo institucional de los Estados partes quienes para cumplir sus obligaciones, precisan construir agendas públicas integren apropiadamente dicha información durante la construcción de las políticas públicas de las materias en las que tengan contacto los derechos humanos en comento.

La configuración de indicadores antes referida no solo facilita el proceso de selección y elaboración de indicadores para los derechos humanos, sino que también estimula el uso de información pertinente para cada contexto, disponible y potencialmente cuantificable para nutrir con ella a los indicadores escogidos.

Indicadores estructurales

Una vez que un Estado ha ratificado un instrumento internacional de derechos humanos, resulta preciso evaluar su compromiso con la aplicación de las normas que a las que se ha obligado. Los indicadores estructurales sirven para realizar una evaluación de ese tipo. Dan forma a la ratificación y la adopción de instrumentos legales y la existencia o la creación de mecanismos institucionales elementales para la promoción y la protección de los derechos humanos.

Los indicadores estructurales se centran en primer lugar y sobre todo en la naturaleza de la legislación interna respecto a determinado derecho, es decir, si se integran las normas internacionales requeridas, y los mecanismos institucionales que promueven y garantizan tales normas. Para ello, debe considerarse en todo momento las políticas y estrategias del Estado aplicables a tal derecho, ya que esto resulta particularmente relevante para promover la materialización práctica de los derechos humanos (ACNUDH, 2012: 39).

Una declaración de política nacional sobre un tema precisa exponer los objetivos, el marco normativo, la estrategia o el plan de acción específico que el gobierno ha dispuesto para abordar las cuestiones a las que se hace referencia. Para que una política pública sea funcional en este orden de ideas, precisa no solamente disponer de información respecto al compromiso gubernamental para ocuparse de la cuestión, sino que debe disponer de instrumentos de medición que sirvan para determinar la actuación o falta de actuación del gobierno en tal tema. Una declaración de política pública es un medio que permite traducir las obligaciones de derechos humanos del Estado parte en un programa de acción aplicable que favorezca a la realización de los derechos humanos. Por tanto, es de primera importancia, que en la definición de los indicadores estructurales para los distintos derechos, se destaque la necesidad de disponer de pronunciamientos políticos respecto a cuestiones de pertinencia directa en la aplicación de dichos derechos humanos.

Los indicadores estructurales auxilian al Estado en la captación, aceptación, intención y compromiso de aplicación de medidas conformes a sus obligaciones

en materia de derechos humanos.

Algunos indicadores estructurales pueden ser similares para la mayoría de los derechos humanos, mientras que otros deben adecuarse a las condiciones específicas del derecho en cuestión o en alguno de sus atributos. De esta forma, indicadores estructurales como la proporción de instrumentos internacionales de derechos humanos ratificados por el Estado, la existencia de un mínimo de derechos fundamentales reconocidos en el ámbito interno al interior de la constitución son oportunos para supervisar la aplicación de todos los derechos humanos, puesto que facilitan la existencia de mecanismos a los cuales acudir para su protección, especialmente, cuando se dispone de instrumentos de control constitucional y convencional apropiados en la jurisdicción interna.

Las recomendaciones acogidas por los mecanismos de derechos humanos, incluidos los órganos fundados en virtud de tratados, los titulares de mandatos de procedimientos especiales y en el contexto del examen periódico universal, también disponen de claras referencias a indicadores estructurales, como por ejemplo, la adopción de leyes, disposiciones o programas específicos, así como los indicadores de resultados y de proceso (ACNUDH, 2012: 40).

Indicadores de proceso

Los indicadores de proceso evalúan los esfuerzos que están ejerciendo los garantes de derechos para convertir sus compromisos en materia de derechos humanos en los resultados concretos. A diferencia de los indicadores estructurales, esto afecta a los indicadores que estudian en forma continua las estrategias e instrumentos específicos acogidos por el garante de derechos para incorporar sus compromisos sobre el terreno de las políticas públicas.

Un indicador de proceso liga las medidas de política del Estado con hitos que a lo largo del tiempo puedan afianzar y dar lugar a los resultados de derechos humanos esperados. Al definir los indicadores de proceso en términos de una “relación causa-efecto” implícita y como “paso intermedio supervisable” entre el compromiso y los resultados, puede examinarse mejor la rendición de cuentas del

Estado en lo que toca a sus obligaciones de derechos humanos. En forma paralela, esos indicadores permiten vigilar estrechamente el cumplimiento progresivo de un derecho o el proceso de protección del derecho, según se trate.

Los indicadores de proceso son más sensibles a los cambios que los indicadores de resultados; por lo que, son mejores para monitorear la realización progresiva del derecho o para expresar los esfuerzos que están realizando los Estados partes en la protección de tal derecho.

El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2012: 41) refiere dos consideraciones importantes en la elección y enunciación de indicadores de proceso. La primera es cerciorar que un indicador de proceso enlace, preferiblemente por medio de una relación conceptual o una relación empírica, un indicador estructural a su indicador de resultado correspondiente. De esta forma, un indicador de proceso del derecho a la salud como “proporción de escolares que reciben educación en materia de salud y nutrición” se escoge de manera que pueda relacionarse con el indicador estructural correspondiente, a saber, “plazo y cobertura de la política nacional sobre salud y nutrición infantil”, así como con el indicador de resultado “proporción de menores de cinco años con masa corporal insuficiente”.

De la misma manera, en el caso del derecho a no ser sujeto a tortura, el indicador “proporción de personal de custodia indagado formalmente por abusos físicos y no físicos o delitos cometidos contra personas detenidas o reclusas” vincula el indicador estructural “fecha de entrada en vigor del código de conducta para los agentes del orden, incluidas normas de conducta en los interrogatorios de personas arrestadas, detenidas y reclusas” con el indicador de resultado “casos notificados de tortura o tratos crueles, inhumanos o degradantes”.

Los indicadores de proceso ayudan a evaluar los esfuerzos de un Estado, mediante su aplicación de medidas de política y programas de acción, para transformar sus compromisos de derechos humanos en los resultados deseados.

La segunda consideración para dar forma a un indicador de proceso es evidenciar explícitamente alguna medida del esfuerzo que está efectuando el garante de derechos en el cumplimiento de sus obligaciones. De esta forma,

indicadores como “proporción de agentes del orden público y personal de custodia investigados formalmente por abusos físicos y no físicos o delitos” o “proporción y periodicidad de empresas inspeccionadas para conocer el cumplimiento de las normas laborales” combinados con “proporción de esas investigaciones que resulta en medidas administrativas o judiciales”, o “proporción de víctimas de violencia sexual y de otro tipo que dispone de acceso a servicios médicos, psicosociales y jurídicos apropiados” se circunscriben en la categoría indicadores de proceso.

Indicadores de resultados

Para concluir, los indicadores de resultados miden los logros individuales y colectivos que reflejan el estado de disfrute de los derechos humanos en cierto contexto. Un indicador de resultados fortalece a lo largo del tiempo el impacto de diversos procesos subyacentes; usualmente se trata de un indicador de evolución lenta, menos sensible a cambios transitorios que un indicador de proceso (ACNUDH, 2012: 42).

Por lo general resulta pertinente considerar los indicadores de proceso y de resultados como variables de flujo y de reserva, respectivamente. Un indicador de “flujo” permite dar seguimiento a cambios que se suscitan a lo largo de un período, por ejemplo, la producción, importación o exportación de cereales, o el número reportado de ingresos y salidas de una privación arbitraria de la libertad durante un período de referencia. Por su parte, un indicador de “reserva” mide el resultado consolidado de los cambios en cierto momento, por ejemplo, la disponibilidad de cereales per cápita o el número reportado de personas privadas arbitrariamente de la libertad al final del periodo referenciado.

Finalmente es importante puntualizar que los indicadores de proceso y de resultados no siempre son mutuamente excluyentes. Un indicador de proceso para un derecho humano puede ser un indicador de resultados en el contexto de otro. Por ejemplo, la proporción de personas cubiertas por un seguro médico puede clasificarse como indicador de proceso en cuanto al derecho a la salud y como

indicador de resultados en cuanto al derecho a la seguridad social. La consideración que debe guiar este aspecto es garantizar que para cada atributo de un derecho al menos se defina un indicador de resultados que pueda relacionarse estrechamente con el disfrute de ese derecho o atributo.

¿De qué manera los instrumentos metodológicos se vinculan con el marco teórico de la investigación?

La ejecución específica de las decisiones gubernamentales precisa que se establezcan instrumentos que permitan el tránsito adecuado de las teorías al campo de la acción pública. Para ello es preciso sistematizar no sólo a tales instrumentos, sino tener claro las posturas teóricas que mejor representan la visión desde la que se pretende partir para la construcción de las soluciones a seguir. En dicho sentido para el caso concreto de la presente investigación, se han seleccionado de entre las teorías expuestas en el apartado de marco teórico aquellas que se vinculan con los instrumentos hasta ahora analizados.

Respecto a la forma en que se seleccionaron los instrumentos se coincide con la perspectiva de Jenkins, quien considera como se ha visto con anterioridad, que las políticas son “un conjunto de decisiones interrelacionadas adoptadas por un actor o un conjunto de actores políticos, concernientes a la selección de objetivos y los medios para alcanzarlos, en el marco de una situación específica” (Jenkins, 1978, p. 17). Los objetivos y medios para alcanzar los fines que nos ocupan corresponden en todo caso a la metodología empleada y a los instrumentos con que dicha metodología logra concatenar los esfuerzos realizados en pos de dar salida al problema público generado por la falta de respeto a los derechos humanos de los migrantes en el contexto de la transterritorialidad México-Estados Unidos.

Desde la perspectiva de Regonini: “todo lo que los Gobiernos deciden o no hacer constituye una política pública” (Regonini, 2000: 58), afirmación que denota el carácter empírico de dicha disciplina, que gracias a su flexibilidad, puede construirse a partir de cualquier curso de acción gubernamental. Óptica que se robustece con la visión de Lahera de las políticas públicas, pese a ser

implementadas bajo la forma de proyectos y programas públicos, pueden expresarse a través de instrumentos diversos como Instructivos, Reglamentos, Normas y Leyes que les dan forma, pero que por sí mismas no les constituyen (Lahera, 2002: 15). En relación a los instrumentos hasta ahora enunciados, dichas perspectivas teóricas resultan compatibles con los indicadores estructurales, de proceso y de resultados, toda vez que dichos indicadores tienen su sustento tanto en la normativa, como en su operacionalización y los resultados de los programas públicos, lo que permite gestar una conexión sólida entre la acción pública y la positivización o falta de positivización del derecho.

Resulta pertinente señalar que la metodología y los indicadores propuestos han sido empleados ampliamente por organismos internacionales durante la elaboración de sus informes. En el plano académico autores como Simon (2007), Seltzer & Anderson (2001) y Asher, Banks & Scheuren (2008) emplean instrumentos que encajan en la descripción empleada por el ACNUDH para sus investigaciones.

Proceso de elaboración y aplicación del instrumento metodológico

Para efecto de determinar el contenido del instrumento metodológico, se determinó efectuar un análisis al contenido normativo existente en materia de derechos humanos de los migrantes y seleccionar los principales derechos reconocidos a los mismos durante su proceso de expulsión, a efecto de generar una serie de reactivos que permitieran averiguar el grado de positivización de dichos derechos. Dichos reactivos en su redacción tomaron en consideración la metodología recomendada por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, toda vez que se abocaron al estudio de la percepción de las estructuras y procesos gubernamentales involucrados con el fenómeno del respeto a los derechos humanos de los migrantes.

Resultado de lo anterior, se seleccionaron un conjunto de 18 reactivos en el que se empleó la escala de Likert, para efecto de que en un rango de cinco niveles de respuesta se analizara la perspectiva que los migrantes que han sufrido un proceso de expulsión tienen respecto al respeto o falta de respeto a sus derechos humanos durante dicho trámite administrativo. El cuestionario en

comento, puede ser consultado en los Anexos de la presente investigación.

Se comprende que los derechos humanos de los migrantes van más allá de aquellos que deben ser protegidos durante un proceso de expulsión, sin embargo, también se conoce que es precisamente durante dicho acto de carácter administrativo, cuando se suscitan una cantidad significativa de eventos que ponen en peligro la dignidad de los migrantes, por lo que se considera que el instrumento resulta por entero pertinente.

El reactivo uno parte de lo general al cuestionar si considera el migrante que se le expulsó sin vulnerar sus derechos humanos.

Los reactivos dos, tres, dieciséis y diecisiete se enfocan al derecho a la asistencia jurídica y consular de que disponen los migrantes.

Los reactivos cuatro, cinco, siete, ocho y dieciocho se abocan a los derechos sociales de los migrantes.

Los reactivos seis y del nueve al quince versan sobre los derechos vinculados al debido proceso.

El cuestionario en referencia se aplicó a cien exmigrantes que aceptaron ser examinados. Además del instrumento previamente mencionado, se efectuó una evaluación del programa especial de migración, a efecto de determinar sus avances y fallas, lo cual arrojó información valiosa sobre el estado actual de atención al fenómeno migrante en el país. Finalmente con el propósito de evidenciar las carencias jurídicas existentes en la materia se analizó la legislación migratoria mexicana y estadounidense, así como las normas y estándares internacionales aplicables a la situación de violencia y discriminación en contra de los migrantes.

Es posible identificar los resultados a que hace referencia la metodología de la ACNUDH en la evaluación del programa especial de migración, así como en todas las estadísticas hasta ahora expuestas a lo largo de la investigación. Los procesos se pueden apreciar en la divergencia analizada entre la legislación migratoria y la práctica que se lleva a la realidad, mientras que las deficiencias estructurales es posible observarlas en las inconsistencias normativas y contradicciones existentes entre la legislación migratoria y las obligaciones que el

gobierno mexicano a adquirido a lo largo del tiempo en el plano internacional, así como aquellas derivadas de la reforma constitucional de junio de 2011.

CAPÍTULO 5. RESULTADOS.

Análisis sobre el Estado actual del programa especial de migración en México.

El Programa Especial de Migración 2014-2018 (PEM) publicado el 30 de abril de 2014 en el Diario Oficial de la Federación, es un instrumento de carácter transversal y multisectorial que da seguimiento al cumplimiento de acciones específicas en materia migratoria de los tres órdenes del gobierno mexicano, fijando para ello prioridades nacionales en dicho rubro a través de la definición de objetivos, estrategias y líneas de acción armonizados con los instrumentos derivados del Sistema Nacional de Planeación Democrática.

El PEM se vincula con el Eje 5 del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 (PND), México con Responsabilidad Global, a través de su objetivo 5.4, donde el gobierno federal se compromete a: —velar por los intereses de los mexicanos en el extranjero y proteger los derechos de los extranjeros en el territorio nacional. El PEM también se vincula con el Programa Sectorial de Gobernación 2013-2018 en su objetivo 4, que exige al gobierno —contribuir al desarrollo de una política de población y migración integral e incluyente, en particular con su estrategia 4.4, donde se le obliga a —proponer y coordinar una política migratoria integral. Del PND es posible desprender los cinco objetivos en materia migratoria sobre los que se cimienta el PEM, los cuales generan a su vez 26 estrategias y 195 líneas de acción.

De acuerdo con el discurso desarrollado por el PEM la política migratoria del Estado tiene por objeto superior el bienestar del migrante, a través del ejercicio efectivo de su identidad, del disfrute de sus derechos sociales, económicos y culturales. En este sentido, el PEM ha surgido como una respuesta necesaria por parte de las autoridades gubernamentales de nuestro país a una añeja necesidad de integrar en un solo programa la totalidad de las líneas de acción del gobierno en su búsqueda de atender las necesidades diversas y cambiantes de los migrantes tanto nacionales como extranjeros, así

como el impacto de su movilidad en nuestro territorio nacional.

En el anterior contexto, la pregunta analítica de la que parte el PEM es: ¿Qué sucede con los migrantes que residen, retornan, salen y transitan por México? En ese sentido, el gobierno mexicano decidió redactar el problema de la siguiente manera: —Los migrantes tienen un limitado acceso a derechos económicos y sociales” y el área de enfoque son “las instituciones que atienden migrantes residentes, retornados, emigrantes y en tránsito”.

Dado que la atención al fenómeno migratorio refiere a poblaciones en movilidad y a flujos que en ocasiones resultan invisibles, como el de la migración en tránsito, se habla de área de enfoque, porque se puede influir en el bienestar de las personas migrantes, a través de la implementación de políticas integrales y multisectoriales.

El PEM es un esfuerzo multiinstitucional inédito en la historia, por lo que no está exento de toda clase de fallas, tanto en su diseño como en la praxis de sus diversas actividades.

Para poder comprender las motivaciones del PEM, resulta conveniente analizar los antecedentes históricos recientes que llevaron a su construcción, así como el contexto sociopolítico que lo ha definido.

Tras el histórico cambio en la democracia nacional que permitió la elección de un titular del ejecutivo federal afín a un grupo político distinto al Partido Revolucionario Institucional, la agenda política del nuevo gobierno en materia migratoria se decantó por un discurso a favor de la protección de los migrantes mexicanos en el extranjero, así como a su regreso al país, lo que generó una serie de programas que impulsaron el reconocimiento de su importante labor para la consolidación de las economías de sus lugares de origen, como fueron el Programa Paisano, la Matricula Consular, el Programa 3x1, el Programa Directo a México, la Red de Talentos Mexicanos en el Exterior, así como la consolidación del Instituto de los Mexicanos en el Exterior y el voto en el extranjero (Calderón Chelius, 2012: 20-21).

Durante el gobierno del político mexicano Vicente Fox, en la arena pública era posible escuchar un discurso político pro-migrante nacional o pro-

paisano, a quien se consideraba una suerte de héroe por sacrificarse en pos del beneficio de sus familias mexicanas, contribuyendo con ello en forma extraordinaria a la economía nacional (Durand, 2005). No obstante lo anterior, el segundo mandato del presidente estadounidense Bush, su lucha contra el terrorismo internacional, el fracaso de las reformas promigrantes en Estados Unidos y el endurecimiento de las medidas de seguridad en la frontera norteamericana, presentaron un panorama desalentador para la migración mexicana cuando Felipe Calderón tomó posesión de la silla presidencial en México.

Calderón edificó su gobierno en torno a una agenda beligerante, en la que el eje medular de sus políticas públicas fue el combate al crimen organizado, lo que justificó en un primer momento, una política migratoria hacia el exterior basada en la securitización de las fronteras con Centroamérica. Mientras tanto, la política migratoria de protección a nuestros paisanos perdió la intensidad observada en la administración anterior, ya que se ofreció un discurso débil respecto al tema de la protección a nuestros connacionales en el exterior, lo cual junto con los sucesos económicos producto de la crisis de 2007 y el endurecimiento de las políticas antinmigrantes en Estados Unidos una vez iniciado el gobierno de Barack Obama, gestaron las condiciones que derivaron en un profundo decremento de la emigración mexicana y la mayor ola de deportaciones de migrantes mexicanos en la historia de los Estados Unidos, lo que se especula, contribuyó en forma indirecta al recrudecimiento del deterioro social de nuestro país consumido por la violencia de los grupos delictivos.

Tristemente, es en este contexto, que tras los eventos desafortunados de agosto de 2010 y abril de 2011 en San Fernando Tamaulipas, que la presión internacional obliga a que se efectúe una modificación mayúscula a la política migratoria mexicana, mediante la inclusión de un enfoque basado en derechos humanos a través de la derogación de buena parte de la Ley General de Población y la aprobación de la Ley de Migración el 25 de mayo de 2011, a tan sólo unas semanas de que se anunciara dos de las reformas más importantes a la Constitución de las últimas décadas.

El 6 de junio de 2011, entro en vigor una de las reformas constitucionales más polémicas de la historia de México. El constituyente mexicano en acatamiento de una sentencia pronunciada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos el 23 de noviembre de 2009 (caso Radilla Pacheco), accedió a restringir parcialmente los alcances del concepto de soberanía nacional mediante la ampliación de la protección universal de los derechos humanos, ya que a partir de ese momento se introdujo la posibilidad de que cualquier persona pudiese solicitar la protección de la justicia federal ante violaciones cometidas por cualquier autoridad a los tratados internacionales en materia de derechos humanos de los que México es parte, mediante una figura jurídica que vendría a conocerse como el control difuso de la convencionalidad. Un año más tarde, una segunda reforma permitió que la interpretación misma de la Constitución pudiese realizarse a través del lente de un enfoque de protección ampliada a todas las personas en sus derechos humanos mediante la instauración en el derecho mexicano de los principios de interpretación conforme y pro persona.

El principio de interpretación conforme implica que todas las autoridades del país en sus respectivas competencias deberán realizar sus funciones y fundamentar sus determinaciones tomando como base el contenido en la norma constitucional y los tratados en materia de derechos humanos de los que México sea parte, lo que implica que el prisma a través del cual resuelvan cualquier asunto deberá ser el del bloque de constitucionalidad referido. El principio pro persona por su parte exige a todas las autoridades mexicanas que al momento de detectar alguna contradicción entre una normatividad secundaria y el bloque de constitucionalidad (la constitución más los tratados internacionales signados y ratificados por México en materia de derechos humanos), las autoridades deban aplicar la norma que más beneficie a la persona en concreto.

Lo anterior es de gran importancia para los migrantes, puesto que la redacción constitucional decidió emplear el vocablo —personall y no ciudadano, lo que implica que cualquier individuo independientemente de su lugar de origen o su estatus migratorio puede acceder a los beneficios que otorga la Ley

Primaria.

Una vez iniciada la gestión del actual presidente de México, Enrique Peña Nieto, se realizaron del 22 de octubre al 14 de diciembre de 2013 cinco foros nacionales de consulta pública, dos talleres de trabajo en colaboración con diversas instituciones académicas, una consulta en línea y tres foros ciudadanos en el exterior, los cuales generaron un aproximado de 2000 propuestas provenientes de 900 participantes, mismas que fueron analizadas por diversas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal implicadas en la atención del fenómeno migratorio, para finalmente ser plasmadas en las líneas de acción del PEM (Becerra Reynoso, 2015).

El principal aporte del Programa Especial de Migración 2014-2018, como síntesis política de las diversas tesis esgrimidas por anteriores administraciones del gobierno federal, es que en un solo documento logra plasmar un plan de acción multisectorial coherente que pretende dar respuesta a las problemáticas que viven nuestros connacionales respecto a su retorno o a su situación de inmigrantes en otra nación, como para los extranjeros que ingresan a nuestro país tanto de forma regular como irregular, lo cual denota un esfuerzo institucional plausible aunque no por ello ajeno de falencias, como podremos acreditar más adelante.

Evaluación del diseño

A nivel general, es posible manifestar que el diseño del PEM presenta severas deficiencias resultantes de la falta de aplicación rigurosa de la metodología de marco lógico, lo que ha ocasionado que algunos componentes de dicha metodología no hayan sido elaborados o sólo se hayan desarrollado parcialmente.

El enunciado del problema es demasiado general porque no especifica las condiciones más relevantes para el bienestar de los migrantes. Por su parte, el Diagnóstico no examina estas condiciones ni sustenta con evidencias las enunciadas vinculaciones entre los diferentes componentes del árbol de

problemas. Lo anterior genera que se presenten confusiones entre causas, aspectos del problema y efectos.

La población potencial se confunde con la de referencia, ya que incluye a quiénes no registran deficientes niveles de bienestar. La definición de población objetivo es válida sin embargo, su tamaño tendrá que volverse a estimar si se pretende delimitar la población potencial. Otra falencia relevante en el diseño es el hecho de que no se documenta qué migrantes ya están siendo atendidos por las distintas instancias que los apoyan, lo que dificulta los procesos de planeación, adopción de políticas, seguimiento y evaluación.

La formulación del propósito puede considerarse incorrecta porque no corresponde de manera directa al problema que se busca resolver ni incluye a la población objetivo. La lógica vertical de la MIR resulta errónea porque sus supuestos no son un requisito inmediato para el logro del objetivo del nivel superior. Aunado a lo anterior, resulta pertinente puntualizar que algunos de ellos no son válidos porque se refieren a situaciones que deberían ser controladas por la dependencia. Los indicadores de fin y propósito resultan inadecuados ya que se refieren a metas programadas que no están vinculadas a la magnitud del problema o a la dimensión de la población objetivo.

Finalmente, resulta pertinente señalar que ningún indicador es claro porque los niveles de objetivo pueden ser medidos de diversas maneras.

Evaluación de la implementación

La información de que se dispone para realizar la evaluación pertinente es parcial, puesto que corresponde a aquella que ha sido publicada por las dependencias gubernamentales de cuenta propia, aunado a lo anterior no es actual en su totalidad, puesto que cada dependencia ha publicado con diferentes niveles de celeridad y transparencia la información concerniente a su participación en la implementación de la política pública.

Puntualizado lo anterior, en relación al primer objetivo: *“Fomentar una cultura de la legalidad, de derechos humanos y de valoración de la migración”*,

se han generado buenas prácticas gubernamentales, toda vez que por acuerdo del Consejo Consultivo de Política Migratoria (CCPM) de la Secretaría de Gobernación, se han recabado propuestas de diversos sectores de la sociedad civil a fin de impulsar reformas a la Ley de Migración que respondan a los compromisos del Estado mexicano y a la realidad migratoria, a la par que se han fortalecido mediante diversos mecanismos de seguimiento, las acciones de planeación, monitoreo, evaluación, transparencia y rendición de cuentas de la política migratoria.

Respecto al objetivo número dos de incorporar el tema migratorio en las estrategias de desarrollo regional y local, resulta pertinente enunciar que el avance ha sido parcial puesto que, si bien es cierto que el gobierno federal ha logrado impulsar programas con resultados positivos en diversas regiones del país, estos logros no han sido homogéneos a nivel nacional, sino que se han limitado a ciertos sectores y en ciertas regiones focalizadas.

En relación al tercer objetivo, de consolidar una gestión migratoria eficaz, fundamentada en criterios de facilitación corresponsabilidad internacional, seguridad fronteriza y seguridad humana, resultan cuestionables los avances puesto que han sido precarios en el mejor de los casos y se han enfocado en mayor medida a la capacitación del personal de distintas dependencias y a la securitización de las fronteras que en la facilitación de los trámites migratorios y la protección de los derechos humanos de los migrantes.

Respecto al objetivo número cuatro de favorecer los procesos de integración y reintegración de las personas migrantes y sus familiares, ha resultado encomiable la actividad de la Secretaría de Relaciones Exteriores en lo relativo a la defensa de los derechos de nuestros connacionales en el exterior, sin embargo, el hecho de que existan una cantidad tan inmensa de programas en distintas fases de desarrollo con distintos objetivos y en tantas instituciones públicas genera dificultades al momento de su evaluación puesto que en muchos casos la información no se puede conseguir en forma directa sino únicamente referenciada mediante datos de terceros, dado las barreras burocráticas existentes, lo que hace cuestionable su veracidad.

Por último, el quinto objetivo relativo al fortalecimiento del acceso a la justicia y seguridad de las personas migrantes, sus familias y quienes defienden sus derechos, si bien ha tenido importantes avances en materia de coordinación institucional y capacitación de los servidores públicos en materias de prevención de delitos donde las víctimas potenciales son los migrantes, se ha beneficiado a un número muy escaso de estos. De acuerdo con las cifras oficiales de la SEGOB, en su último reporte (el cual fue emitido a finales del 2014), hasta ese momento 340 migrantes habían sido beneficiados, por medio de 470 atenciones psicológicas y 340 asistencias jurídicas. Aunado a lo anterior, se tiene noticia de que en ese mismo lapso de tiempo 42 migrantes víctimas de delitos fueron canalizados a albergues y se gestionaron y tramitaron un total de 60 visas humanitarias, de vínculo familiar y de trabajador fronterizo.

Una vez realizado el comparativo entre las expectativas creadas por el gobierno mexicano, al momento de diseñar el Programa Especial de Migración frente a su actual implementación; nos hemos percatado de que desde la construcción del programa se han venido arrastrando severas deficiencias que han impactado en forma negativa a su ejecución, por tanto, es indiscutible la necesidad de una constante renovación de la política pública implementada frente a ésta inquietante información, la cual no debe ser ignorada.

Es posible apreciar un amplio rezago en materia de coordinación institucional y empleo eficiente de los recursos públicos destinados a la atención del fenómeno migratorio, sin embargo, también es palpable en muchos sectores de gobierno, el interés en mejorar y atender sus diversas áreas de oportunidad, lo cual es un gran avance en la dirección correcta.

La evaluación de una política pública es un ejercicio complejo, especialmente cuando ésta pretende resolver conflictivas sociales con causas y efectos tan variados y dispersos como los derivados de la movilidad humana.

El Programa Especial de Migración ha tratado de dar respuesta a las necesidades de un amplio sector social, que por motivos de diversa índole se ha visto en la necesidad de partir de su lugar de origen en búsqueda de una vida mejor. El que pueda o no lograrlo, con la poca información disponible no es

posible de prever certeramente.

En relación a la información con la que se cuenta, es posible apreciar que los resultados que hasta éste momento se han logrado son insuficientes, sin embargo, es pertinente reconocer la ardua labor institucional que numerosas dependencias de gobierno han realizado, la cual ha permitido que las políticas en materia migratoria sigan un cause lento pero adecuado, lo que en el futuro próximo si el esfuerzo gubernamental y social no mengua, creará las condiciones apropiadas para el acceso a mayores niveles de bienestar y justicia para los migrantes.

Inconsistencias de la legislación migratoria mexicana vigente.

El 20 de junio del 2011, el entonces presidente de la república, Felipe Calderón Hinojosa tras recibir la visita de su homólogo salvadoreño Mauricio Funes en el marco de la promulgación de la ley de migración, informó que a partir de ese momento se dejaría de criminalizar la migración irregular y se crearía la figura de la visa de visitante, la cual serviría como documento facilitador para que los migrantes centroamericanos con intención de cruzar México en su trayecto a Estados Unidos, pudiesen enfrentar una menor cantidad de riesgos gracias a dicha pieza de identificación. La primera de las afirmaciones se volvió una realidad al derogarse los tipos penales contenidos en la ley general de población y al no preverlos en la letra de la nueva ley de migración, no obstante lo anterior, resulta pertinente referir que la legislación hoy vigente se aleja en demasía de la segunda afirmación enunciada por el entonces titular del poder ejecutivo federal.

Requisitos elevados para la obtención del visado mexicano.

Al interior de la Ley de Migración es posible identificar nueve tipos de visas, entre las que están las del visitante sin permiso para realizar actividades remuneradas y visitante con permiso para realizar actividades remuneradas, que

son las que autorizan una permanencia temporal a los extranjeros, incluyendo a aquellos que están de tránsito por México. El problema de dichos instrumentos jurídicos es que el marco normativo que establece su concesión que en el caso de la visa de visitante sin permiso para realizar actividades remuneradas, el artículo 129 del reglamento de la Ley de Migración establece que el solicitante precisa acreditar el disponer de la solvencia económica necesaria para cubrir el monto de los gastos de alojamiento y manutención durante su estancia en territorio nacional, o en su caso, estar en posesión de una invitación de una organización o de una institución pública o privada establecida en territorio nacional para participar en alguna actividad por la que no perciba ingresos en el territorio nacional, institución a quien se le transfiere en este caso la obligación de acreditar la solvencia ya referida.

El problema de la redacción del artículo ya referido se encuentra en que la determinación del monto de gastos a que hace mención no se encuentra claramente definida, ya que para llevar a cabo dicha cuantificación se tiene que estar conforme al procedimiento y requisitos previstos en las disposiciones administrativas de carácter general que serán publicadas en el Diario Oficial de la Federación, procedimientos y requisitos que hasta la fecha aún no han sido determinados, lo que da pie a que de manera discrecional el personal de servicio exterior mexicano adscrito a alguna de las 148 oficinas consulares ubicadas en el extranjero determine si se cumple o no con la condición requerida.

Por otra parte, el sólo hecho de establecer la obligación de la disposición de una cantidad de dinero, independientemente de cuanto sea éste, como requisito indispensable para el acceso a una visa, corresponde a una forma de discriminación, ya que genera condiciones de inequidad en el acceso al documento migratorio y deja sin solución legal a la mayoría de los migrantes centroamericanos pues la razón por la cual abandonan su país en primer término, es precisamente por la incapacidad de obtener condiciones de vida digna en sus respectivos territorios.

Un argumento que puede emplear el gobierno para eludir su

responsabilidad en lo relativo al numeral ya aludido con anterioridad, es el contenido del artículo 130 del reglamento de la ley de migración donde se explica que la Secretaría de Gobernación,

atendiendo, entre otros, al principio de facilitación de la movilidad internacional de personas (...) establecerá o suprimirá requisitos o facilidades para el ingreso, permanencia, tránsito y salida de personas extranjeras en la condición de visitante sin permiso para realizar actividades remuneradas, mediante disposiciones administrativas de carácter general que serán publicadas en el Diario Oficial de la Federación (México, Ley de Migración, 2011),

sin embargo resulta pertinente recordar que hasta ahora dichas medidas no han sido publicadas.

Es importante mencionar que de manera excepcional, a los ciudadanos guatemaltecos y beliceños, el gobierno mexicano les permite acceder a un documento especial, para el acceso simplificado a México, que es la Tarjeta de Visitante Regional.

La tarjeta de visitante regional es gratuita, tiene una vigencia de cinco años y permite a su poseedor acceder a entradas y salidas múltiples en los estados de la frontera sur (Campeche, Chiapas, Tabasco y Quintana Roo), transitar o visitar hasta por tres días las poblaciones de los estados mencionados y su tramitación se puede llevar a cabo en cualquiera de los siete puntos de internación que el Estado Mexicano dispone en su frontera sur, donde ante un Agente Federal de Migración el solicitante deberá cotejar unos pocos documentos identitarios de fácil obtención para los ciudadanos guatemaltecos y beliceños.

Otra opción abierta para los ciudadanos guatemaltecos y beliceños es la tarjeta de visitante trabajador fronterizo, que permite acceder a los mismos a opciones laborales en territorio mexicano de manera limitativa a los cuatro estados fronterizos del sur, durante el periodo de un año, con posibilidad de reiniciarlo (no renovarlo) a su vencimiento y tras el cumplimiento de dos requisitos adicionales a la obtención de la tarjeta de visitante regional, los cuales son el disponer de una oferta laboral por escrito firmada por su empleador y el

pago de 332 pesos por concepto de derechos a favor del Instituto Nacional de Migración. Cabe destacar que a diferencia de la tarjeta de visitante regional, en el caso de la tarjeta de visitante trabajador fronterizo el Instituto Nacional de Migración antes de su entrega realiza una entrevista y una investigación sumaria sobre el solicitante, de lo cual dependerá si se le entrega o no dicha tarjeta.

La tarjeta de visitante regional es un gran paso hacia la mejora de las condiciones de ingreso de los migrantes guatemaltecos y beliceños, pero resulta insuficiente, pues ofrece una protección legal para su movilidad únicamente en cuatro entidades federativas y durante 72 horas a partir del ingreso por la frontera, lo que resulta insuficiente para sortear los riesgos inherentes al trayecto terrestre e imposibilita el acceso a la opción de un trayecto aéreo.

Desaparición de supuestos relativos a la estancia de extranjeros en territorio nacional.

Previo a la creación de la ley de migración, los artículos que determinaban la situación jurídica de los extranjeros en nuestro país eran el 41, 42 y 48 de la Ley General de Población, los cuales en la actualidad han sido derogados y en su lugar se han redactado los artículos 52 a 56 de la Ley de Migración, los cuales establecen nuevos supuestos.

A partir de la comparación de los dos textos jurídicos (el derogado y el vigente), es posible apreciar que varios supuestos han sido eliminados de la norma migratoria, lo cual deja en un estado de vulneración a los extranjeros que anteriormente podían acceder al ingreso en el territorio mexicanos por dichas vías.

Ejemplos de lo anterior son las calidades de no inmigrante previstas en el ya derogado artículo 42 de la ley general de población, de las cuales las categorías de turista, transmigrante, ministro de culto o asociado religioso, visitante distinguido, visitantes locales, visitante provisional y corresponsal; de igual manera, no han sido homologadas del artículo 48 de la ley general de población a la actual legislación las categorías correspondientes a la calidad de

inmigrante: rentista, inversionista, profesional, cargo de confianza, científico, técnico, artistas y deportistas.

Las figuras jurídicas de turista, transmigrante, visitante, visitante local y visitante provisional han intentado ser homologadas sin éxito a las figuras de visitante sin permiso para realizar actividades remuneradas, visitante con permiso para realizar actividades remuneradas y visitante regional, previstas en la fracción I, II y III del artículo 52 de la ley de migración respectivamente.

La razón por la que la homologación no es efectiva es porque los requisitos para la obtención del visado en la actualidad para los tres tipos de visitante son más elevados que los que existían en el derogado artículo 62 de la ley general de población, lo que limita severamente el acceso a las nuevas opciones para quienes se beneficiaban de las antiguas. Por otra parte, la figura jurídica de visitante sin permiso para realizar actividades remuneradas ignora las características diferenciadas del extranjero que se internaba al país como turista, transmigrante, visitante, visitante local y visitante provisional, ya que establece un mismo raso para situaciones sociales y jurídicas que deberían estar claramente diferenciadas.

El visitante local ha sido interpretado como visitante regional, sin embargo la descripción jurídica del visitante regional es más restrictiva, ya que el visitante local era descrito en los siguientes términos:

Ley General de Población: Artículo 42... IX Visitantes locales. Las autoridades de Migración podrán autorizar a los extranjeros que visiten puertos marítimos o ciudades fronterizas sin que su permanencia exceda de tres días (México, Ley General de Población. [Previa a la reforma de 2011], 1974).

Mientras que en la actualidad, la redacción es la siguiente:

Ley de Migración. Artículo 52... III. Visitante regional. Autoriza al extranjero nacional o residente de los países vecinos para ingresar a las regiones fronterizas con derecho a entrar y salir de las mismas cuantas veces lo deseen, sin que su permanencia exceda de tres días y sin permiso para recibir remuneración en el país.

Mediante disposiciones de carácter administrativo, la Secretaría

establecerá la vigencia de las autorizaciones y los municipios y entidades federativas que conforman las regiones fronterizas, para efectos del otorgamiento de la condición de estancia de visitante regional (México, Ley de Migración, 2011).

De la simple lectura de ambos artículos, es posible identificar con facilidad que no cualquier extranjero puede acceder a ser visitante regional, como si podía hacerlo a ser visitante local, ya que en el primer supuesto se precisa que es requisito que sea nacional o residente de los países vecinos (Estados Unidos, Belice y Guatemala), mientras que en el otro no se establecía dicha condición, lo que permitía que cualquier extranjero, sin importar su origen nacional se beneficiara potencialmente de dicha figura jurídica. Por otra parte, el visitante regional tiene prohibido realizar actividades remuneradas, mientras que el visitante local no tenía dicha limitación. Finalmente, la descripción de los territorios que podían ser visitados era llana en el caso del visitante local: —puertos marítimos o ciudades fronterizas, en el caso del visitante regional, no está claramente determinada las zonas de visita, sino que la Secretaría de Gobernación es la que determina los municipios y entidades federativas que pueden considerarse regiones fronterizas, lo que genera una falta de certeza jurídica respecto a las mismas, debido a que no se encuentran determinadas por ley, sino que se deja en manos de una dependencia de gobierno su determinación a través de disposiciones de carácter administrativo, lo cual robustece las facultades discrecionales de la Secretaría de Gobierno, en perjuicio de los intereses de los extranjeros.

En los casos previstos por el ya derogado artículo 42 de la Ley General de Población en sus fracciones IV, VIII y XI, correspondientes a ministro de culto o asociado religioso, visitante distinguido y corresponsal, la ley de migración ha sido completamente omisa, pues de la lectura de sus diversos numerales se tiene que no existe un equivalente a dichos supuestos, lo que genera un grave retroceso en la edificación institucional de las políticas migratorias.

En lo que respecta a la categoría de rentista prevista en la fracción primera del derogado artículo 48 de la ley General de Población, tenemos que no

logra encajar en el contenido de la fracción III del artículo 50 de la ley de migración, ya que se ha desvirtuado la naturaleza de dicha figura jurídica, dando origen a otra significativa diferente. A continuación se transcriben ambas fracciones para realizar el comparativo:

Art.48. Ley General de Población. Fracción I. Rentista. Para vivir de sus recursos traídos del extranjero; de los intereses que le produzca la inversión de su capital en certificado, títulos y bonos del Estado o de las instituciones nacionales de crédito u otras que determine la Secretaría de Gobernación o de cualquier ingreso permanente que proceda del exterior. El monto mínimo requerido será el que se fije en el Reglamento de esta ley. La Secretaría de Gobernación podrá autorizar a los rentistas para que presten servicios como profesores, científicos, investigadores científicos o técnicos, cuando estime que dichas actividades resulten benéficas para el país;

Artículo 54. Ley de migración. Fracción III. Que sean jubilados o pensionados que perciban de un gobierno extranjero o de organismos internacionales o de empresas particulares por servicios prestados en el exterior, un ingreso que les permita vivir en el país;

Los jubilados eran atendidos por la ley general de población al momento en que se redactaba *“para vivir se sus recursos traídos del extranjero(...) o de cualquier ingreso permanente que proceda del exterior”*, sin embargo, el ratio de movilidad económica que se le otorgaba al extranjero rentista era mucho más amplio que el que actualmente se dispone, puesto que le era permisible además de involucrarse en el sistema financiero mexicano, desempeñarse en actividades educativas, donde pudiese ser aplicado el capital intelectual que hubiesen acumulado en su país de origen.

Respecto a la participación de los extranjeros en actividades bursátiles y financieras, es importante reconocer que la actual legislación tuvo un importante avance al establecer en el artículo 60 que:

Los extranjeros independientemente de su condición de estancia, por sí o mediante apoderado, podrán, sin que para ello requieran permiso del Instituto, adquirir valores de renta fija o variable y realizar depósitos bancarios, así como adquirir bienes inmuebles urbanos y derechos reales sobre los mismos, con las restricciones señaladas en el artículo 27 de la Constitución y demás disposiciones aplicables (México, Ley de

Migración, 2011).

No obstante lo anterior, resulta relevante evidenciar que la ley de migración ha decidido abiertamente desechar gran parte de las potencialidades de los rentistas, aceptando únicamente a quienes entre ellos tengan la calidad de jubilados o pensionados, sin darles la oportunidad de explotar sus habilidades intelectuales, limitando con ello su participación en la sociedad mexicana a la de un consumidor más que gasta sus ahorros en territorio nacional en lo relativo a su propia supervivencia y a la gestión de sus negocios. El desperdicio y pérdida de capital humano e intelectual surgido a partir del cambio de enfoque en ésta área del derecho migratorio mexicano resulta inquietante y perturbadora.

El inmigrante inversionista previsto en la fracción II del derogado artículo 48 de la Ley General de Población ha sido omitido en la actual legislación y resulta difícil homologarlo a alguna de las categorías existentes, pues no es posible hacerlo encajar en la calidad de jubilado, pues no todos los inversionistas lo son, ni tampoco se trata de un visitante con permiso para realizar actividades remuneradas, puesto que un inversionista no es un empleado ni tampoco está en búsqueda de un trabajo, sino que más bien pretende invertir su capital para la generación de utilidades en territorio nacional.

Resulta preocupante que no exista una figura jurídica que permita emigrar al territorio nacional a los extranjeros que realizan inversión extranjera directa en México, ya que dicha actitud gubernamental ayuda en poco a consolidar los lazos de dichas personas con nuestra nación, lo cual puede redundar en que se desincentive la expansión de sus inversiones o en su caso, las ganancias de sus empresas sean invertidas en otra nación por la falta de apego del empresario a la nuestra.

Para finalizar, en lo correspondiente a las categorías migratorias de profesional, cargo de confianza, científico, técnico, artistas y deportistas, previstas por las fracciones III, IV, V, VI y VIII del derogado artículo 48 de la ley general de población, la Ley de Migración ha tratado de homologarlos a las figuras jurídicas de visitante con permiso para realizar actividades remuneradas, visitante trabajador fronterizo y residente permanente por decisión del instituto

conforme al sistema de puntos; sin embargo, algunas características y beneficios de las categorías migratorias preexistentes han desaparecido.

Las principales diferencias con las categorías migratorias previas es que en el caso del visitante con permiso para realizar actividades remuneradas hay una limitante de tiempo de 180 días para su permanencia y en el caso de visitante trabajador fronterizo de un año, mientras que en las otras categorías migratorias no existía dicha limitación temporal. En el caso del residente permanente por sistema de puntos, nuestro país está tratando de replicar sistemas similares al estadounidense o canadiense en el que, en base a criterios educativos, de necesidades nacionales y de edad y proximidad cultural, se puede determinar o no el acceso a inmigrantes con opción a residencia permanente. El problema del sistema de puntos es que el mismo, tal como se desprende del numeral 18 en su fracción II de la ley de migración, implica el establecimiento de —cuotas (cantidad máxima de autorizaciones) y la opinión favorable de diversas dependencias ajenas al entorno migratorio, como la Secretaría de Trabajo y Previsión Social, las cuales pueden negociar con cierto grado de discrecionalidad políticas públicas proteccionistas, lo que puede derivar en que los migrantes vean severamente afectadas sus posibilidades de ingresar por ésta vía, especialmente en lo relativo a cargos de confianza, donde anteriormente el ingreso era más sencillo.

Inexistencia de la presunción de inocencia de los migrantes sujetos a un proceso penal.

Para poder explicar de mejor manera el por qué se puede considerar que la presunción de inocencia no se está aplicando a los migrantes sujetos a un proceso penal en México, resulta pertinente realizar una brevísima narración de la construcción histórica reciente de dicho concepto, a efecto de que una vez clarificado el mismo, existan las condiciones apropiadas para sustentar la afirmación referida.

El 22 de noviembre de 1969 fue adoptada por nuestro país la Convención

Americana sobre Derechos Humanos, en la ciudad de San José de Costa Rica y fue publicada, tras su ratificación en el Diario Oficial de la Federación el siete de mayo de 1981. Dicha disposición jurídica transnacional establece en su numeral 8.2 que toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad. De manera homologa, en el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos igualmente signado y ratificado por México, en su artículo 14.2, podemos encontrar que toda persona acusada de un delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad conforme a la ley.

Resulta importante rememorar que aun cuando explícitamente ese principio no se contenía en nuestra carta magna previo a la reforma de 2008, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el 15 de agosto de 2002, tomo la decisión de proteger el derecho humano en mención a luz de una interpretación armónica y sistemática de los artículos 14, párrafo segundo; 16, párrafo primero; 19, párrafo primero; 21, párrafo primero, y 102, apartado A, párrafo segundo, de la Constitución Federal, llegando a la conclusión de que era posible encontrarlo inmerso y resguardado en el debido proceso bajo el principio acusatorio y defensa adecuada, de manera tácita; por ende, el imputado debía considerarse inocente hasta en tanto no se emitiera sentencia condenatoria en su contra.

El 18 de junio de 2008, fue publicada la reforma constitucional penal que incorporó el sistema acusatorio y oral para la delincuencia común, sustentado en el derecho humano de presunción de inocencia, modificándose para ello el contenido de los artículos 16, 17, 18, 19, 20, 21 y 22; con el objetivo de establecer un sistema integral de derechos que tuviera como base principios generales que rigieran todo proceso penal, a través de la tutela judicial efectiva del Estado, el cual tendría como principal misión el garantizar el respeto a los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad; lo que derivó necesariamente en la reforma e incluso abrogación de legislaciones penales locales, en el afán de proteger el principio de presunción de inocencia defendido por la Carta

Magna en la fracción primera del apartado B del artículo 20.

Robusteciendo la reforma anterior, el entonces presidente de la república, Felipe Calderón Hinojosa, el 22 de septiembre de 2011, presentó el proyecto de Código Nacional de Procedimientos Penales ante la Comisión de Justicia de la Cámara de Diputados, con la finalidad de instituir un ordenamiento jurídico cuyo objeto fuese establecer las normas que habrían de utilizarse para la substanciación de las diversas etapas procesales de los juicios de naturaleza criminal, todo ello con la finalidad de garantizar a los justiciables y a las víctimas, el acceso a la justicia, en un entorno institucional de respeto irrestricto a los derechos humanos reconocidos así como las garantías para su protección, por la Carta Magna, las convenciones internacionales y las leyes secundarias surgidas a partir de la primera.

Aguilar López (2015), al respecto nos indica que:

es inconcuso que la noción de legitimidad racional del poder del Estado, concebida como sujeción legal, se debe complementar con la legitimidad material entendida como el sometimiento al contenido axiológico-deontológico de los derechos humanos para afirmar su fuerza jurídica en el respeto de lo más esencial que tiene toda persona, su dignidad, como ente único e irrepetible y su derecho a ser presumido inocente hasta en tanto una resolución judicial firme no establezca lo contrario. La pretensión de incorporar los derechos humanos en la propia Constitución, reside no sólo en su reconocimiento como límites al ejercicio del ius puniendi, sino en una forma de organización jurídica y política, para entender que la única razón válida y justa del Estado es su tutela efectiva. De ahí la importancia de que el principio citado, como estandarte de un sistema judicial democrático y más justo, sea entendido en su aplicación como algo coetáneo al ser humano, a su esencia, para así definir sus alcances y contenidos dentro de un proceso penal, resguardada bajo el debido proceso.

La deficiencia en la que incurre la Ley de Migración, es que no toma en cuenta el marco constitucional ni las obligaciones de nuestro gobierno en el ámbito internacional, en lo referente a la presunción de inocencia, toda vez que de lo que se desprende del artículo 43 fracción I, podemos encontrar que el marco normativo migratorio, faculta a las autoridades del INAMI para negar la expedición de la visa, la internación regular a territorio nacional o su

permanencia a los extranjeros que estén sujetos a un proceso penal, lo que en la práctica se materializa en una denegación de acceso a la justicia, en especial a la presunción de inocencia, puesto que las autoridades migratorias pueden ejercer el acto de autoridad consistente en la expulsión de un extranjero aun cuando no se hayan agotado todos los recursos legales para la acreditación de su responsabilidad penal.

Con fundamento en los artículos constitucionales referidos previamente, los migrantes pueden acudir a la justicia federal solicitando un amparo, no obstante éste tipo de trámites resultan engorrosos y se precisa en la mayoría de los casos de abogados especializados que los asesoren durante el tiempo que dure el juicio constitucional ante la autoridad jurisdiccional federal, lo cual resulta oneroso, por lo que gran parte de los afectados por ésta gravísima conducta legal pero no constitucional de las autoridades migratorias, quedan en estado de indefensión por su precaria capacidad adquisitiva.

Inequidad de derechos entre ciudadanos mexicanos por nacimiento y residentes permanentes.

En lo referente a la preservación de la unidad familiar, de la lectura de los artículos 54, 55 y 56 de la Ley de Migración, podemos encontrar dos raseros distintos para los mexicanos por nacimiento y los residentes permanentes, respecto al ingreso de sus padres nacidos en el extranjero. En el caso del mexicano, sus padres pueden ingresar en calidad de residente permanente por el sólo hecho de tener un hijo mexicano de nacimiento, sin necesidad de que dicho hijo inicie el trámite de ingreso. Para los residentes permanentes, se precisa que los padres ingresen en su compañía o que el hijo inicie el trámite desde México solicitando dicho ingreso, para que éste sea procedente.

Privación de la libertad de los migrantes por tiempo indefinido mientras se substancia el juicio de amparo.

El artículo 111 de la ley de Migración establece que:

Artículo 111. El Instituto resolverá la situación regular de los extranjeros presentados en un plazo no mayor de 15 días hábiles, contados a partir de su presentación.

El alojamiento en las estaciones migratorias únicamente podrá exceder de los 15 días hábiles a que se refiere el párrafo anterior cuando se actualicen cualquiera de los siguientes supuestos:

I. Que no exista información fehaciente sobre su identidad y/o nacionalidad, o exista dificultad para la obtención de los documentos de identidad y viaje;

II. Que los consulados o secciones consulares del país de origen o residencia requieran mayor tiempo para la expedición de los documentos de identidad y viaje;

III. Que exista impedimento para su tránsito por terceros países u obstáculo para establecer el itinerario de viaje al destino final;

IV. Que exista enfermedad o discapacidad física o mental médicamente acreditada que imposibilite viajar al migrante presentado, y

V. Que se haya interpuesto un recurso administrativo o judicial en que se reclamen cuestiones inherentes a su situación migratoria en territorio nacional; o se haya interpuesto un juicio de amparo y exista una prohibición expresa de la autoridad competente para que el extranjero pueda ser trasladado o para que pueda abandonar el país.

En los supuestos de las fracciones I, II, III y IV de este artículo el alojamiento de los extranjeros en las estaciones migratorias no podrá exceder de 60 días hábiles.

Transcurrido dicho plazo, el Instituto les otorgará la condición de estancia de visitante con permiso para recibir una remuneración en el país, mientras subsista el supuesto por el que se les otorgó dicha condición de estancia. Agotado el mismo, el Instituto deberá determinar la situación migratoria del extranjero (México, Ley de Migración, 2011).

Como se puede apreciar de la lectura, existe un vacío legal para la fracción V, lo que imposibilita a que las personas que están en dicha condición puedan salir transcurridos los 60 días hábiles previstos como plazo máximo para el resto de los supuestos. Lo anterior constituye una grave violación a los

derechos humanos de los migrantes, puesto que se configura en una injustificada privación de la libertad ambulatoria que puede prolongarse en forma indefinida, vulnerando con ello otras áreas de la dignidad humana como la seguridad jurídica.

El reglamento de la Ley de Migración en el párrafo segundo de su artículo 234, establece que:

Por lo que hace a la fracción V del artículo 111 de la Ley, la autoridad resolverá la situación migratoria de la persona extranjera, cuando se tenga constancia de que se haya resuelto en definitiva el recurso administrativo o judicial de que se trate y éstos hayan causado estado (México, Ley de Migración, 2011).

Lo anterior, lejos de solucionar la problemática surgida de una injustificada privación de la libertad, robustece las falencias del artículo 111, al justificar la inconstitucionalidad e inconveniencia del mismo fundamentándose en cuestiones meramente procedimentales.

La redacción actual tanto de la Ley de Migración como el Reglamento de la Ley de Migración envían un mensaje bastante perturbador hacia los migrantes, puesto que en cierta forma los castigan por querer defender sus derechos, toda vez que mientras se resuelve respecto a los mismos, pueden retenerlos de manera indefinida, sin que exista una justificación sólida para dicha actuación, ya que la propia legislación en otros supuestos prevé salidas alternativas a la estancia en las instituciones migratorias, como la obtención de documentos que admiten su estancia en el país con permiso de trabajo en lo que se resuelven los litigios pendientes.

Autorregulación y autonomía de gestión del INAMI.

Si bien es cierto, que diversas dependencias de gobierno precisan cierto grado de empoderamiento para cumplir de manera más eficiente con su función institucional, también lo es, que disponer de demasiadas atribuciones sin que exista un adecuado contrapeso ni mecanismos que garanticen la adecuada utilización de dichas prerrogativas puede degenerar en malas prácticas de

gobierno y peor aún, en corrupción y violación de los derechos humanos de las personas con las que tiene contacto el personal de la dependencia en cuestión.

La ley de Migración dispone en su artículo 20 un exceso de atribuciones para el Instituto Nacional de Migración, que van más allá del plano administrativo como las contenidas en las fracciones III a V, que a su letra nos dicen:

II. En los casos señalados en esta Ley, tramitar y resolver sobre la internación, estancia y salida del país de los extranjeros;

IV. Conocer, resolver y ejecutar la deportación o el retorno asistido de extranjeros, en los términos y condiciones establecidos en la presente Ley y en su Reglamento;

V. Imponer las sanciones previstas por esta Ley y su Reglamento (México, Ley de Migración, 2011);

Como se puede leer, toda vez que el Instituto Nacional de Migración es la autoridad facultada para tramitar, resolver y ejecutar sanciones en materia migratoria, sus funciones podrían ser consideradas de índole jurisdiccional, lo que vendría a constituirse en una aberración jurídica por proveer a una autoridad dependiente del poder ejecutivo facultades que deberían ser propias del poder judicial.

A diferencia de una verdadera autoridad jurisdiccional que dependiese del poder judicial de la federación, el INAMI no puede considerarse imparcial, toda vez que sigue una línea institucional determinada por quien esté a cargo de la dependencia, la cual, en términos de la fracción primera del artículo en comento, puede instrumentar lo relativo a la política migratoria que si bien es cierto está delimitada por lo previsto en el numeral segundo de la ley analizada, no puede proveer las condiciones mínimas de respeto al debido proceso y por tanto la mera autodeterminación que se le otorga a ésta dependencia del ejecutivo federal para resolver litigios en materia migratoria, constituye por sí misma una forma de violación a los derechos humanos de los migrantes que ante ella pudiesen acudir en forma voluntaria o fueran puestos a disposición.

Servicio profesional de carrera inexistente o deficiente.

Si bien es cierto que el artículo 25 de la ley de migración se establece que los servidores públicos del INAMI para su ingreso, desarrollo y permanencia deberán cursar y acreditar los programas de formación, capacitación y profesionalización, incluyendo normatividad en materia migratoria y derechos humanos impartidos a través del Servicio Profesional de Carrera Migratoria, algunas organizaciones de la sociedad civil como se puede constatar en la Minuta Fortalecimiento Institucional del Consejo Ciudadano del INAMI, han denunciado que el sistema profesional de carrera existe en ley, pero hasta el 25 de mayo del 2015, fecha de emisión de la referida minuta, aún se desconocía en qué fase se encontraba su progreso.

Entre algunas otros de los señalamientos ventilados ante el Consejo ciudadano en relación al servicio profesional de carrera, se encuentra el que pese a que ha existido un esfuerzo institucional para capacitar en materia migratoria y de derechos humanos al personal del INAMI, hasta la fecha de la elaboración de la minuta, quienes se tenía conocimiento de que habían entrado al servicio profesional de carrera en desarrollo (en ese entonces a cuatro años de la creación de la norma que lo hacía obligatorio), eran únicamente los mandos medios y bajos, siendo lo común en el nombramiento de los mandos altos el nepotismo, lo que desincentiva al resto del personal, quienes están conscientes de que por propios méritos no podrán alcanzar los puestos de mayor prestigio en la institución, ya que estos están reservados para quienes disponen de las conexiones necesarias (aunque no la capacidad técnica ni el conocimiento apropiado) para conseguirlos.

Falta de mecanismos efectivos de supervisión.

La ley de migración es omisa respecto a la forma en que se debe llevar a cabo la transparencia y la rendición de cuentas, ya que no existen mecanismos efectivos de supervisión externa, lo que da pie a que las posibilidades de ejercer actos de corrupción al interior del INAMI sean cuantiosas.

El artículo 109 en su fracción IV establece que todo presentado tiene como derecho al momento de su ingreso a la estación migratoria de: *-Recibir por escrito sus derechos y obligaciones, así como las instancias donde puede presentar sus denuncias y quejas.*

Ahora bien, en la actualidad, el trámite de las quejas al interior del INAMI sigue la siguiente dinámica: la oficina de asuntos internos recibe las quejas mediante buzones, no de manera directa. La mayoría de las quejas provienen de las oficinas administrativas, donde la persona autorizada para enviarlas es el director de la oficina de atención migratoria, quien debe recibirlas a su vez del quejoso, quien debe proveerlas por escrito.

El problema con éste sistema es que no garantiza a los quejosos seguridad jurídica, ya que pese a que el artículo 11 de la ley nos indica que en cualquier caso, independientemente de su situación migratoria, los migrantes tendrán derecho a la procuración e impartición de justicia, respetando en todo momento el derecho al debido proceso, así como a presentar quejas en materia de derechos humanos, un porcentaje significativo de los migrantes no sabe leer ni escribir, lo que limita sus posibilidades de acceder a la justicia y aún en el supuesto de disponer de dichas habilidades cognoscitivas, en la actualidad no existe una difusión suficiente de sus derechos y el que una queja pase a través de tantas manos, especialmente cuando la institución de la cual se queja es la misma que resuelve, sólo contribuye a que el migrante prefiera abstenerse de realizar un proceso burocrático tan complejo.

Sanciones poco claras.

En la ley de migración no hay mecanismos claros de sanción para los servidores públicos, ya que pese a existir un apartado relativo a las mismas en el capítulo dos del título séptimo, de las siete fracciones de artículo 140 sólo dos: la cuarta y la sexta, traen aparejada una sanción, mientras que las otras sólo son enumeradas en forma enunciativa sin referir la ley sanción alguna respecto a dichas conductas, derivando en todo caso dicha determinación en términos del

numeral 141, a lo que de forma supletoria establezca la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, donde en su numeral 57 nos indica un procedimiento por demás discrecional e injusto que omite el parecer de las víctimas, ya que:

Todo servidor público deberá denunciar por escrito a la contraloría interna de su dependencia o entidad los hechos que, a su juicio, sean causa de responsabilidad administrativa imputables a servidores públicos sujetos a su dirección.

La contraloría interna de la dependencia o entidad determinará si existe o no responsabilidad administrativa por el incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, y aplicará las sanciones disciplinarias correspondientes (México, Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, 2003).

En este sentido nos encontramos ante dos problemas nuevos, por una parte el superior jerárquico y no la víctima, es quien determina según su criterio que hechos son los que deben ser sancionados y la contraloría (otra autoridad también administrativa) aplica las sanciones tomando en cuenta lo previsto en el artículo 54 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, donde la gravedad de la responsabilidad es sólo uno de siete puntos que se toman en cuenta para la determinación de la sanción, las cuales sólo pueden ser las previstas por el artículo 53, donde la más leve es una simple amonestación y la más grave es la inhabilitación temporal (fijando el plazo de manera discrecional, sin un mínimo establecido pero sí con un máximo de diez años) para ejercer un cargo público determinado.

Regresando al contenido de las únicas dos fracciones que traen aparejada una sanción para las autoridades del INAMI en la Ley de Migración, a la letra podemos leer:

Artículo 140. Los servidores públicos del Instituto serán sancionados por las siguientes conductas:

IV. Dolosamente hagan uso indebido o proporcionen a terceras personas documentación migratoria;

VI. Por violación a los derechos humanos de los migrantes, acreditada ante la autoridad competente,

Se considerará infracción grave y se sancionará con la destitución, la actualización de las conductas previstas en las fracciones IV y VI del presente artículo, sin perjuicio de lo previsto en otras disposiciones jurídicas aplicables (México, Ley de Migración, 2011).

Cabe mencionar que el INAMI a pesar de realizar detenciones (a las que les llama presentaciones) y obligar a sus funcionarios operativos a practicar exámenes de control de confianza similares a las de las instituciones de seguridad pública y procuración de justicia, al momento de ejecutar la sanción de separación del cargo, a diferencia de otras instituciones como la Procuraduría General de la República, las procuradurías de los estados o las secretarías de seguridad pública, donde por ley y en términos de la fracción XIII del apartado B del artículo 123 de nuestra Carta Magna los funcionarios que han sido expulsados de sus filas no pueden reingresar a las mismas, en el INAMI no existe limitación alguna respecto a la recontratación de los funcionarios separados de sus cargos, lo que crea una suerte de simulación jurídica en el que a algún individuo pueden separarlo de una función para recontratarlo en otra distinta, por lo que no existen incentivos negativos suficientes para no incurrir en acciones indebidas o ilegales en el ejercicio de la función pública.

Falta de lineamientos de seguridad (protocolos de uso de la fuerza)

En la actualidad no existe una ley de uso de la fuerza que establezca la forma en que las autoridades durante las detenciones, retenciones, presentaciones o aprehensiones deban conducirse, sin embargo existen dos acuerdos, el 04/2012 y el 05/2012, ambos de la Comisión Nacional de Seguridad, donde lamentablemente no se ha tomado en cuenta al INAMI por no tratarse propiamente de una institución policial; sin embargo, en la práctica se ejercen actos de violencia durante las presentaciones de migrantes en situación irregular, los cuales no se encuentran reglamentados por lo que no hay forma de determinar con claridad si han sido o no justificados y tampoco las condiciones apropiadas en las que se debe llevar a cabo el procedimiento de presentación,

especialmente cuando hay resistencia por parte del presentado.

El no contar con un lineamiento de seguridad genera una seria falta de certeza jurídica tanto al presentado como al personal del INAMI, lo que hace que sea especialmente complicada la actividad cotidiana de dicho instituto al que se le puede catalogar injustamente de violador de derechos humanos o en su caso, se pueden gestar verdaderas violaciones a la dignidad humana y quedar estas impunes en virtud de una ausente normatividad que limite a los servidores públicos.

Falta de casos de excepción por situación de vulnerabilidad en el pago de multas.

De acuerdo con el dicho de los representantes del Grupo de Trabajo sobre Política Migratoria en la mesa de regulación migratoria realizada por el consejo ciudadano del Instituto Nacional de Migración el 25 de mayo de 2015:

[se precisa] incluir un artículo en la ley general de derechos en donde se exente del pago de derechos a personas en situación de vulnerabilidad y homologar dichos criterios, ya que esto impide que las personas migrantes puedan llevar a cabo su procedimiento de regularización, porque no pueden cubrir la cantidad de dinero correspondiente a los derechos migratorios y a las multas, sobre todo cuando se trata de una familia que tiene que cubrir esos pagos para cada uno de sus miembros y que se encuentra en una situación de vulnerabilidad (INM, 2015).

Ahora bien, resulta preciso puntualizar que el artículo 16 de la Ley General de Derechos (1981) si habla de un caso de excepción para extranjeros:

No pagarán los derechos por los servicios contenidos en esta Sección los extranjeros, cuando el tipo de trabajo o servicio a realizar tenga por remuneración el salario mínimo general vigente en la zona donde prestarán sus servicios o ingresos de menor cuantía al mismo, así como tratándose de Visitantes por razones humanitarias.

Los extranjeros a los que se les autorice la condición de estancia bajo los supuestos previstos en la fracción I del artículo 54 de la Ley de Migración, no pagarán los derechos por internación al país ni por el

otorgamiento o la reposición de documentos, establecidos en esta Sección.

La fracción I del artículo 54 de la Ley de Migración (2011) nos indica:

Se otorgará la condición de residente permanente al extranjero que se ubique en cualquiera de los siguientes supuestos:

I. Por razones de asilo político, reconocimiento de la condición de refugiado y protección complementaria o por la determinación de apátrida, previo cumplimiento de los requisitos establecidos en esta Ley, su Reglamento y demás disposiciones jurídicas aplicables;

Como se puede apreciar, resulta extraordinariamente limitativa la exención de pagos a extranjeros, puesto que en ningún momento se establece el reconocimiento de vulnerabilidad, sino que se crean otros criterios para la determinación de dicho beneficio fiscal, los cuales son bastante validos por sus motivaciones humanitarias, sin embargo son insuficientes para proveer de solución a las necesidades reales de buena parte de los migrantes que no pueden acceder a los recursos económicos necesarios para realizar los pagos correspondientes a las multas que se les han impuesto, por otra parte, hasta la fecha no se han establecido de manera clara los lineamientos, el procedimiento ni la definición sobre quienes pueden bajo qué condiciones aspirar a ser beneficiarias de una visa humanitaria, lo que genera una excesiva discrecionalidad en ese rubro, demeritando las buenas intenciones del legislador federal.

Por otra parte, resulta extraordinariamente complicado acreditar la vulnerabilidad, por lo que diversos miembros de la sociedad civil organizada han planteado en la minuta en mención que:

se debería actuar siempre creyendo en la palabra de los migrantes. Resaltaron que antes, la acreditación de la situación de vulnerabilidad, se llevaba a cabo por medio de una carta bajo protesta, como un procedimiento sustentado con base en el principio de buena fe, el cual buscaba brindarle al migrante certeza jurídica. Se hizo hincapié en que en la Ley General del Procedimiento Administrativo (Sic) se considere esta determinación como un recurso de buena fe (INM, 2015).

Resulta pertinente hacer mención de que el principio de buena fe si existe en la ley Federal del Procedimiento Administrativo y se encuentra contenido en el numeral 13 de la misma, sin embargo está limitado a la actuación administrativa en el procedimiento, más no se habla de su presunción respecto a las promociones interpuestas por los particulares ante las dependencias del poder ejecutivo federal y mucho menos se establece la exención de la acreditación del dicho de los migrantes en ningún artículo de su contenido normativo respecto a su situación de vulnerabilidad, por lo que resulta ineficiente para efectos legales la mera elocución de la existencia del principio de buena fe, cuando está constreñido a las actuaciones de las dependencias, sin que se pueda ampliar su presunción a los particulares.

Análisis de la estructura administrativa y judicial del sistema migratorio estadounidense.

En los Estados Unidos de América existe una división en materia migratoria entre lo referente a la parte administrativa del procedimiento migratorio, la cual es ejercida por el Departamento de Seguridad Nacional (DHS: Department of Homeland Security), a través del Servicio de Inmigración y Control de Aduanas de los Estados Unidos (ICE: United States Immigration and Customs Enforcement) y la parte jurisdiccional, que compete al Departamento de Justicia (Department of Justice) a través de la Oficina Ejecutiva para la Revisión de Inmigración (EOIR: The Executive Office for Immigration Review), la cual tiene a su disposición jueces migratorios que conocen de la primera instancia de los juicios en dicha materia y una Junta de Apelaciones de Inmigración (Board of Immigration Appeals) que junto a La Oficina del Oficial Principal de Audiencias Administrativas (OCAHO: The Office of the Chief Administrative Hearing Officer) y La Oficina del Juez Principal de Inmigración (OCIJ: The Office of the Chief Immigration Judge), resuelven lo relativo a la segunda instancia (Keller, 2017).

Ahora bien, La Oficina del Juez Principal de Inmigración supervisa la administración de los Tribunales de Inmigración a nivel nacional y ejerce una supervisión administrativa sobre Jueces de Inmigración. Los jueces de inmigración

son responsables de conducir los Procesos judiciales en materia migratoria y por ley, precisan actuar de forma independiente al decidir los asuntos que se les presentan.

Los jueces migratorios tienen la tarea de resolver casos de manera oportuna, imparcial y consistente con la Ley de Inmigración y Nacionalidad (INA: Immigration and Nationality Act) , regulaciones federales y los jurisprudencias o precedentes judiciales generados tanto por la Junta de Apelaciones de Inmigración como por los tribunales de apelación federales o también llamados Tribunales de Circuito (Circuit courts).

La Oficina del Juez Principal de Inmigración (OCIJ) es un componente de la Oficina Ejecutiva de Revisión de Inmigración (EOIR). Junto con la Junta de Apelaciones de Inmigración y la Oficina del Oficial Principal de Audiencias Administrativas, la OCIJ opera bajo la supervisión del Director de la EOIR. A su vez, la EOIR es un componente del Departamento de Justicia y opera bajo la autoridad y supervisión del Fiscal General de los Estados Unidos.

El Fiscal General es designado por el Presidente de los Estados Unidos y asume el cargo después de la confirmación del Senado. El Fiscal General puede ser removido a través de una destitución sumaria (summary dismissal) por parte del Presidente o mediante un proceso de destitución o rescindimiento (impeachment) por parte del Congreso a través de un sistema similar al que en México tenemos en lo relativo a juicios políticos.

La Junta de Apelaciones de Inmigración es el tribunal administrativo de mayor jerarquía, que resuelve asuntos de inmigración y obtención de la ciudadanía. La Junta es responsable de aplicar en forma uniforme las leyes de inmigración y la nacionalidad leyes a través de los Estados Unidos, por tanto, se le ha otorgado a la Junta jurisdicción a nivel nacional para revisar las decisiones de los Jueces de Inmigración y ciertas decisiones tomadas por el Departamento de Seguridad Nacional (DHS), lo anterior en términos del Código de Regulaciones

Federales (CFR) en título 8, artículo 1003.1 y la Ley de Inmigración y Nacionalidad.

La Junta tiene la tarea de resolver las preguntas que se le presentan de manera oportuna, imparcial y consistente con la Ley de Inmigración y Nacionalidad (INA) y las reglamentaciones federales. De igual forma la junta está obligada a proporcionar una orientación clara y uniforme a los Jueces de Inmigración, DHS y al público en general sobre la interpretación y administración adecuadas de la INA y las reglamentaciones federales.

Finalmente, la Junta tiene autoridad sobre la disciplina y la sanción de los representantes que comparecen ante los Tribunales de Inmigración, DHS y la ante ella misma.

Por su parte el Departamento de Seguridad Nacional (DHS) es responsable de hacer cumplir las leyes de inmigración y administrar los beneficios de inmigración y naturalización, siendo creado en el año 2003 para reemplazar en la mayoría de sus funciones al ahora abolido Servicio de Inmigración y Naturalización (INS: Immigration and Naturalization Service). El DHS está completamente separado del Departamento de Justicia y la Oficina Ejecutiva para la Revisión de Inmigración, lo que significa que no tiene ni puede tener injerencia en las resoluciones emitidas por los Tribunales de Inmigración y la Junta de Apelaciones de Inmigración, ya que estas precisan ser imparciales. Lo cual es la principal diferencia que existe en el plano institucional entre el sistema migratorio estadounidense y el mexicano, ya que nuestra legislación permite que el Instituto Nacional de Migración ejercite las funciones que en Estados Unidos realizan todas las instituciones hasta el momento enunciadas. Aunque resulta oportuno decir que no siempre fue así. Antes de la creación del Departamento de Seguridad Nacional (DHS), el Servicio de Inmigración y Naturalización (INS) fue responsable de hacer cumplir las leyes de inmigración y administrar los beneficios de inmigración y naturalización. En aquella época el INS era un componente del Departamento de Justicia. Por fortuna para todos los migrantes que radican en los Estados Unidos,

el INS ha sido abolido y su función ha sido asumida por DHS, que está completamente separada del Departamento de Justicia.

En los procedimientos ante la Corte de Inmigración o la Junta, se considera que el DHS es parte y está representado por su componente, el Servicio de Inmigración y Control de Aduanas (ICE) de los Estados Unidos.

La Oficina del Oficial Principal de Audiencias Administrativas (OCAHO) es una entidad independiente dentro de la Oficina Ejecutiva de Revisión de Inmigración. OCAHO es responsable de las audiencias relacionadas con sanciones a los empleadores, disposiciones antidiscriminatorias y fraude documental en virtud de la Ley de Inmigración y Nacionalidad. Un dato relevante que se precisa conocer es que los jueces de derecho administrativo de OCAHO no están afiliados a la Oficina del Juez Principal de Inmigración, por lo que la Junta de Apelaciones de Inmigración no está facultada para revisar las decisiones de OCAHO.

Algo interesante del sistema migratorio estadounidense, es que las decisiones de la DHS además de poder ser recurridas ante la Junta de Apelaciones, en ciertas circunstancias también son revisables por una oficina que tienen al interior de la institución. La Oficina de Apelaciones Administrativas (AAO), a veces denominada Unidad Administrativa de Apelaciones (AAU), era un componente del antiguo Servicio de Inmigración y Naturalización y ahora es un componente del Departamento de Seguridad Nacional (DHS). La AAO juzga las apelaciones de denegaciones del DHS de ciertos tipos de solicitudes, incluidas las peticiones de inmigrantes basadas en el empleo y la mayoría de las solicitudes de visa de no inmigrante, todo ello en términos del C.F.R. en su título 8, artículos 103.2 y 103.3. La AAO no es un componente del Departamento de Justicia, por lo que no debe confundirse con la Oficina Ejecutiva de Revisión de Inmigración, la Oficina del Juez Principal de Inmigración o la Junta de Apelaciones de Inmigración.

Ahora bien, en forma por demás contra intuitiva existe una Oficina de Litigación de Inmigración (OIL: The Office of Immigration Litigation) que representa al gobierno de los Estados Unidos en litigios de juicios civiles relacionados con la inmigración y litigios de apelación en los tribunales federales. El problema es que OIL es un componente del Departamento de Justicia, ubicado en la División Civil, lo cual resulta extraño en virtud de que dicho Departamento es quien resuelve a través de sus tribunales los conflictos en materia migratoria. OIL no debe confundirse con EOIR, la Oficina del Juez Principal de Inmigración o la Junta de Apelaciones de Inmigración, ya que legalmente es independiente, a pesar de encontrarse ubicada en el misma dependencia de gobierno.

Por su parte, la Oficina del Juez Principal de Inmigración (OCIJ) supervisa y dirige las actividades de los Tribunales de Inmigración. OCIJ opera bajo la supervisión del Director de la Oficina Ejecutiva de Revisión de Inmigración (EOIR). OCIJ se encarga principalmente de desarrollar políticas operativas para los Tribunales de Inmigración, supervisando la implementación de políticas, evalúa el desempeño de los Tribunales de Inmigración y brinda supervisión general a los Jueces de Inmigración.

De acuerdo con Keller (2017) en la actualidad hay más de 200 jueces de inmigración en más de 50 Tribunales de inmigración en todo Estados Unidos.

Normas y estándares internacionales aplicables a la situación de violencia y discriminación en contra de los migrantes.

Como consecuencia histórica de los diversos conflictos mundiales acontecidos en el siglo XX, los cuales pusieron en peligro la misma existencia de la humanidad, así como de múltiples actos aberrantes que desde los poderes estatales de carácter nacional de una amplia variedad de naciones de todas las latitudes devinieron en la aniquilación de decenas de grupos étnicos minoritarios con la consecuente muerte de millones de seres humanos, se gestó la necesidad de establecer mecanismos políticos y jurídicos que desde el ámbito internacional lograsen asegurar un mínimo de seguridad jurídica a las personas,

independientemente de su lugar de residencia. Consecuencia de lo anterior es que surgió lo que se viene a denominar el derecho internacional de los derechos humanos.

Becerra (2006) manifiesta que el Derecho Internacional de los Derechos Humanos es *“una rama del derecho internacional público, cuyo objeto es la promoción y protección de los derechos humanos”*, concepto con el cual concuerdo plenamente, puesto que permite ubicar con claridad una conexión entre una obligación generada de un acuerdo de voluntades entre los representantes de diversos estados soberanos para promover y respetar la dignidad de las personas que se encuentran al interior de sus respectivos territorios.

Fernández de Casadevante (2011) por su parte, define al Derecho Internacional de los Derechos Humanos como *“aquel sector del ordenamiento internacional, compuesto por normas de naturaleza convencional, consuetudinaria e institucional que tienen por objeto la protección de los derechos y libertades fundamentales del ser humano inherentes a su dignidad”*.

De los elementos del concepto propuesto por Fernández de Casadevante, aquel sobre el que recae los cimientos de la construcción normativa de los derechos humanos es el de dignidad, entendiéndose esta como un valor distintivo de la especie humana, de donde dimanar los demás valores y derechos fundamentales, tanto para el individuo como para la colectividad (González, 1986).

El derecho internacional de los derechos humanos instituye obligaciones que los Estados tienen el deber de respetar. Al convertirse en partes en los tratados internacionales, los Estados signantes asumen las obligaciones y los deberes, en términos del derecho internacional, de respetar, proteger y lo que es más importante aún garantizar que los derechos humanos de las personas que radican y circulan en su territorio sean respetados y protegidos.

La obligación de “respetar” significa que los Estados deben abstenerse de ejercitar cualquier acto gubernamental que interfiera negativamente en el disfrute de los derechos humanos, o en su limitación, restricción o condicionamiento por

motivos vinculados a distinciones negativas (discriminación) independientemente de cuál sea el origen de esta, de grupos humanos. Cualquier persona a la luz de los derechos humanos debe ser considerada igual a otra, por lo que no se deben generar ninguna clase de distinciones al momento de positivizar el respeto a su dignidad humana.

La obligación de proteger los derechos humanos exige que los Estados impidan cualquier clase de abuso contra individuos y grupos, independientemente de las motivaciones que existan detrás de dichos abusos, lo que nos indica con claridad que al momento de hablar de derechos humanos, no es posible tomar una postura de carácter utilitario, toda vez que las personas jamás pueden ser utilizadas como un medio para la realización de un fin, sino que es necesario generar la conciencia de que todos los seres humanos son un fin por sí mismos y para sí mismos, por lo que ningún estado puede ni debe construir sus cimientos institucionales en el atropello de esta verdad que se considera absoluta.

Para Hernández Melgar (2015):

las normas jurídicas que regulan la migración internacional deben orientarse al cumplimiento de los derechos más elementales de las personas que se encuentren en su territorio, con independencia de si son nacionales o extranjeras o de su condición regular o irregular.

Finalmente, la obligación de realizar a los derechos implica el que los Estados precisen adoptar medidas positivas para facilitar el disfrute de los derechos humanos básicos, los cuales se suelen edificar en torno a cuatro principios: el de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, los cuales deben regir cualquier avance en la materia, tanto en el desarrollo interno de las naciones, como en la construcción jurídica internacional de las mismas en torno a dicha área del derecho internacional público.

Hoy en día, además de una protección de los derechos humanos de carácter nacional, en el ámbito internacional se han establecido dos sistemas de protección: 1) el Sistema Universal de Protección de los Derechos Humanos, y 2) los Sistemas Regionales de Derechos Humanos. Ambos sistemas han sido dotados de una finalidad en común: la garantía de estos derechos.

El Sistema Universal de Protección de los Derechos Humanos surgió a partir de la Declaración Universal, en 1948, en el seno de la recién creada Organización de las Naciones Unidas. Cuenta con numerosos instrumentos, órganos de protección y mecanismos de tutela, entre los que se encuentran el Consejo de Derechos Humanos, la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos y un Sistema de nueve Tratados de Derechos Humanos de Naciones Unidas, los cuales disponen de sus respectivos órganos o comités creados para su observancia.

Por su parte, los Sistemas Regionales de Derechos Humanos que también surgieron después de la Segunda Guerra Mundial pretender proporcionar una protección más amplia que la del sistema universal considerando para ello las características históricas, políticas, económicas, jurídicas y culturales comunes de sus respectivas regiones. A la fecha se han consolidado tres sistemas regionales: el Europeo, el Interamericano y el Africano. El fundamento de dichos sistemas se puede localizar en la construcción de tres tratados regionales que los fundan: el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales; la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, así como algunos Protocolos y otros tratados complementarios, los cuales amplían tanto el catálogo de derechos, como las facultades de sus respectivos órganos para protegerlos. Respecto a los citados órganos regionales, es posible enumerar tres, los cuales se generan a partir de cada instrumento fundacional: el Tribunal Europeo de Estrasburgo; la Comisión y la Corte Interamericanas de Derechos Humanos, y la Comisión y la Corte Africanas de Derechos Humanos y de los Pueblos (Castañeda, 2012).

El inciso a), del artículo 2°, de la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados de 1969 (a la cual estamos obligados desde 1988), nos indica que:

será considerado como Tratado Internacional cualquiera que sea su materia como el —acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el derecho internacional, ya conste en un instrumento

único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular.

Por su parte en México, la fracción I, del artículo 2° de la Ley sobre la Celebración de Tratados, nos señala que un tratado es:

el convenio regido por el derecho internacional público, celebrado por escrito entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y uno o varios sujetos de Derecho Internacional Público, ya sea que para su aplicación requiera o no la celebración de acuerdos en materias específicas, cualquiera que sea su denominación, mediante el cual los Estados Unidos Mexicanos asumen compromisos.

Mediante la ratificación de los tratados internacionales de derechos humanos, las autoridades de cada país se comprometen a adecuar sus leyes internas con la finalidad de hacerlas compatibles con las obligaciones y deberes provenientes de dichos acuerdos de voluntad.

Una vez que un Estado ratifica un tratado internacional en materia de derechos humanos, las instituciones internacionales generadas a partir del mismo, pueden intervenir en la protección de las personas que se encuentran al interior del territorio del Estado parte. En el supuesto de que los procedimientos judiciales o administrativos nacionales incentiven o no sancionen apropiadamente los abusos contra los derechos humanos de las personas, los diversos sistemas de protección internacional y regional de derechos humanos han previsto mecanismos y procedimientos en el plano regional e internacional para interponer denuncias o comunicaciones individuales, así como solicitar medidas cautelares que ayuden a garantizar que las normas internacionales de derechos humanos puedan ser efectivamente respetadas, aplicadas y acatadas en el plano local.

Con relación al tema que motiva ésta investigación, resulta pertinente señalar que un Tratado Internacional que verse sobre los derechos de los extranjeros y migrantes en México, precisa entenderse como un acuerdo de voluntades entre sujetos de derecho internacional con el objeto y fin de proteger en todo momento los derechos y establecer las obligaciones de los extranjeros y migrantes que transitan o se instalan en los países que han admitido dicho convenio.

En la actualidad existen numerosos tratados de derechos humanos en materia de protección de migrantes, de los cuales, los principales que han sido signados y ratificados por México, son los siguientes:

1. Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José).
2. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC).
3. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP).
4. Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (CMW).
5. Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos Degradantes (CAT).

El primero de los cuales pertenece al sistema interamericano de protección y el resto se ha suscrito en términos del sistema universal.

1. Las condiciones de vulnerabilidad de los migrantes

Marta Fineman (2008), propone utilizar el término vulnerabilidad como categoría de análisis no sólo para describir a grupos definidos, sino para examinar en forma puntual y detallada la discriminación de segmentos de la población respecto a las instituciones y estructuras que le rodean.

Durante el año 2000, la Asamblea General de Naciones Unidas (UN) aprobó la resolución 54/166, en uno de los primeros intentos de hacer notar la situación de vulnerabilidad en la que se encuentran los migrantes. En dicha resolución, se conceptualiza como vulnerabilidad a la condición en la que se encuentran los no nacionales como consecuencia de no residir en sus Estados de origen, y verse constreñidos a afrontar dificultades de toda índole como consecuencia de las diferencias idiomáticas y culturales respecto a su destino migratorio y su situación irregular.

Jorge Bustamante (2002), en su posición de Relator sobre los Derechos de los Migrantes, impulsó la utilización del concepto de vulnerabilidad para referir a la situación de los migrantes en su relación con el Estado receptor. Bustamante conceptualiza a la vulnerabilidad como una condición de ausencia de poder adscrita a individuos que incumplen los requisitos para ser nacionales, y que genera impunidad para quien abusa de los migrantes. La vulnerabilidad no se considera inherente a los migrantes, sino que se observa en la relación entre un individuo y un Estado por lo que se le entiende como relacional, lo que implica que se trata de un constructo social factible de ser deconstruido.

Para Solanes (2014), la vulnerabilidad es un concepto útil para demostrar la débil relación existente entre el no nacional y el Estado receptor, pese a la existencia del marco jurídico internacional de los derechos humanos. En épocas recientes, se han publicado trabajos que indican que la Corte Interamericana está desarrollando un test de vulnerabilidad (Estupiñán- Silva, 2014) con potencial aplicación en el derecho internacional.

La protección de los derechos humanos de los migrantes en el sistema Universal.

La Organización de las Naciones Unidas, para efecto de poder garantizar los derechos humanos previstos en la Declaración Universal, ha procurado generar nuevos instrumentos jurídicos de carácter universal e instituciones que los hagan efectivos, entre los cuales se encuentra el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el cual fue adoptado en la ciudad de Nueva York, el 16 de diciembre de 1966 y ante el que México se adhirió el 24 de marzo de 1981.

Pese a que nuestro país tiene tres décadas y media de pertenencia al citado Pacto, hasta antes de las recientes reformas en materia de derechos humanos, dicha circunstancia poco o nada había logrado hacer para mejorar la protección de los migrantes en nuestro país, puesto que por un lado México se había negado como condición de entrada a dicho pacto, a que se le aplicase el artículo 13 del mismo, artículo que casualmente versa sobre los extranjeros en México.

Afortunadamente, en una lógica expansionista de derechos y como consecuencia necesaria de las recientes reformas en materia de derechos humanos y migración, el Estado mexicano, decidió retirar la reserva al artículo 13 del Pacto, el pasado 20 de marzo de 2014, lo cual ineludiblemente ofrecerá una opción jurídica internacional de gran valor a los migrantes, para la protección de sus derechos. El artículo 13 del Pacto, a partir de la fecha en mención aplica su redacción a México en los siguientes términos:

“ El extranjero que se halle legalmente en el territorio de un Estado Parte en el presente Pacto sólo podrá ser expulsado de él en cumplimiento de una decisión adoptada conforme a la ley; y, 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, y hacerse representar con tal fin ante ellas.”

Gracias al retiro de esta reserva, el Estado mexicano, se obliga a ser transparente respecto a los motivos que permiten la expulsión de extranjeros, lo cual a su vez permite que estos puedan acudir a la protección del Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en los supuestos de violación de dicho artículo.

El Pacto Internacional de Derechos, Civiles y Políticos, en su aplicación más reciente para el gobierno mexicano, ha propiciado un cambio sustancial en lo relativo a la protección de los derechos humanos de todas las personas, al instaurar el principio de no discriminación entre nacionales y extranjeros.

A partir del 2014, a las personas en situación irregular solo se les podrá restringir aquellos derechos que el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos estipula expresamente como exclusivos de personas ciudadanas o extranjeras que se encuentren legalmente en el país, como es el caso del derecho a la participación política.

Siguiendo el estudio del sistema universal de protección de los derechos humanos, conviene analizar los instrumentos especializado en la protección de los derechos de los migrantes, el cual tiene por título “Convención Internacional sobre

la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares.

La Convención en comento, fue adoptada en la ciudad de Nueva York, el 18 de diciembre de 1990, ratificándola México con algunas reservas nueve años más tarde, el 8 de marzo de 1999.

Tal como aconteció respecto al Pacto Internacional, en forma reciente el gobierno mexicano decidió retirar reservas a la Convención, de tal forma que el pasado lunes 24 de marzo de 2014, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación, un gran avance en materia de derechos humanos de migrantes, ya que fue eliminada la reserva de la Convención relativa al párrafo IV del artículo 22, que a la letra nos indica que:

“Salvo cuando una autoridad judicial dicte una decisión definitiva, los interesados tendrán derecho a exponer las razones que les asistan para oponerse a su expulsión, así como a someter su caso a revisión ante la autoridad competente, a menos que razones imperiosas de seguridad nacional se opongan a ello. Hasta tanto se haga dicha revisión, tendrán derecho a solicitar que se suspenda la ejecución de la decisión de expulsión.”

Respecto a la convención analizada, resulta pertinente indicar que aunque sea el único tratado de la ONU que versa sobre migrantes trabajadores, no se debe dejar de lado al principio de indivisibilidad de los derechos humanos, puesto que el mismo nos indica que todos los derechos y libertades humanas no pueden ser divididos, fragmentados o jerarquizados, por lo que todos y cada uno de los instrumentos existentes en materia de derechos humanos aun cuando estén especializados en temas distintos al migratorio, son necesarios para garantizar la dignidad y protección de las personas migrantes. Debido a esta razón deben de ser relacionados entre sí todos los tratados en los que se protejan derechos humanos, pues de cumplirse en forma armónica, pueden ampliar el espectro de protección de la mejor forma posible, siempre en beneficio de la persona (Alexy, 2000).

Un elemento sobresaliente que debe llamar nuestra atención respecto a la Convención citada, es el hecho de que tiene un alcance más amplio que la mera

protección al trabajador migrante, ya que también se preocupa por sus familias, lo cual repercute positivamente en la construcción normativa de tal instrumento de protección, puesto que en un ánimo expansionista y acorde al principio de progresividad, los migrantes ahora, no solamente disponen de protección jurídica internacional, sino que sus familiares también se han convertido en sujetos de derecho y por tanto, pueden acceder a los instrumentos de garantía que prevé el sistema internacional de protección de derechos humanos que organiza la ONU.

La Convención Internacional de sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, fue redactada con la finalidad de proteger la totalidad los derechos humanos de los trabajadores migrantes, haciendo énfasis en aquellos que disponen una condición regular al momento de emigrar, ya que pese a que no deja en el abandono a los inmigrantes indocumentados, considera que la ampliación de la protección jurídica a quienes se encuentran regulares y cumplen cabalmente con los ordenamientos en materia de migración de los Estados parte, puede constituirse en un incentivo apropiado para que bajo condiciones justas y racionales, las personas puedan y quieran acceder a migrar en forma regular. De ahí que es posible leer en el preámbulo lo siguiente:

“Teniendo presente que los problemas humanos que plantea la migración son aún más graves en el caso de la migración irregular, y convencidos por tanto de que se debe alentar la adopción de medidas adecuadas a fin de evitar y eliminar los movimientos y el tránsito clandestinos de los trabajadores migratorios, asegurándoles a la vez la protección de sus derechos humanos fundamentales (...)

Considerando también que la práctica de emplear a trabajadores migratorios que se hallen en situación irregular será desalentada si se reconocen más ampliamente los derechos humanos fundamentales de todos los trabajadores migratorios y, además, que la concesión de determinados derechos adicionales a los trabajadores migratorios y a sus familiares que se hallen en situación regular alentará a todos los trabajadores migratorios a respetar y cumplir las leyes y procedimientos establecidos por los Estados interesados”

La Convención obliga a los estados parte a respetarla durante la totalidad del proceso migratorio, mismo que considera incluye la preparación para la

migración, la partida, el tránsito y todo periodo de estancia y ejercicio de una actividad remunerada en el Estado receptor, así como el regreso al Estado de origen o al Estado de residencia habitual, en términos del artículo 1.2.

Finalmente, resulta oportuno indicar que la Convención en comento protege tanto a trabajadores regulares como indocumentados, toda vez que al momento de determinar en su artículo tercero qué personas no son susceptibles de su protección, en ninguna de las fracciones prevé que los trabajadores ingresados irregularmente a un territorio queden excluidos por dicha circunstancia.

La protección de los derechos humanos de los migrantes en el sistema interamericano.

La Convención Americana sobre Derechos Humanos, no fue diseñada originariamente como un instrumento que establezca cuya finalidad sea la protección de los migrantes. Sin embargo, en la práctica no se limita únicamente a proteger a los nacionales de los Estados parte, sino que en un afán expansivo, extiende su campo protector a cualquier persona que se encuentre físicamente en los territorios de los estados parte, independientemente de la regularidad o irregularidad de su estancia.

Cuando se desea hablar sobre la participación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, dentro del tema migratorio, resulta conveniente puntualizar que en el apartado del reconocimiento de la competencia contenciosa del Órgano Jurisdiccional del Sistema Interamericano, los Estados Unidos Mexicanos, han reconocido como obligatoria de pleno derecho, la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en lo que respecta a los casos relativos a la interpretación o aplicación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, todo ello conforme al numeral 62.1 de la misma, lo que permite que los extranjeros en nuestro país potencialmente puedan acceder a

mecanismos de protección legal que en otras regiones del mundo les serían terminantemente vedados.

Sin embargo, a petición expresa del gobierno mexicano, la Corte Interamericana no puede realizar ninguna interpretación relativa a actos derivados de la aplicación del artículo 33 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Dicho de otra manera, la Corte no está facultada para estudiar a fondo lo relativo a la expulsión de los migrantes y/o extranjeros del territorio mexicano, porque una reserva que el gobierno mexicano impuso en dicha materia como condición para la ratificación de la Convención, se lo impide.

De lo que sí está facultada para conocer la Corte en el caso mexicano, es de las violaciones de derechos humanos ocasionadas con motivo de procedimientos de expulsión deficientes o ilegales, así como de la insuficiente protección de los derechos consagrados en la misma Convención respecto a los migrantes. Aunado a lo anterior, también es competencia de Corte Interamericana analizar lo relativo al tema de las opiniones consultivas en materia de los derechos humanos de los migrantes (García, 2015).

Resulta pertinente indicar que algunos elementos normativos presentes en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, versan sobre el tránsito y la movilidad internacional. Primeramente el Derecho de circulación y de residencia, establecido en el artículo 22 de la Convención Americana de Derechos Humanos, establece que toda persona tiene derecho a circular libremente por el territorio de un Estado, siempre y cuando haya ingresado de manera legal al país, también tiene el derecho a residir en dicho territorio, acatando las disposiciones aplicables del lugar donde se encuentra internado.

Por otro lado, dicho numeral también refiere que toda persona, en este caso las personas extranjeras, tienen el derecho a salir libremente del país en que se encuentren, siendo este diferente al de origen. De igual manera, el instrumento jurídico en mención, indica que los nacionales tienen derecho a salir sin ningún impedimento de su país mientras no exista un manifiesto judicial que restrinja su derecho de migrar.

El multicitado artículo también instituye que si algún extranjero se encontrara en alguno de los Estados parte de la Convención, el Estado Parte podrá expulsarlo en cumplimiento de una decisión previamente adoptada por su legislación aplicable. Sin embargo, también se indica que en ningún momento un extranjero ha de ser expulsado o devuelto a otro país, sea o no de origen, donde su derecho a la vida o a la libertad personal pudiese ser puesto en riesgo de violación por su raza, nacionalidad, religión, condición social u opiniones políticas, lo cual materialmente se constituye en una limitación de las facultades administrativas en materia migratoria de los estados, a favor de la protección de los derechos humanos de los migrantes.

Otro de los puntos abordados por el artículo analizado, atiende a la protección de los refugiados y de los asilados, ya que reconoce los derechos a los mismos, mediante el mecanismo de cartas a solicitud de quienes se encuentran en persecución por delitos políticos o conexos con los políticos, conforme a la legislación de cada Estado o los convenios internacionales.

Para finalizar, la convención en el multicitado numeral indica que está terminantemente prohibida la expulsión colectiva de extranjeros, es decir, que resulta inconvencional (además de discriminatorio) señalar un grupo específico de extranjeros para obligarles a abandonar el país. El primer pensamiento que puede llegar a la mente de quienes pudiesen escuchar esto, es que Estados Unidos tiene una política migratoria que contraviene dicha obligación convencional, sin embargo, lo cierto es que aquel país, si bien es parte de la OEA porque ratificó la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, no es parte de la Convención Americana y por tanto no puede ser un sujeto obligado en los términos de dicho instrumento, aunque sí del primero.

Aunque estrictamente hablando, una declaración no es un tratado jurídicamente vinculante, la jurisprudencia tanto de la Corte Interamericana de Derechos Humanos como de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos la considera una fuente de obligaciones internacionales vinculantes para los Estados miembros de la OEA. Si bien en gran parte se sustituyó en la práctica

actual del sistema interamericano de derechos humanos por las disposiciones más elaboradas de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en vigor desde el 18 de julio de 1978), los términos de la Declaración todavía se aplican con respecto a aquellos estados que no han ratificado la Convención, como Cuba, Estados Unidos y Canadá.

Otro de los artículos que vale la pena estudiar por su relación con la protección de los derechos humanos de los migrantes, el artículo 7° de la referida Convención Americana, el cual aborda el tema del derecho a la libertad personal. Dicho numeral establece que:

“1. Toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales.

2. Nadie puede ser privado de su libertad física, salvo por las causas y en las condiciones fijadas de antemano por las Constituciones Políticas de los Estados Partes o por las leyes dictadas conforme a ellas.

3. Nadie puede ser sometido a detención o encarcelamiento arbitrarios.

4. Toda persona detenida o retenida debe ser informada de las razones de su detención y notificada, sin demora, del cargo o cargos formulados contra ella.

5. Toda persona detenida o retenida debe ser llevada, sin demora, ante un juez u otro funcionario autorizado por la ley para ejercer funciones judiciales y tendrá derecho a ser juzgada dentro de un plazo razonable o a ser puesta en libertad, sin perjuicio de que continúe el proceso. Su libertad podrá estar condicionada a garantías que aseguren su comparecencia en el juicio.

6. Toda persona privada de libertad tiene derecho a recurrir ante un juez o tribunal competente, a fin de que éste decida, sin demora, sobre la legalidad de su arresto o detención y ordene su libertad si el arresto o la detención fueran ilegales. En los Estados Partes cuyas leyes prevén que toda persona que se viera amenazada de ser privada de su libertad tiene derecho a recurrir a un juez o tribunal competente a fin de que éste decida sobre la legalidad de tal amenaza, dicho recurso no puede ser restringido ni abolido. Los recursos podrán interponerse por sí o por otra persona.

Respecto al punto número dos del artículo séptimo, conviene señalar que si bien es cierto que en el segundo párrafo del artículo 33 de la Constitución mexicana se nos indica que:

El Ejecutivo de la Unión, previa audiencia, podrá expulsar del territorio nacional a personas extranjeras con fundamento en la ley, la cual regulará el procedimiento administrativo, así como el lugar y tiempo que dure la detención.

También lo es que el párrafo cuarto del numeral 21 de la Carta Magna se establece que:

Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa, arresto hasta por treinta y seis horas o en trabajo a favor de la comunidad; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará esta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas.

A simple vista no se observa contradicción alguna entre los diversos extractos hasta ahora señalados, sin embargo el problema deviene del hecho de que la redacción de la ley reglamentaria del artículo 33 (Ley de migración) se desprende el que de acuerdo con el artículo 43 de dicha ley secundaria:

“las autoridades migratorias podrán negar la expedición de la visa, la internación regular a territorio nacional o su permanencia a los extranjeros que se ubiquen en alguno de los siguientes supuestos:

...II. Cuando no cumplan con los requisitos establecidos en esta Ley, su Reglamento y otras disposiciones jurídicas aplicables”

Redacción que debido a que introduce la opción de que por violaciones a reglamentos se pueda negar la permanencia en el país a extranjeros, resulta contradictoria con el punto 2 del numeral 7 de la Convención, ya que esta limita su actuar al contenido de leyes, no de reglamentos, los cuales no proceden de un procedimiento legislativo que les de origen como parte de la actividad legislativa de un órgano de dicha naturaleza, sino que se generan a partir de las decisiones unilaterales y que sin consulta al miembro de ningún otro poder crean los titulares del ejecutivo, en este caso el poder ejecutivo federal.

El trasladar facultades constitucionales a leyes que posteriormente harán lo propio a reglamentos, contraviene el principio de división de poderes y en la práctica produce un problema muy grave de falta de certeza jurídica al crear la ilusión de que el poder ejecutivo pueda ser capaz de cambiar a modo el texto constitucional sin precisar consultar a ningún otro poder para tal efecto.

El artículo 7 de la Convención refiere en el numeral 3° que *“nadie puede ser sometido a una detención arbitraria”* y el numeral 5° *“tendrá derecho a ser juzgada dentro de un plazo razonable o a ser puesta en libertad”*, a lo cual la Ley de Migración procura utilizar otros términos legales para evitar dicha palabra (detención) sin embargo, el artículo 33 constitucional sí se refiere en con dicho término a la privación de la libertad del extranjero.

La ley de migración establece en su artículo 111:

El Instituto resolverá la situación regular de los extranjeros presentados en un plazo no mayor de 15 días hábiles, contados a partir de su presentación.

El problema de dicho artículo legal es que si se relaciona con los supuestos de la aplicación de la ley respecto a la fracción II del artículo 43 en que la expulsión provenga de una falta administrativa (una violación a un reglamento), deviene no solamente en ser inconvenicional, sino que también vulnera la constitución en lo referente al ya citado párrafo cuarto del artículo 21, ya que cualquier detención administrativa por un plazo mayor a 36 horas es inconstitucional y la ley de migración faculta a las estaciones migratorias para privar de la libertad hasta por 15 días hábiles a los migrantes, lo cual se convierte con ello en una detención inconvenicional e inconstitucional y por tanto, arbitraria.

La Convención Americana en el punto cuatro del artículo siete nos indica que *“toda persona detenida o retenida debe ser informada de las razones de su detención y notificada, sin demora, del cargo o cargos formulados contra ella”*, sin embargo, diversos autores y medios informativos evidencian de que en la práctica, cientos de migrantes son detenidos en retenes organizados por autoridades migratorias con auxilio de otras autoridades sin que exista un protocolo de detención o aseguramiento que apliquen los agentes migratorios o las autoridades auxiliares en el ejercicio de dichas actividades.

De acuerdo con García Martín (2015):

Existen testimonios de casos de personas migrantes donde manifiestan que fueron detenidos golpeados o correteados por las quienes los detuvieron. Comentan que ellos entienden que son detenidos por ser

ilegales, pero afirman que las autoridades no aclaran que fueron detenidos por ser irregulares a ley migratoria mexicana, sino porque para los agentes migratorios son considerados como delincuentes. En las notas periodísticas o informes de organizaciones de derechos humanos han quedado firmes este tipo de testimonios.

Siguiendo el orden de ideas hasta ahora desarrollado, nos encontramos con que las violaciones a la Convención Americana por parte del gobierno mexicano respecto al trato que se le da a los inmigrantes no concluye en la detención, sino que se expande hacia la violación del debido proceso y al principio de división de poderes ya que la convención nos indica que:

Toda persona detenida o retenida debe ser llevada, sin demora, ante un juez u otro funcionario autorizado por la ley para ejercer funciones judiciales y tendrá derecho a ser juzgada dentro de un plazo razonable o a ser puesta en libertad, sin perjuicio de que continúe el proceso.

Lo cual no acontece en el sistema jurídico mexicano, ya que el Instituto Nacional de Migración acapara la función administrativa y jurisdiccional al mismo tiempo, convirtiéndose en la práctica en juez y parte del mismo asunto.

Por otra parte, existe una postura institucional a criminalizar los actos de defensa de los migrantes, toda vez que la ley de Migración en el artículo 111 permite un alojamiento indefinido en las estaciones migratorias en el supuesto de que el migrante haya interpuesto un recurso administrativo o judicial en que se reclamen cuestiones inherentes a su situación migratoria o en su caso haya interpuesto un amparo y exista una prohibición expresa de la autoridad competente para que el extranjero pueda ser trasladado o para que pueda abandonar el país. Lo anterior en la práctica equivale a castigar al migrante por su pretensión de ejercitar los derechos que le asisten en materia migratoria y de protección de su dignidad humana, sin que dicha acción por parte de las autoridades administrativas tenga justificación alguna ni en el ámbito constitucional, legal o convencional, ya que no se da explicación o se refiere a limitantes en el ejercicio de dichas atribuciones por parte del Instituto Nacional de Migración.

Lamentablemente, la vulneración de los derechos de los migrantes en México durante su estancia en estaciones migratorias no concluye con la falta de objetividad de las autoridades administrativas sino que se extiende hacia el ámbito de la falta de medios ordinarios con los cuales recurrir sus actos. De tal forma, que cualquier persona que se encuentre ante la amenaza de poder ser privada de su libertad, tienen derecho a recurrir a un juez o tribunal competente a fin de que éste decida sobre la legalidad de tal amenaza de detención, sin que dicho recurso pueda ser restringido o prohibido. En el caso mexicano no existe una autoridad ante la cual recurrir los actos del Instituto Nacional de Migración, ya que el propio procedimiento restringe dicha posibilidad, vulnerando con ello los derechos humanos de protección judicial, acceso a la justicia y derecho a un recurso efectivo.

Todos los migrantes, precisan disponer de medios efectivos que les garanticen el poder acudir ante las instancias administrativas o judiciales para hacer frente a las injusticias que se susciten, de una manera pronta y expedita. Este derecho está reconocido en el artículo 25 de la Convención Americana, definido como la Protección Judicial.

El primer apartado del numeral en mención, estipula que toda persona dispone del derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que le proteja en contra de los actos que trasgredan sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución del Estado Parte, por su propia ley o la Convención, aun cuando dicha violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales, es decir, sean agentes del servicio o que sirvan al Estado, como policías, jefes del servicio migratorio, entre otros.

Para poder hacer efectivo el acceso a la justicia que tienen los migrantes y extranjeros, se precisa que haya un debido proceso legal y administrativo. La Corte Interamericana ya estableció dicho razonamiento en la Opinión Consultiva 16/99 al momento de manifestar que debe prevalecer el derecho a la información sobre la asistencia consular en el marco de las garantías del debido proceso, ya

que este requiere que un justiciable pueda hacer valer sus derechos y defender sus intereses en forma efectiva y en condiciones de igualdad procesal respecto a otros. En relación a esto, resulta pertinente recordar que el proceso es un medio para garantizar en la medida posible, una solución justa a una controversia, sin embargo, las personas extranjeras tienen una alta propensión a la vulnerabilidad en razón a sus condiciones específicas y a la falta de lazos y redes sociales de respaldo de los que si disponen los nacionales, por tanto ocupan una protección judicial-administrativa distinta a la que comúnmente se maneja con quienes son mexicanos, pues en la mayoría de los casos carecen del conocimiento necesario para cumplir y beneficiarse de las leyes mexicanas.

Entre las obligaciones de los Estados Partes respecto a la Convención Americana de Derechos Humanos, podemos encontrar la de garantizar que la autoridad competente previamente establecida por el sistema jurídico del Estado Parte (México) decida sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso; desarrolle en el ámbito legal las posibilidades de dicho recurso y finalmente garantice el cumplimiento, por las autoridades competentes para ello de toda decisión en que se haya estimado procedente el multicitado recurso.

Respecto al punto anterior, la Corte Interamericana estableció que la aplicación de las garantías judiciales no debe limitarse a los recursos en sentido estricto, sino al conjunto de requisitos que precisan observarse en las instancias procesales con el fin de que las personas dispongan de las condiciones mínimas necesarias para poder defender adecuadamente sus derechos ante cualquier tipo de acto indebido por parte del Estado que pueda afectarles.

La atención que precisan los extranjeros alojados en nuestro país no solo debe ser en la aplicación de justicia, sino también en cualquier otro tipo de procedimientos que sean necesarios para subsistir en México, independientemente de que pudiesen encontrarse en forma irregular dentro de nuestro territorio.

Resulta conveniente recordar que la Corte Interamericana, además de la competencia contenciosa que le otorga la Convención, dispone de igual manera,

de la facultad de responder a consultas dentro del marco del numeral 64 del Pacto de San José, el cual nos indica que:

1. Los Estados miembros de la Organización podrán consultar a la Corte acerca de la interpretación de esta Convención o de otros tratados concernientes a la protección de los derechos humanos en los Estados americanos. Asimismo, podrán consultarla, en lo que les compete, los órganos enumerados en el capítulo X de la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires.

2. La Corte, a solicitud de un Estado miembro de la Organización, podrá darle opiniones acerca de la compatibilidad entre cualquiera de sus leyes internas y los mencionados instrumentos internacionales.

Respecto a lo anterior, México no ha sido la excepción al momento de formular consultas a la Corte Interamericana, puesto que existen numerosas solicitudes de opiniones consultivas formuladas por nuestro país ante dicho órgano jurisdiccional, de las cuales dos resultan relevantes para el tema que nos ocupa en la presente investigación, ya que representan un precedente en la defensa de los migrantes que transitan por el territorio mexicano.

La primera de ellas, corresponde a la Opinión Consultiva 16/99 respecto al derecho a la información sobre la asistencia consular en el marco de las garantías del debido proceso legal, misma que fue solicitada por los Estados Unidos Mexicanos el día 1 de octubre de 1999. La segunda Opinión Consultiva quedó registrada con el número 18/03 siendo solicitada el 17 de septiembre de 2003, misma que versa sobre la Condición jurídica y derechos de las personas migrantes indocumentadas, para lo cual el gobierno mexicano buscaba que se le instruyera sobre cómo tratar a los trabajadores migrantes irregulares en México, mediante la consulta de la condición jurídica y derechos de las personas migrantes indocumentadas.

La Opinión Consultiva 16, versa sobre la importancia del derecho a la asistencia consular, independientemente de la situación migratoria que guarde la persona, con excepción de la asistencia consular en el caso de las personas refugiadas, apátridas, siendo la misma asistencia consular aplicable a las personas que se encuentran en protección internacional. En lo general, la opinión

propone mejoras en materia de comunicación con la representación consular, contribuyendo con ello a que la persona extranjera disponga de una mejor defensa, permitiendo de esta manera el que las actuaciones procesales realizadas sean acordes con la ley y respeten en todo momento la dignidad de las personas.

Una de las aportaciones que se realizó en la redacción del Opinión Consultiva 19/99 fue el análisis de la consulta de la asistencia consular derivada del voto concurrente del juez A. A. Cançado Trindade. El juez indicó que —la acción de protección, en el ámbito del derecho internacional de los derechos humanos, no pretende regir las relaciones entre iguales, sino proteger los ostensiblemente más débiles y vulnerables. Puesto que en la actualidad, vivimos en un mundo globalizado en que las fronteras se abren a los capitales, inversiones y servicios pero no necesariamente a los seres humanos.

Los extranjeros que son detenidos, poseen una condición de severa vulnerabilidad, por negárseles en muchas veces el acceso a su derecho a la información sobre la asistencia consular. Al respecto, la Corte ha manifestado que tratándose de detenidos de nacionalidad extranjera, las garantías judiciales deben aplicarse e interpretarse en armonía con la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, pues de lo contrario, se privaría a dichos detenidos de un “medio idóneo” para hacerlas efectivas.

Por su parte, la Opinión Consultiva número 18 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, acerca de la condición jurídica y derechos de las personas migrantes indocumentadas, indica que el principio fundamental de igualdad y no discriminación, revestido de carácter imperativo, acarrea obligaciones erga omnes de protección que vincula a todos los Estados y genera efectos con respecto a los terceros, inclusive si estos son particulares.

Tras analizar la solicitud mexicana, la Corte concluyó que los Estados tienen la obligación general de respetar y garantizar los derechos humanos laborales de las y los trabajadores, incluidas las personas migrantes indocumentadas. Además, aclaró que la calidad migratoria de una persona no puede constituir una justificación para privarla del goce y ejercicio de sus derechos

humanos, entre ellos los de carácter laboral y que —los Estados no pueden subordinar o condicionar la observancia del principio de la igualdad ante la ley y la no discriminación a la consecución de los objetivos de sus políticas públicas, cualesquiera que sean éstas, incluidas las de carácter migratorio.

Independientemente de los dos análisis que ha hecho la Corte Interamericana, también la Comisión Interamericana de Derechos humanos ha establecido precedentes relevantes respecto al estudio de los derechos humanos de los migrantes, como el que se dio en el caso *Loren Laroye Riebe Star, Jorge Barón Guttlein y Rodolfo Izal Elorz contra México* (CIDH, 1999), al atraer la petición, la Comisión resolvió que dichas personas fueron privadas arbitrariamente de su derecho a la libertad y que fueron expulsadas de México, sin haberse cumplido apropiadamente el principio de garantía de audiencia, violando con ello el derecho de circulación; de igual forma la comisión dictaminó que el arresto y expulsión a la que fueron sometidos los justiciables, se llevó a cabo ignorando la protección a su integridad física.

Nuestro país, derivado de su condición geográfica y como consecuencia del impresionante progreso económico de nuestro vecino del norte, está expuesto a la entrada y salida de personas que pretenden conquistar el famoso sueño americano. En este contexto, la protección a los derechos humanos, se convierte en un asunto que no solamente puede o debe competir a nuestro gobierno frente a las personas, sino que precisa el reconocimiento de la dignidad de estas mismas personas por parte de los organismos internacionales, los cuales deben garantizar la protección, cuidado, vigilancia de las violaciones de derechos humanos no solo de los migrantes en tránsito al interior en nuestro país, sino también de aquellos migrantes mexicanos que se encuentran fuera del suelo mexicano, buscando mejores oportunidades de vida, por lo que se precisa por una cuestión de mera coherencia, el que los gobiernos nacionales como el nuestro, provean de las condiciones adecuadas para poder respetar y garantizar el principio de congruencia y solidaridad nacional, que debe regir en toda política migratoria y

que nuestro legislador federal ha tenido a bien plasmar en el artículo segundo de nuestra Ley de Migración.

Como parte complementaria a la Convención Americana de Derechos Humanos se encuentra el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales o también conocido como el Protocolo de San Salvador (en adelante Protocolo).

El Protocolo es producto del decimoctavo período ordinario de sesiones, celebrado en 1988, en la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos. El preámbulo de éste ordenamiento jurídico internacional insta a que debe ser analizado a la luz de los derechos de los no nacionales en relación a sus derechos económicos, sociales, culturales, civiles y políticos en el entendido de ser un todo indisoluble. Éste instrumento internacional estipula que solo puede realizarse el ideal del ser humano libre, exento del temor y de la miseria, si se crean las condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos económicos, sociales y culturales, tanto como de sus derechos civiles y políticos.

Los derechos que reconoce el instrumento internacional mencionado en adición a la Convención Americana de Derechos Humanos, también son parte de quienes se encuentren en algún país integrante de la Convención. De tal forma, que los derechos económicos, sociales, culturales, civiles y políticos reconocidos, no son pueden ser considerados derechos únicos de los nacionales, sino que protegen a toda persona por el simple hecho de ser un ser humano. Así lo establece el artículo 3º, del Protocolo Adicional, el cual a nos indica lo siguiente:

Los Estados partes en el presente Protocolo se comprometen a garantizar el ejercicio de los derechos que en él se enuncian, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

Como puede apreciarse, los derechos reconocidos en el Protocolo y la Convención Americana, precisan garantizarse para todos, ya que para el mismo, no interesa el origen nacional ni la condición social de los individuos a proteger bajo su manto.

El Protocolo de San Salvador, es un instrumento relevante encaminado hacia la protección de derechos humanos en materia económica, social y cultural. Para los migrantes y extranjeros, este documento proporciona en forma complementaria mecanismos de protección jurídica, pues contiene un cúmulo de derechos tales como el del trabajo, ya que regulan la forma en que deben presentarse las condiciones laborales y de seguridad social para todas las personas que se encuentren físicamente en un Estado parte.

Para el protocolo adicional, los migrantes y extranjeros, tienen derecho a disfrutar de su vida en los términos que mejor les plazca como lo haría cualquier nacional, es por eso que se no se hace distinción sobre qué derechos pueden hacer valer un grupo humano y cuáles otro, sino que se deja en claro el que la totalidad de los derechos han de proteger a todas las personas.

La responsabilidad internacional de los Estados en materia de derechos humanos.

De acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la responsabilidad internacional del Estado tiene su origen en actos u omisiones de cualquier poder u órgano que lo integre y que vulnere la Convención Americana, independientemente de su jerarquía o ámbito de competencia (Corte IDH, 2009). Toda acción u omisión que violente los derechos humanos reconocidos en la Convención Americana y que pueda ser atribuida, según las reglas del derecho internacional, a cualquier autoridad pública, constituye un hecho imputable al Estado que compromete su responsabilidad internacional en los términos previstos por la Convención Americana de Derechos Humanos y el derecho internacional general.

En diversos momentos, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha sido enfática en reiterar que la Convención Americana es aplicable en todo el territorio de los Estados Unidos Mexicanos (CIDH, 2013), pues de la lectura de la Convención de Viena sobre el Derechos de los Tratados se tiene que “un tratado será obligatorio para cada una de las partes por lo que respecta a la totalidad de su territorio, salvo que una intención diferente se desprenda de él o conste de otro

modo". De tal forma que las disposiciones de la Convención rigen en todas las entidades federativas mexicanas en calidad de "ley suprema de toda la Unión", al tenor del Art. 133 de la Constitución de México, toda vez que México ratificó la Convención Americana sin enmiendas o interpretaciones aplicables a este materia, lo que le hace exigible lo previsto por el artículo 28 en referencia a la ya citada cláusula federal (CIDH, 1990).

Conforme a las prácticas actuales del derecho internacional público, el principio de la responsabilidad internacional del Estado en materia de derechos humanos exige que el Estado responda por los actos y omisiones que sus agentes hayan realizado bajo la protección o con motivo de su carácter oficial, aun si actúan fuera de los límites de su competencia (Corte IDH, 2005). La responsabilidad internacional del Estado tiene por fundamento, los actos u omisiones de cualquier poder u órgano de éste, con independencia de su jerarquía, que vulneren la Convención Americana, y se crea en forma inmediata con el ilícito internacional que se le atribuye al Estado. En los supuestos controvertidos en el derecho internacional de los derechos humanos, para determinar que se ha producido una violación de los derechos consagrados en la Convención no se precisa establecer, como ocurre en el derecho penal interno, la culpabilidad de sus autores o su intencionalidad y tampoco se requiere identificar individualmente a los agentes a los cuales se atribuyen los hechos violatorios. Basta con que exista una obligación del Estado que haya sido incumplida por este (CIDH, 2009).

Al pronunciarse sobre el contexto actual de México, en el cual buena parte de los actos de violencia y discriminación en contra de los migrantes son cometidos por terceros o particulares, tales como grupos del crimen organizado o delincuentes comunes, la Comisión ha puntualizado que la responsabilidad internacional del Estado también puede producirse atribuyéndole a este actos violatorios de derechos humanos cometidos por terceros o particulares, en el contexto de las obligaciones del Estado de garantizar el respeto de esos derechos entre particulares (CIDH, 2013).

Por su parte, la Corte Interamericana se ha pronunciado sobre la responsabilidad internacional de Estado por actos cometidos por particulares o actores no estatales, señalando que dicha responsabilidad internacional se puede generar por actos de particulares en principio no atribuibles al Estado, ya que las obligaciones erga omnes de respetar y hacer respetar las normas de protección, a cargo de los Estados Partes en la Convención, generan efectos que van más allá de la relación entre sus agentes y las personas sometidas a su jurisdicción, pues se exteriorizan también en la obligación positiva del Estado de garantizar la aplicación de medidas necesarias que aseguren la efectiva protección de los derechos humanos en las relaciones inter-individuales. En este orden de ideas, la atribución de responsabilidad al Estado por actos de particulares se da en los casos en que el Estado incumple, por acción u omisión de sus agentes cuando se encuentren en posición de garantes, las obligaciones erga omnes que se desprenden de los artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana de Derechos Humanos (Corte IDH, 2005).

La Corte Interamericana en su Opinión Consultiva sobre la Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados, se ha pronunciado expresamente sobre las situaciones en las que la vulneración a los derechos humanos de los migrantes ha sido generada como consecuencia de la acción de particulares, al señalar que

[...] se debe tener en cuenta que existe una obligación de respeto de los derechos humanos entre particulares. Esto es, de la obligación positiva de asegurar la efectividad de los derechos humanos protegidos, que existe en cabeza de los Estados, se derivan efectos en relación con terceros (erga omnes). Dicha obligación ha sido desarrollada por la doctrina jurídica y, particularmente, por la teoría del *Drittwirkung*, según la cual los derechos fundamentales deben ser respetados tanto por los poderes públicos como por los particulares en relación con otros particulares (Corte IDH, 2003).

Resultados de la aplicación del instrumento metodológico.

Se efectuó el cuestionario a cien exmigrantes en virtud de que tal número

resultó apropiado para facilitar tanto la contabilidad porcentual como para gestionar la información que tales personas tuvieron a bien participar, sin perder con ello amplitud. Se realizaron sólo 18 reactivos puesto que no se quiso abusar del tiempo que los exmigrantes disponían, además de que tal número de reactivos no generó incomodidad a tales personas puesto que la primera pregunta que efectuaban antes de que les aplicara el instrumento era si éste les iba a quitar mucho tiempo y al mostrarle que se trataba de una sólo hoja, se mostraron más dispuestos a cooperar. No obstante lo anterior, resulta pertinente enunciar que durante el desarrollo de las preguntas, los exmigrantes se sintieron cómodos para narrar parte de su experiencia migratoria, así como algunas anécdotas vinculadas con sus vidas en el extranjero así como los procesos de expulsión a los que fueron sometidos, información que ha resultado de sumo interés para la presente investigación, puesto que ha permitido proporcionar un rostro humano a muchos de los datos con los que ya se contaba gracias a la información proporcionada por las estadísticas y el material bibliográfico consultado.

Los reactivos 1, 11 y 12 se vinculan a los resultados existentes en materia migratoria, los reactivos 2, 3, 9, 10 y de 13 a 18 están enfocados a la percepción de los exmigrantes de los procesos, mientras que los reactivos 4 a 8 se relacionan con la estructura.

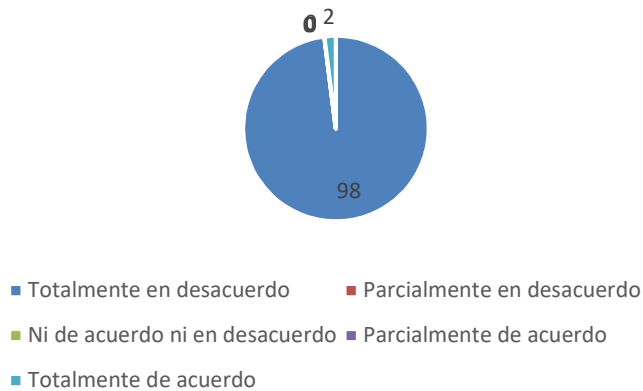
Al aplicar el instrumento metodológico, se pudo constatar que numerosos derechos de los migrantes no se han positivizado desde la perspectiva de éstos, ya que el resultado de los reactivos fue el siguiente:



Resultado especialmente interesante descubrir que pese a que la mayoría de los migrantes tenían una idea más o menos vaga de qué eran los derechos humanos, no eran capaces de determinar a ciencia cierta en qué consistían éstos o cual era el catálogo mínimo al que tenían acceso, por lo que resultó preciso explicar brevemente el mismo, para efecto de que éstos pudieran contestar apropiadamente al reactivo. Fue necesario explicar de igual manera a algunos migrantes, el término vulnerar, ya que dicha palabra resultaba ininteligible para algunos, así como también fue preciso indicar que al referirse a procedimiento migratorio, lo que se indicaba era un proceso de expulsión de un país.

Reactivo 2:

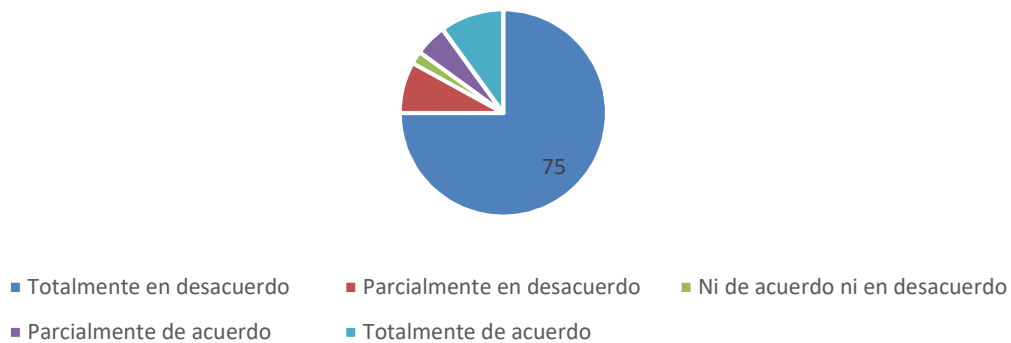
Tuviste acceso a la información y protección consular durante el procedimiento migratorio.



La mayoría de los migrantes no estaba consciente de que tenía derecho a la protección consular, por lo que dicha pregunta les pareció extraña.

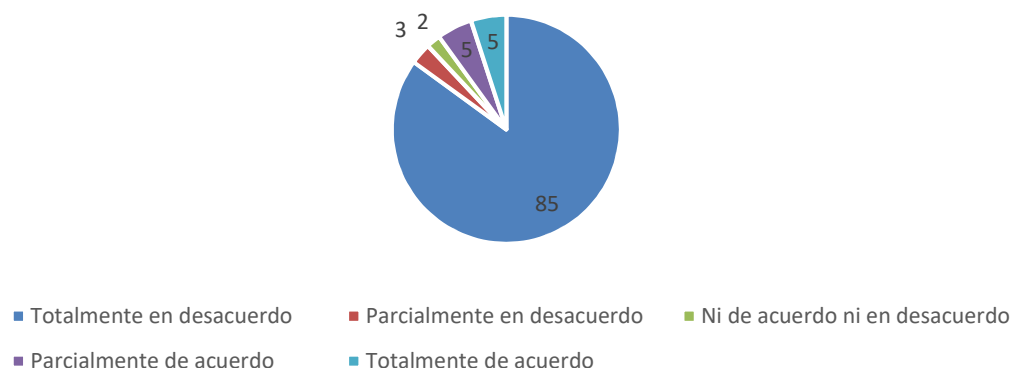
Reactivo 3:

Recibiste asesoría legal durante el procedimiento migratorio.



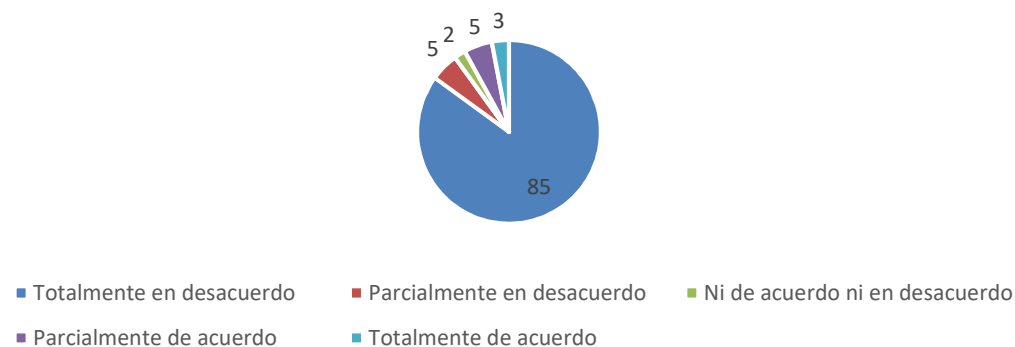
Algunos migrantes señalaron haber recibido en forma parcial asesoría legal, sin embargo la mayoría se decantó por referir que dicho apoyo jamás existió.

Reactivo 4
Recibiste atención psicológica y médica al ingreso y durante tu alojamiento en la estación migratoria.



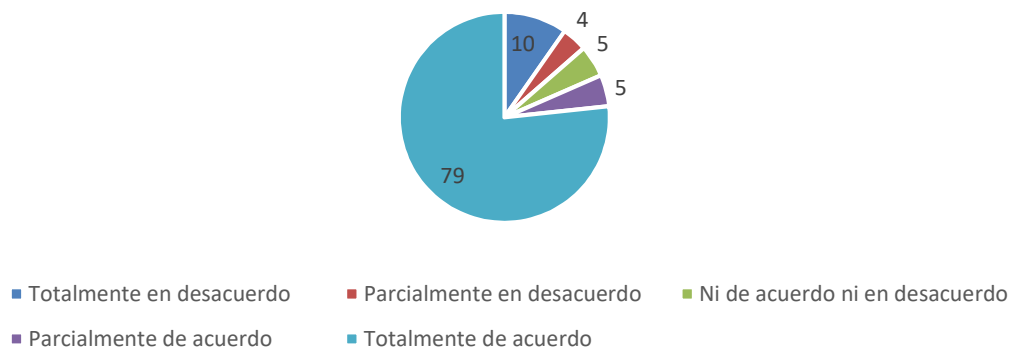
Ningún migrante refirió haber recibido atención psicológica, el grueso de los migrantes señaló que la atención médica era inexistente pese a ocuparse en algunos caso de manera muy urgente, hay testimonios de quienes refieren una indolencia inhumana hacia los enfermos, por parte del personal migratorio, especialmente quienes entre ellos tienen ascendencia latina.

Reactivo 5
Recibiste alimentación en calidad y cantidad adecuada a tus necesidades específicas durante tu alojamiento en la estación migratoria.



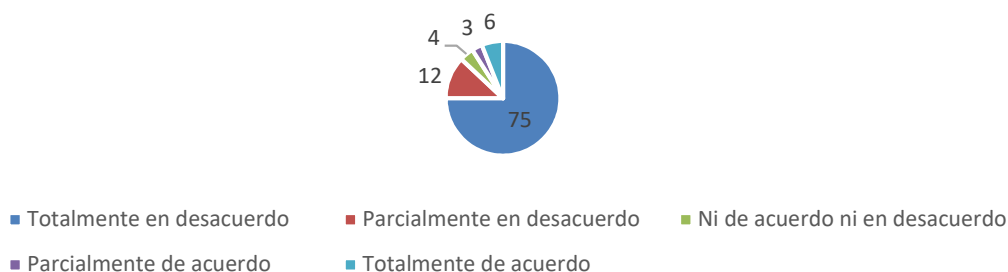
La mayoría de los migrantes manifestó haber recibido comida de muy baja calidad y en cantidades insuficientes.

Reactivo 6
La estación migratoria donde estuviste alojado tenía áreas separadas para hombres y mujeres.



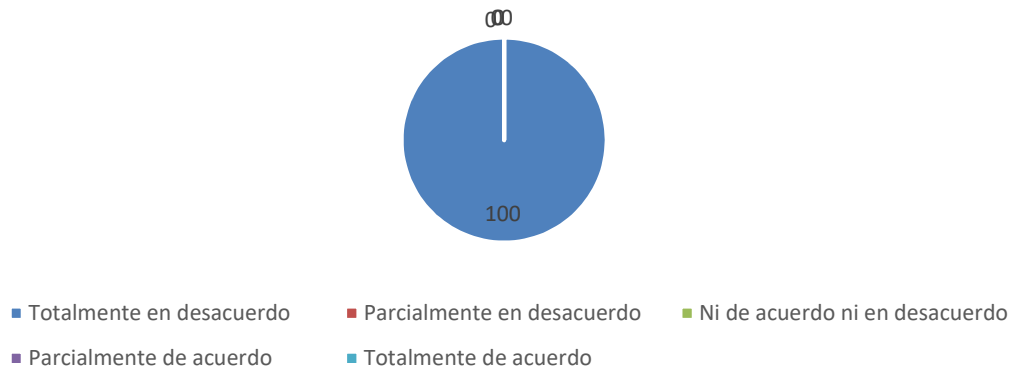
Pese a que la mayor parte refiere la existencia de separaciones, también indican que no suelen ser consistentes, sino que obedecen a la logística de cada estación migratoria en cuestión. La mayoría de los detenidos suelen ser varones.

Reactivo 7
La estación migratoria donde estuviste alojado disponía de espacio suficiente para todos los que se encontraban privados de su libertad.



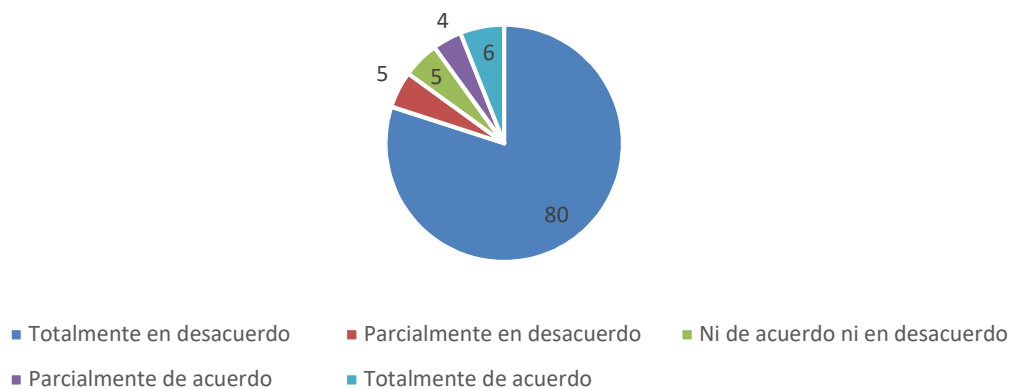
La mayoría de los migrantes se quejaron de hacinamiento. Quienes no lo hicieron referían que los lugares en los que estuvieron alojados no contaban con las condiciones apropiadas para quienes se encontraban en dicho espacio reclusos.

Reactivo 8
Las estaciones migratorias donde estuviste alojado contaban con espacios de recreación deportiva y cultural.



Ningún migrante refirió la existencia de espacios de recreación deportiva y cultural.

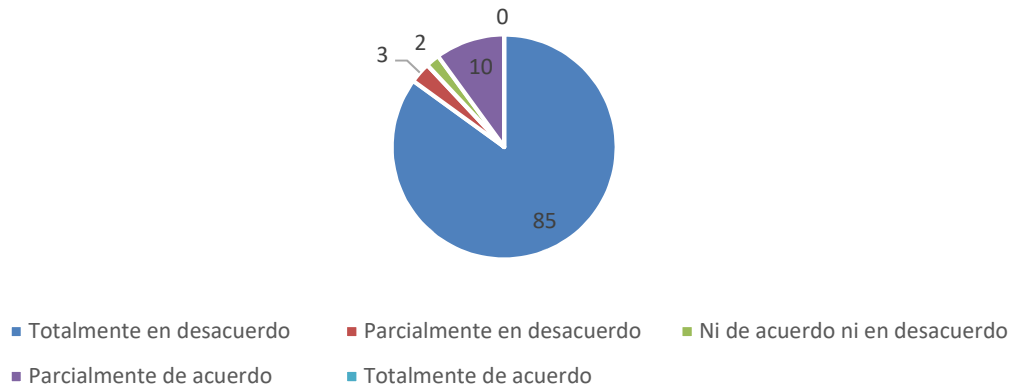
Reactivo 9
Se te comunicó por escrito tus derechos y obligaciones al inicio de tu estadía en la estación migratoria.



Pese a que hubo quienes manifestaron haber sido informados de sus obligaciones, pocos lo hicieron de sus derechos. La información no solía ser por escrito y pocos refirieron que se les comunicara en español.

Reactivo 10

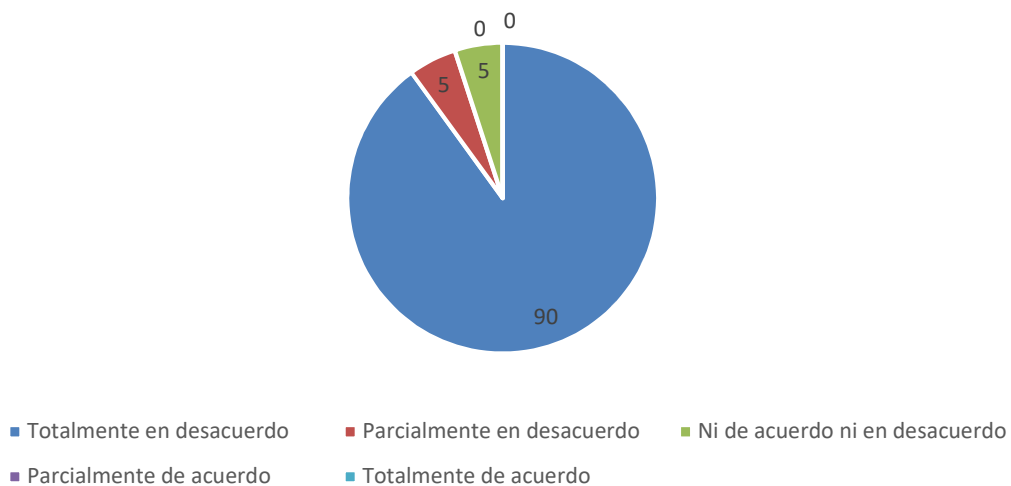
Se te informó sobre el procedimiento para presentar quejas y denuncias contra funcionarios públicos durante tu alojamiento en la estación migratoria.



Los pocos que llegaron a referir ser informados por dicho procedimiento, señalaron que no se les explicó a detalle y que fue a petición de parte, es decir, que no se les informó por adelantado.

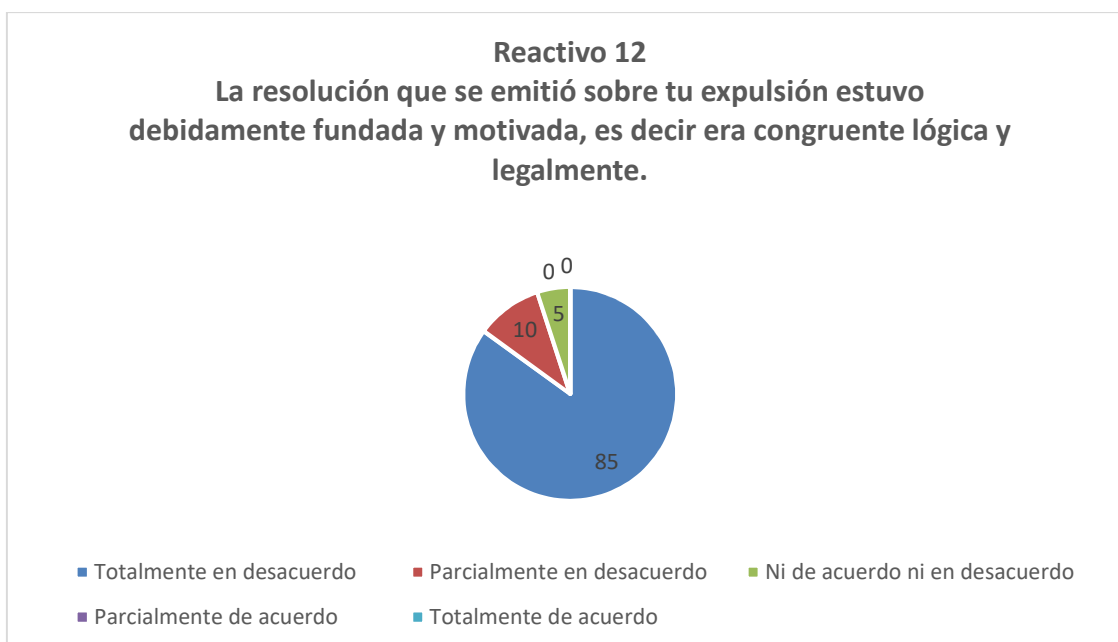
Reactivo 11.

La resolución que se emitió sobre tu expulsión fue imparcial.

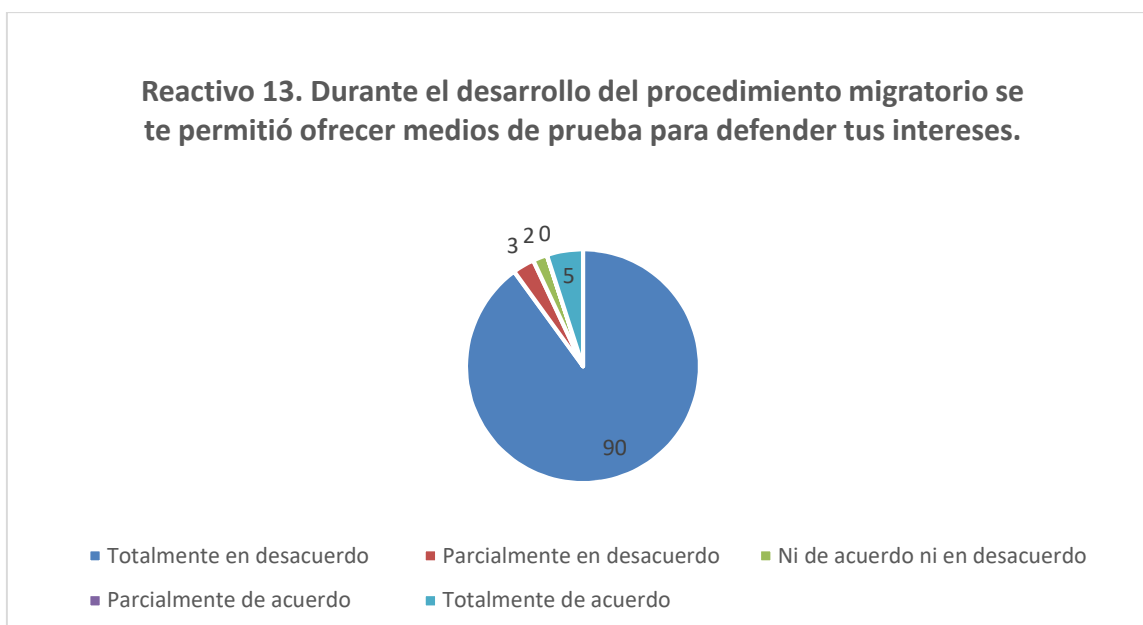


Pese a que el derecho estadounidense establece que tienen derecho a ver a un juez de migración, la mayoría de los encuestados indicaron que no se les respetó dicho derecho y en muchos casos refirieron ser forzados a estampar

su huella dactilar en documentos en inglés de los que no conocían su contenido.

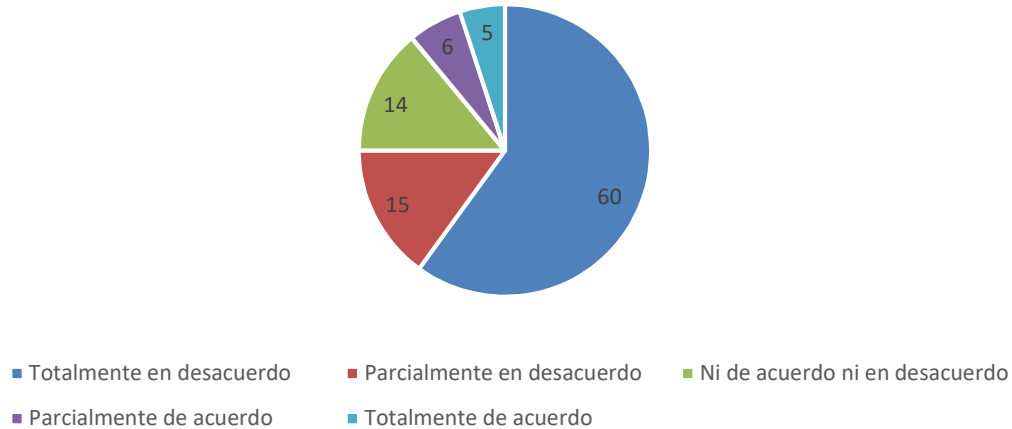


La mayoría de los encuestados desconocía las condiciones jurídicas de su expulsión, pero desde su perspectiva fue injusta.



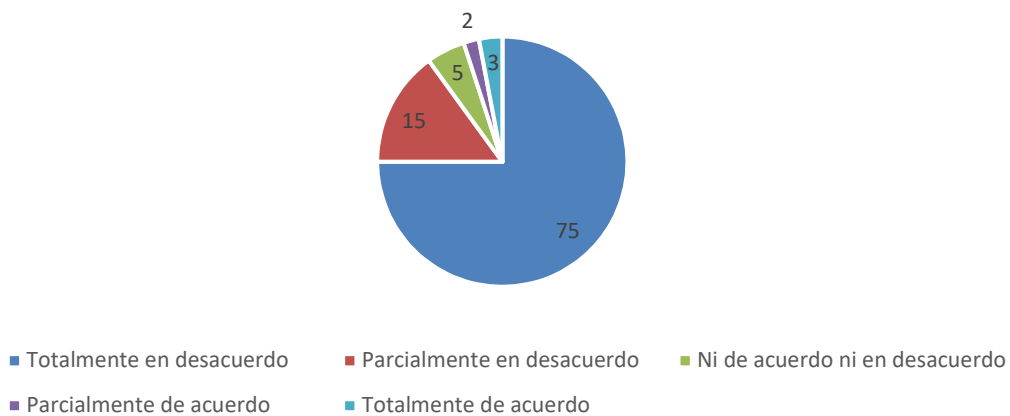
En concordancia con lo antes manifestado, la mayoría de los migrantes refirieron que no hubo un juicio en forma y por tanto tampoco hubo oportunidad de que se les permitiese presentar pruebas.

Reactivo 14
Durante el procedimiento migratorio, se te permitió tener acceso a tu expediente migratorio.



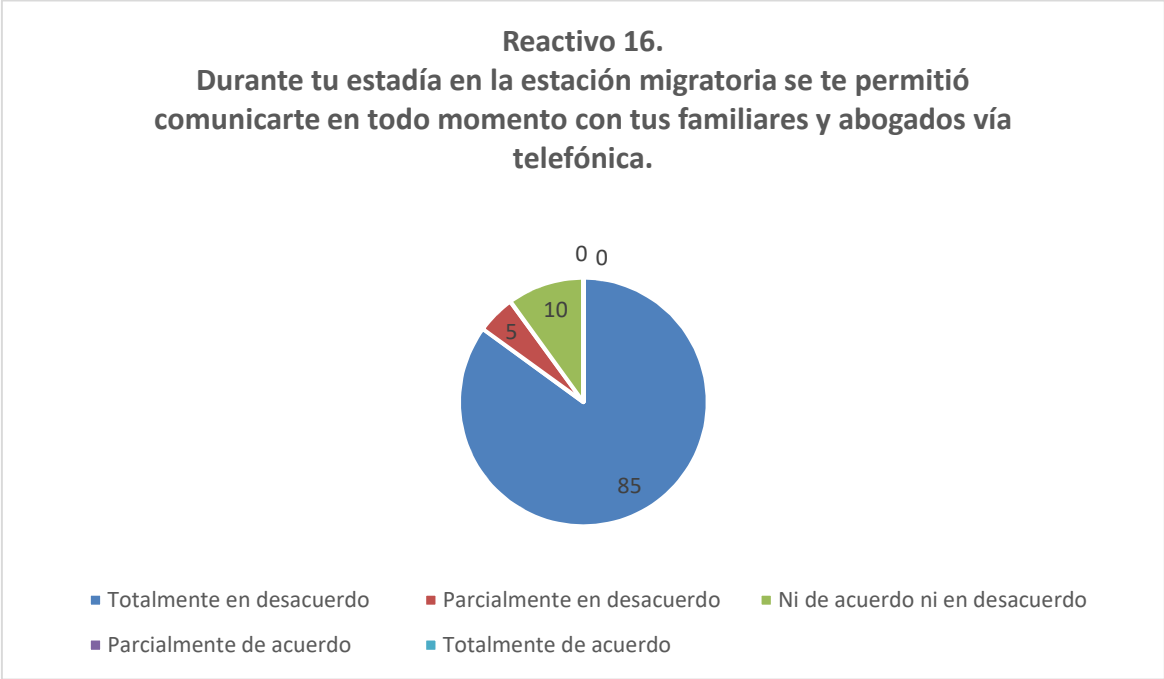
No obstante que buena parte de los migrantes tuvieron acceso a su expediente migratorio, éste acceso fue parcial en muchos casos y por lo general infructífero puesto que no recibieron asesoría legal ni tampoco se les auxilio con la traducción de dichos documentos.

Reactivo 15
A lo largo de todo el procedimiento migratorio se te permitió tener un traductor (aplica sólo a los que no hablan el idioma en que se resolvió el procedimiento migratorio).

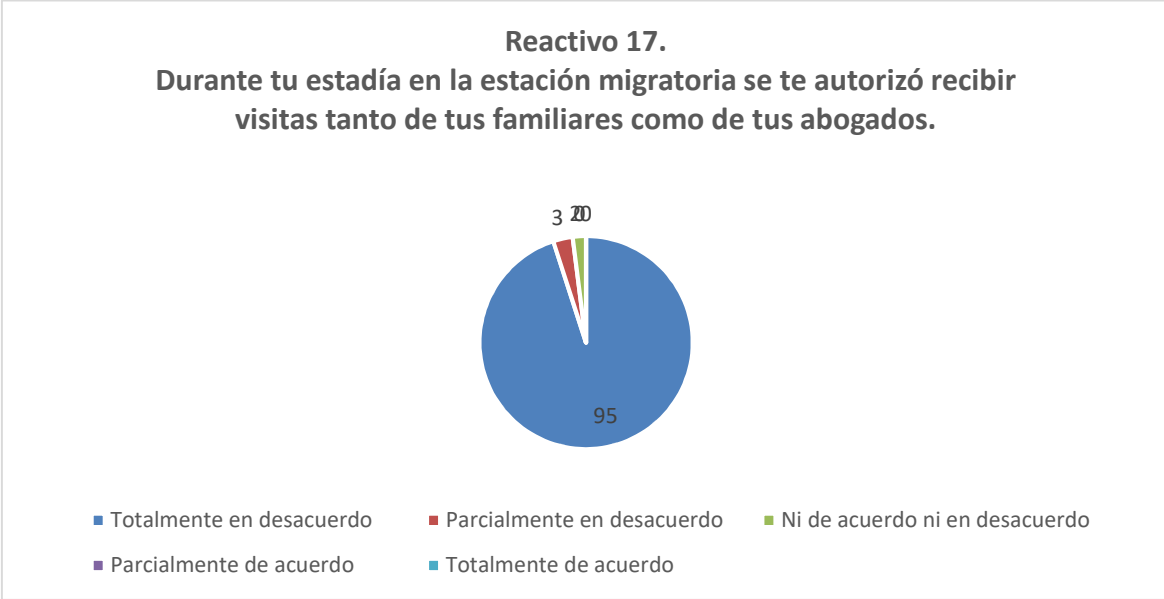


Aunque hubo migrantes que refirieron haber sido asistidos en algún momento dado por alguien que les tradujo cierta información, también indicaron

que dicha asistencia fue parcial y superficial, puesto que no se les tradujo la totalidad de la información que precisaban conocer.



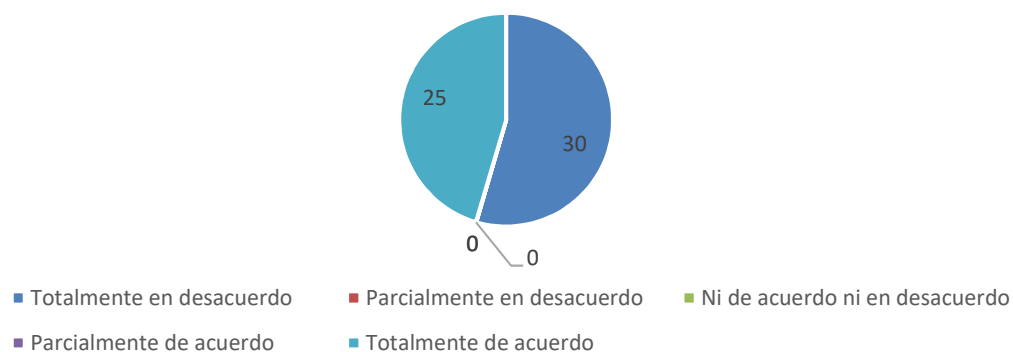
En la mayoría de los casos los migrantes fueron totalmente incomunicados y en los casos excepcionales en que no fue así, las comunicaciones fueron muy limitadas.



El grueso de los encuestados refirieron no haber recibido ninguna visita en absoluto.

Reactivo 18

Al momento de ejecutarse tu expulsión, se garantizó la preservación de tu unidad familiar, (aplica sólo a quienes fueron sometidos al procedimiento migratorio junto con otros miembros de su familia).



En el caso del reactivo 18, fueron sólo 55 de los 100 migrantes quienes manifestaron haber sido sometidos al procedimiento migratorio junto con otros miembros de su familia, de entre los cuales la mayoría refirió haber sido separado en algún momento dado de algún familiar.

CAPÍTULO 6. PROPUESTAS DE POLÍTICA PÚBLICA.

Hasta el momento, se han señalado numerosas irregularidades en la ley de migración, mismas que precisan ser subsanadas mediante la modificación de los artículos que les dan origen, todo ello, con la finalidad de no entrar en contradicción con el contenido normativo tanto de la constitución como de los tratados internacionales de los que México es parte.

Primeramente, es preciso establecer con claridad los alcances del artículo 129 del del reglamento de la Ley de Migración, el cual establece que el solicitante de una visa mexicana precisa acreditar la solvencia económica necesaria para cubrir el monto de los gastos de alojamiento y manutención durante su estancia en territorio nacional. Al no existir una tasación clara, se deja en manos del personal de servicio exterior la fijación de un criterio subjetivo para la dicho monto. Se propone que los solicitantes acrediten por persona la posesión del equivalente a un salario mínimo por cada día de su estancia programada para poder ingresar al territorio nacional, en los supuestos de que no exista organización que responda por ellos. Lo anterior en virtud de que dicha cantidad se fija tomando en consideración el mínimo que ocupa para vivir teóricamente una persona en territorio nacional, por lo que es un parámetro apropiado de donde partir. Ahora bien, también se propone que se elimine el requisito de visa para todos los países hispanoparlantes del mundo.

En relación a la tarjeta de trabajador fronterizo, se propone ampliar su periodo de vigencia a cinco años, permitiendo el acceso total del trabajador al territorio mexicano hasta por un periodo continuo de seis meses.

En relación a las limitaciones de derechos previstas a la figura de visitante regional, se propone regresar a la figura jurídica de visitante local ya derogada, puesto que resulta menos restrictiva de derechos. De igual forma se propone recuperar y adaptar figuras jurídicas suprimidas por la actual legislación como es el caso de profesional, cargo de confianza, científico, técnico, artistas, deportistas, ministro de culto o asociado religioso, visitante distinguido y corresponsal.

Se requiere ampliar el contenido de la fracción III del artículo 54 de la ley de migración, para reincorporar las figuras ya derogadas del rentista y el inmigrante inversionista, con los múltiples derechos que concedía a sus portadores.

Se propone eliminar las facultades discrecionales del INAMI para expulsar a migrantes en conflicto con la ley penal, siendo las autoridades en dicha materia quienes deberán determinar su culpabilidad e inocencia sin que dicha resolución tenga porque afectar el estatus migratorio del justiciable por sí misma, debiendo cumplir condena como cualquier otra persona en caso de encontrarse responsable.

Es preciso modificar el artículo 111 de la ley de migración, a efecto de que se establezca un plazo de 15 días como máximo para resolver el procedimiento administrativo, sin que el migrante tenga que estar forzosamente privado de su libertad en una estación migratoria y sin que exista ninguna clase de justificación para que dicha privación de libertad se extienda por un periodo extraordinario o indefinido.

En lo que respecta al diseño del Programa Especial de Migración, es preciso reformular el enunciado del problema, la población potencial y los indicadores de fin y propósito, a efecto de vincular las metas programadas con el problema y la dimensión de la población objetivo, todo ello a efecto de encajar con la lógica vertical de la Matriz de Marco Lógico (MIR). Respecto a la implementación se precisa guardar registros más detallados de los avances a efecto de poder monitorear adecuadamente los mismos.

Para efecto de poder dar solución a los problemas que hasta el momento se han abordado no basta con reformar el programa especial de migración y modificar la ley de migración subsanando sus deficiencias, acciones ambas necesarias para poder mejorar la condición de vida de los migrantes, sino que se precisa la gestación de nuevas instituciones, la delimitación de otras y la expansión de operaciones de algunas más, es decir una reestructuración total del sistema migratorio mexicano, la cual no solamente podría representar una mejora en la estrategia de protección de los migrantes mexicanos de retorno y que radican en el extranjero, sino también de los migrantes extranjeros que atraviesan el territorio nacional.

Como consecuencia de un exceso de atribuciones que en la actualidad conserva el Instituto Nacional de Migración, de forma constante se suscitan toda

clase de arbitrariedades al interior de dicha institución, la cual no solamente tiene facultades del orden administrativo en la materia, sino que sus resoluciones suelen ser cuasi-jurisdiccionales, lo que resulta aberrante en cualquier democracia moderna por vulnerar la apropiada división de poderes que debe existir en cualquier estado democrático y constitucional de derecho.

Las principales víctimas de nuestro actual sistema migratorio son los migrantes centroamericanos, en virtud de que, como consecuencia de la aplicación de la Ley de Migración, su Reglamento y el Acuerdo por el que se emiten las normas para el funcionamiento de las Estaciones Migratorias y Estaciones Provisionales del Instituto Nacional de Migración, son puestos en condición de vulnerabilidad e indefensión frente a diversas prácticas que en materia de procedimiento administrativo migratorio realizan los servidores públicos del Instituto Nacional de Migración, mismas que resultan cuestionables a la luz del derecho internacional de los derechos humanos y del derecho comparado.

La única manera en que es posible garantizar la protección de los derechos humanos a que hace referencia el artículo primero de nuestra constitución, es mediante instituciones fuertes y adecuadamente estructuradas.

Pese a que existe voluntad política para mejorar las condiciones de tratamiento de los migrantes durante los procedimientos de retorno asistido y deportación, también es posible apreciar que como consecuencia de que hasta el momento no hayan existido contrapesos visibles al INAMI durante dichos procedimientos administrativos, es que han subsistido numerosos excesos en los que ha incurrido dicha institución, los cuales demeritan los avances que en política migratoria se han realizado en los últimos años.

La evaluación del programa especial de migración, el análisis de las leyes migratorias y la aplicación del instrumento metodológico nos han arrojado información valiosa sobre lo que se debe cambiar en las estructuras gubernamentales y con ellas, los procesos burocráticos. Es por ende que la propuesta gira en torno de dos elementos fundamentales: la creación de dos nuevas instituciones que reestructuren el sistema migratorio y la expansión de

una tercera, que vendrá a ser la punta de lanza en el esquema supranacional de protección de los migrantes mexicanos en territorio de extranjero.

Crear Tribunales Migratorios Federales y una Procuraduría de la Defensa del Migrante, son dos grandes pasos hacia delante en la búsqueda de mejorar significativamente nuestra política y derecho migratorio.

Por otra parte, el involucramiento de nuestro servicio exterior mexicano en la defensa activa de nuestros connacionales en territorio extranjero debe ser un tema de primer orden, partiendo del conocimiento de que cerca de una quinta parte de la población mexicana radica fuera país, principalmente en los Estados Unidos, lo que nos obliga a consolidar programas públicos como el de *-Asistencia Jurídica a Mexicanos a través de Asesorías Legales Externas en los Estados Unidos de América*, a efecto de que nuestros paisanos dispongan de certeza jurídica, protección del Estado y acceso a la justicia con independencia del lugar en el que se encuentren físicamente.

Propuesta de creación y funcionamiento de un Tribunal de Migración del Poder Judicial de la Federación.

Se precisa crear tribunales migratorios, pues de esa manera se podrá garantizar no solo la adecuada separación de poderes en dicha área de la vida pública, sino una gran disminución a las arbitrariedades y excesos en loss que incurre el INAMI y que ya han sido expuestas en forma amplia.

Toda vez que la política migratoria mexicana en su mayor parte se rige por decisiones emitidas por el poder ejecutivo federal en adecuación al contenido normativo del numeral segundo de la Ley de Migración, resulta conveniente que, para establecer un adecuado contrapeso a las condiciones jurídicas de preponderancia del poder ejecutivo federal, sea el Poder Judicial de la Federación quien conozca de la resolución de controversias que se susciten en materia migratoria. Con motivo de lo anterior, deberán reformarse los artículos 18 a 21 de la Ley de Migración y el 1, 10, 50, 68, 81, 110, 112, 113 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación anexándose igualmente un título completo para establecer la estructura, competencia y funcionamiento del

Tribunal de Migración propuesto.

Para su adecuado funcionamiento el Tribunal de Migración del Poder Judicial de la Federación (TMPJF), deberá funcionar sobre la base de salas regionales que conozcan de la primera instancia de los conflictos de materia migratoria y al menos una sala superior donde se puedan atender los medios de impugnación.

El TMPJF será únicamente un órgano jurisdiccional de legalidad, lo que significa que el control concentrado de la constitucionalidad en asuntos de naturaleza migratoria lo seguirán ejerciendo otros tribunales federales habilitados para ello.

Las salas regionales habrán de constituirse por tres magistrados con una competencia territorial claramente delimitada, ubicándose en la cabecera municipal con mayor número de habitantes de cada zona. Por su parte, la sala superior estará constituida por siete magistrados con competencia nacional.

Las principales facultades que detentarán las salas regionales del TMPJF serán las siguientes:

- Pronunciarse respecto a la solicitud de suspensión o prohibición del ingreso a extranjeros promovida por el Instituto Nacional de Migración (INAMI), fundando y motivando dicha determinación.
- Dirimir controversias que se susciten con motivo de actos y resoluciones del INAMI que vulneren derechos humanos.
- Verificar que los extranjeros sean tratados con dignidad durante su presentación, alojamiento en las estaciones migratorias, el retorno asistido y la deportación
- Conocer sobre el procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiado.

Por su parte, la sala superior estará facultada para resolver, en forma definitiva e inatacable:

- Las impugnaciones sobre resoluciones de las salas

regionales.

- La apelación a la negativa a solicitudes de asilo político resueltas por la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Propuesta de creación y funcionamiento de una Procuraduría de la Defensa del Migrante, como organismo constitucional autónomo.

A partir de la reforma constitucional de 2011, se creó la obligación para todas las autoridades gubernamentales del país en el ámbito de sus respectivas competencias de prevenir, investigar, sancionar y reparar violaciones a derechos humanos cometidas contra cualquier persona en el territorio nacional. Lo anterior obliga a que las normas secundarias que se desprenden de nuestra carta magna se deban adecuar a esta nueva perspectiva constitucional.

Pese a que en forma subsidiaria diversas dependencias atienden el fenómeno de la vulneración a los derechos humanos de los migrantes, hasta la fecha no existe una institución gubernamental especializada que atienda en forma efectiva las necesidades de defensa jurídica de los mismos, como si lo existe en otras materias como la bancaria (con la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros), la fiscal (con la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente) o la laboral (con la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo), lo que hace patente un claro vacío legal en un área relevante para nuestro sistema jurídico mexicano.

Lo anterior hace necesario que se genere una Procuraduría de la Defensa del Migrante, que tenga alcance nacional, aglutinando los esfuerzos que en materia de protección del migrante realizan diversas dependencias del ámbito federal y estatal, como las secretarías y direcciones del migrante, las cuales podrían ser eventualmente absorbidas por ésta nueva dependencia, que deberá ser independiente al Poder Ejecutivo Federal en lo que se refiere a sus actuaciones y administración interna, para que con ello su funcionamiento no obedezca a políticas coyunturales del gobierno en turno, que pudieran politizar sus decisiones, corrompiendo con ello su propósito inicial, que sería el de

proveer de una defensa integral de sus derechos a los migrantes nacionales y extranjeros en territorio mexicano.

La única forma de garantizar la independencia en comento, es introduciendo en el plano constitucional a dicha procuraduría como organismo constitucional autónomo, lo que sin lugar a dudas le proporcionaría la independencia de gestión, administración y funcionamiento que una institución de dicha naturaleza ocupa para cumplir en forma eficaz con sus objetivos.

Ahora bien, antes de entrar al estudio de las facultades y alcances que habría de tener una Procuraduría de la Defensa del Migrante, conviene aclarar en qué consiste un organismo constitucional autónomo.

A razón de la evolución del concepto de distribución del poder público, poco a poco mediante diversas reformas constitucionales se han introducido en el sistema jurídico mexicano, órganos autónomos cuya actuación no depende de los poderes públicos tradicionales (Legislativo, Ejecutivo y Judicial), a los que se les han encomendado funciones estatales específicas, con la finalidad de alcanzar una mayor especialización, agilización, control y transparencia con la cual sea posible atender eficazmente las demandas sociales; sin que con ello afecte a la tradicional doctrina de la división de poderes.

La circunstancia de que los referidos organismos conserven autonomía e independencia de los poderes primarios, no significa que no formen parte del Estado mexicano, ya que su principal misión descansa en atender necesidades fundamentales tanto del Estado como de la sociedad en general, convirtiéndose en instituciones que se encuentran a la par de los órganos tradicionales. Ahora bien, aun cuando no existen preceptos constitucionales que regulen la existencia de los órganos constitucionales autónomos, de acuerdo con la tesis P./J. 12/2008 publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta de febrero de 2008, éstos deben: —a) estar establecidos y configurados directamente en la Constitución; b) mantener con los otros órganos del Estado relaciones de coordinación; c) contar con autonomía e independencia funcional y financiera; y, d) atender funciones coyunturales del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad.

Para lograr lo anterior con la Procuraduría de la Defensa del Migrante que se propone, tendría que introducir su existencia en el artículo 33 de la constitución, mediante una adecuación del párrafo segundo dicho numeral. La redacción que propongo para el artículo constitucional en comento es la siguiente:

El Estado contará con una Procuraduría de la Defensa del Migrante, que será un órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios, a cargo de la protección de los derechos humanos tanto de los extranjeros durante los juicios y procedimientos migratorios a los que sean llamados con motivo de su estancia en el territorio nacional como de los connacionales frente a actos de autoridad que vulneren sus derechos humanos.

La Procuraduría de la Defensa del Migrante será dirigida por Consejo General integrado por un Presidente y seis Consejeros que deberán ser ciudadanos mexicanos de reconocido prestigio en los sectores privado y social, así como en los ámbitos académico y profesional; disponer de la licenciatura en derecho; tener experiencia mínima de diez años en materia de migración, y no pertenecer a algún partido político o haber sido candidato a ocupar un cargo público de elección popular. Serán nombrados, bajo el procedimiento que determine la ley, por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados. El nombramiento podrá ser objetado por el presidente de la República en un plazo de diez días hábiles y, si no lo hiciere, ocupará el cargo de consejero la persona nombrada por la Cámara de Diputados. Cada cuatro años serán sustituidos los dos consejeros de mayor antigüedad en el cargo, salvo que fuesen propuestos y ratificados para un segundo período.

El presidente del Consejo General de la Procuraduría de la Defensa del Migrante será elegido en los mismos términos del párrafo anterior. Durará en su encargo cinco años, podrá ser reelecto por una sola vez y sólo podrá ser removido de sus funciones en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.

El Presidente del Consejo General de Procuraduría de la Defensa del

Migrante presentará anualmente a los Poderes de la Unión un informe de actividades. Comparecerá ante las Cámaras del Congreso en los términos que disponga la ley.

Derivado de lo anterior, se precisará crear una Ley Orgánica de la Procuraduría de la Defensa del Migrante, la cual establecerá de manera más detallada la estructura interna de dicho organismo constitucional autónomo, así como las diversas atribuciones de sus servidores públicos. Auxiliándose para su conformación del capital humano existente en diversas dependencias del Estado mexicano, que pudiesen ser invitados mediante concurso a formar parte de ésta nueva institución.

Propuesta de ampliación del Programa de Asistencia Jurídica a mexicanos a través de Asesorías Legales Externas en los Estados Unidos de América.

Tomando como base el contenido de la fracción X del numeral 89 de nuestra Carta Magna, que establece entre otras cosas, la obligación de conducir nuestra política exterior observando como principio el respeto, la protección y promoción de los derechos humanos y toda vez que nuestro país tiene obligaciones internacionales en dicha área para hacerlo (ONU, 1961), se propone ampliar las capacidades operativas y de gestión de quienes llevan a la praxis el Programa de Asistencia Jurídica a Mexicanos a través de Asesorías Legales Externas en los Estados Unidos de América, vigente desde el 2 de enero de 2017.

Lo anterior será de utilidad para lograr la positivización de los derechos de nuestros connacionales al acceso a la justicia y protección del Estado como derechos humanos, sin que ello entre en conflicto con la normatividad americana que rige la materia migratoria, ni con las normas internacionales que obligan a ambas naciones a respetar la soberanía nacional de cada cual, así como el respeto a los derechos humanos de los extranjeros en su territorio.

Para lograr lo anterior, se propone que aunado al servicio de asistencia legal de mexicanos en Estados Unidos, durante sus procesos migratorios, también se hagan extensivos los mecanismos de protección estatal a víctimas de

vulneraciones a derechos humanos, previstos por la Ley General de Víctimas, en todo aquello que se pueda homologar al contexto estadounidense (como pueden ser las medidas de ayuda inmediata previstas en el título tercero, capítulo primero de la ley en comento) y a las capacidades logísticas y operativas de las legaciones mexicanas en dicho país, acatando en todo momento las obligaciones derivadas del primer artículo de nuestra constitución.

Lo anterior, es completamente viable gestionando la elaboración de una versión nueva de las Normas para la Ejecución del Programa de Protección a Personas Mexicanas en el Exterior, así como modificando el contenido de la fracción II del artículo 68 del Reglamento de la Ley del Servicio Exterior Mexicano, para efecto de que la asesoría jurídica proporcionada a los mexicanos se realice en forma oficiosa y no a petición de parte, como hasta ahora se ha hecho, así como habilitando la contratación externa de abogados consultores para las Representaciones de México en los Estados Unidos de América, lo cual podría facilitar la defensa técnica y adecuada de los migrantes indocumentados mexicanos que se encuentran sujetos a un proceso de expulsión y resulta completamente compatible con la normatividad migratoria vigente en los Estados Unidos.

Con la finalidad de disponer de recursos extraordinarios cuando se precise, para la defensa del migrante, se propone autorizar a la Secretaría de Relaciones Exteriores para que mediante una adecuada justificación -que en todos los casos deberá ser auditada a posteriori-, reciba del Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, fondos suficientes para efecto de evitar hacer nugatorio el acceso a la protección de sus derechos, a mexicanos que estén en conflicto con las leyes migratorias estadounidense.

Sobre la pertinencia financiera de las propuestas realizadas.

Si bien es cierto que la ampliación de la burocracia, como resultado de la implementación de las políticas públicas puede resultar contraproducente en

virtud del incremento que esto representa al gasto corriente; en el caso concreto, de las propuestas realizadas como resultado de la presente investigación doctoral, se considera que el impacto económico a las finanzas públicas resultará menor, en virtud de que parte de los recursos que previamente eran empleados por el INAMI pueden reconducirse hacia la procuraduría de la defensa del migrante, ocurriendo lo mismo con parte de los recursos del poder judicial de la federación y de la Secretaría de Relaciones Exteriores, en virtud de que podrían utilizarse las instalaciones y el personal ya existente dentro de cada institución, disminuyendo con ello parte de los gastos nuevos. En el caso del poder judicial, los gastos extraordinarios corresponderían en un comienzo a la capacitación y recategorización de los funcionarios públicos elegidos para integrar el Tribunal de Migración del Poder Judicial de la Federación, lo cual puede ser cubierto parcialmente con los recursos que ya se están autorizados para la capacitación judicial.

De igual forma, diversos capitales que ya existen y no han sido empleados en forma óptima, como los que dispone el Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas y el Fondo de Apoyo a la Administración de Justicia del Consejo de la Judicatura Federal, podrían ser empleados en un primer momento para lograr la puesta en marcha de los programas públicos propuestos, puesto que sus fines no son contradictorios, pero bajo el entendido de que una vez que estén operando las dependencias gubernamentales propuestas, se deberá optar por negociar un presupuesto anual con cargo al erario público, para efecto de dejar de depender de los fondos antes referidos.

Ahora bien, aunque pudiese dar la impresión a simple vista de que las decisiones sugeridas, inevitablemente repercutirán negativamente en las finanzas gubernamentales, se considera que dicha afirmación resulta falaz, en virtud de que, una vez que estén operando las instituciones en comento, se dispondrá de mayores recursos por concepto de recaudación de impuestos al consumo, en virtud de que se será posible conseguir a mediano plazo, un mayor flujo de capitales por concepto de remesas, puesto que mediante una buena

defensa migratoria muchos mexicanos en el exterior logran conseguir una salida legal que les permitirá seguir viviendo en los Estados Unidos de América, lo que a su vez provocará que dispongan de recursos para enviar a sus familiares en México, generando un efecto multiplicador que podría mejorar la economía mexicana y con ello incrementar la recaudación fiscal, especialmente en lo referente a bienes de consumo.

CONCLUSIONES

Hablar de migración es hablar de uno de los temas más complejos y apasionantes que abordan las políticas públicas, tanto por el número de factores que se precisan contemplar, como por la amplia cantidad de personas involucradas en dicho fenómeno y los numerosos intereses de los tomadores de decisiones, lo que lo convierte en uno de los tópicos que siempre se encuentran presentes en cualquier agenda de gobierno a lo largo y ancho del globo.

Todas las naciones del mundo presentan en mayor o menor medida flujos migratorios, siendo la mexicana una de las naciones que de manera más intensiva manifiesta dicha movilidad poblacional.

En la presente investigación fue posible constatar que pese a los avances que se han suscitado en la materia, hay mucho trabajo pendiente por efectuar en los planos político, jurídico y social, si se pretende evitar las numerosas vulneraciones que a sus derechos humanos sufren los migrantes durante su proceso migratorio.

México por ser una nación con una ubicación geográfica próxima a la mayor potencia económica del mundo, se ha convertido en un país de origen y tránsito de personas que buscan en el sueño americano, un escape a sus condiciones de marginación y pobreza, lo que invariablemente ha provocado numerosos roces y desencuentros tanto con el gobierno como con la población civil estadounidense y mexicana, lo que a su vez lamentablemente ha hecho habitual que uno de los problemas más recurrentes ocasionados como consecuencia de los flujos migratorios sea el de la violación de los derechos humanos de los migrantes, quienes sufren toda clase de vejaciones a raíz de su palpable estado de vulnerabilidad, mismo que se ve reforzado gracias a la corrupción y negligencia de quienes integran las estructuras gubernamentales.

Desde que se reformó la constitución mexicana en lo que respecta a la introducción del control difuso de convencionalidad, cualquier tema vinculado con los derechos humanos ha dejado de ser materia exclusiva de interpretación nacional, para dar paso a una nueva gama de perspectivas que precisan la

introducción de las construcciones que en el plano supranacional se han gestado respecto a la mejora en los mecanismos de protección de la dignidad humana, especialmente en lo que respecta a grupos vulnerables, como es el caso de quienes optan por migrar.

Organizaciones internacionales como la Comisión Interamericana y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, han realizado una labor encomiable en la estructuración de alternativas de solución a conflictos vinculados con la movilidad internacional, tanto en informes temáticos, como en opiniones consultivas e inclusive en sentencias internacionales como la tristemente célebre *Nadege Dorzema y otros vs República Dominicana*.

Rescatar la experiencia internacional no solamente es una obligación convencional que deviene del principio *Pacta Sunt Servanda* erigido en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, sino que es una de las principales obligaciones a las que se ha comprometido el Estado Mexicano durante su transición a un estado neoconstitucional de Derecho, con las reformas en materia de derechos humanos efectuadas durante los años 2011 y 2012.

En la actualidad los derechos humanos se han convertido en la piedra angular en la que descansa la legitimación y el quehacer de las autoridades gubernamentales, puesto que nuestras leyes han dejado de construirse únicamente en el plano nacional, para dar cabida a una nueva forma de resolver los problemas sociales, devenida de la edificación de estructuras normativas de carácter supranacional que buscan homologar y guiar los avances que en la materia se suscitan desde una óptica regional e inclusive global.

Para el desarrollo de la investigación se tomó en consideración la perspectiva del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, quien ha considerado que existe una profunda relación entre los procesos y estructuras burocráticas con los resultados que materia de protección de derechos humanos se suscitan al interior de los países. Pudiendo constatarse que efectivamente las deficiencias institucionales han resultado en un estado de mayor vulnerabilidad para quienes han tomado la decisión de migrar fuera de su país.

Procesos y estructuras, leyes e instituciones han sido pieza clave en el análisis del conflicto generado por la vulneración de los derechos humanos, toda vez que entre más restrictiva sea la ley respecto a los mecanismos de protección legal de los derechos de los migrantes, menos probable es que estos puedan acceder a un respeto irrestricto a su dignidad, lo cual se materializa en la contradicción de que existan en forma paralela leyes extraordinariamente proteccionistas de los migrantes, sin que se dispongan de procedimientos efectivos para proteger a los mismos y por tanto las primeras devengan en un cumulo de buenas intenciones.

No basta con establecer acuerdos ni tampoco con crear una mayor cantidad de normas, si estas no se transforman en programas públicos concretos que den solución a conflictos de carácter social. Asimismo, modificar leyes no es ni nunca será suficiente para resolver problemas de política pública, así como limitarse a la elaboración de modelos de acción gubernamental, tampoco logra dicho objetivo. Es por ello que se precisa conjuntar la acción política con una adecuada construcción institucional que desde la aplicación de leyes apropiadamente elaboradas, pueda proveer de los resultados esperados.

Los estudiosos y hacedores de políticas públicas, precisan impulsar la formalización y estructuración del estudio de las problemáticas que en materia de derechos humanos se susciten, puesto que de ello depende el que se logre gradualmente sobrepasar las deficiencias que en el área existen, al gestar alternativas de solución más inteligentes, las cuales deben de estar basadas en estrategias de acción gubernativa que sin olvidar las complejidades inherentes al conflicto, simplifiquen los instrumentos y procesos existentes, a efecto de que los esfuerzos institucionales se encuentren mejor canalizados y por tanto ofrezcan soluciones integrales más satisfactorias.

De la presente investigación se descubrieron errores garrafales en la construcción de los actuales programas de atención al fenómeno migratorio, así como inconsistencias en la normatividad secundaria existente en la materia migratoria, que deviene lamentablemente en un exceso de atribuciones al Instituto Nacional de Migración, institución que en la práctica se ha convertido en juez y

parte durante los procesos migratorios.

Se determinó la necesidad de cambiar la legislación migratoria, reestructurar el Programa Especial de Migración y finalmente crear dos instituciones nuevas y ampliar los recursos y funciones de una ya existente.

Poner en funcionamiento una Procuraduría de la Defensa del Migrante y que ésta se constituyese como un organismo constitucionalmente autónomo, no sólo garantizaría la conjunción de los esfuerzos hasta ahora dispersos de protección institucional de los derechos humanos de los migrantes, sino que en la práctica respondería a la necesidad de crear un contrapeso necesario al Instituto Nacional de Migración, quien vería sustancialmente mermadas sus facultades discrecionales.

En lo que respecta a los Tribunales Migratorios, resultan éstos de una obligación internacional hasta ahora ignorada por el gobierno mexicano, quien históricamente ha sido negligente en atender la necesidad de dividir el poder público y establecer instrumentos e instituciones que garanticen la solución imparcial de los conflictos que en materia migratoria se suscitan, como parte del adecuado funcionamiento de un Estado Social y Democrático de Derecho como es el mexicano. Estados Unidos dispone de una Oficina de Revisión Migratoria dependiente del Departamento de Justicia, la cual es un referente obligado para México, puesto que pese a sus terribles deficiencias institucionales, logra al menos en texto legal convertirse en una solución racional para las necesidades que en la materia existen, al proveer no solamente de jueces migratorios, sino de una segunda instancia representada por la Junta de Apelaciones de Inmigración (Board of Immigration Appeals), quien se encarga de revisar la legalidad de las resoluciones de quienes efectúan la función jurisdiccional en una primera instancia, pudiendo no solamente revocar las sentencias o solicitar el cambio de sentido de las mismas, sino proveer salidas legales temporales a los migrantes, quienes pueden obtener visas con permiso de trabajo mientras dura su proceso de expulsión.

Conocer y beneficiarse de la legislación migratoria estadounidense es una necesidad apremiante para millones de mexicanos que habitan en forma irregular los Estados Unidos de América, por lo que el gobierno mexicano precisa ampliar los alcances del Programa de Asistencia Jurídica a mexicanos a través de Asesorías

Legales Externas en los Estados Unidos de América puesto en marcha en el 2017. Efectuar dicho cambio repercutirá positivamente en la dinámica poblacional mexicana, puesto que podría significar una disminución relevante en la tasa de deportaciones que actualmente tiene nuestro vecino país del Norte, todo ello sin entrar en conflicto con su derecho interno y sin afectar en lo más mínimo su soberanía.

Para poder resolver ciertos problemas públicos, es preciso disponer de la capacidad de tener una perspectiva integradora que aprovechando la información de diversos campos del conocimiento, sea capaz de ofrecer alternativas valiosas de acción con las cuales trabajar.

Diseñar instrumentos de política pública en materia de derechos humanos de los migrantes es un reto complejo que precisa la atención a un amplio espectro de conflictos derivados de la movilidad humana, sin embargo, gracias a la evolución paulatina de las políticas públicas y a las enriquecedoras experiencias que se han gestado en otras latitudes, es posible construir en forma progresiva buenas prácticas, las cuales innegablemente serán beneficiosas no solo para los actuales afectados por las vulneraciones a su dignidad durante el proceso migratorio, sino para las generaciones venideras que sigan dicho derrotero en su búsqueda por alcanzar el bienestar personal.

RECOMENDACIONES

Cualquier esfuerzo que se efectúe para atender los conflictos derivados de los flujos migratorios será inútil, si no se garantiza desde un primer momento que los diversos grupos que tienen contacto con dicho fenómeno poblacional dispongan de voz en la toma de decisiones.

A efecto de solucionar de fondo el problema de la vulneración de los derechos humanos de los migrantes en el contexto de la trasterritorialidad México- Estados Unidos, se precisa construir una agenda multilateral encaminada a conciliar los intereses de los principales actores gubernativos y de la sociedad civil que tienen contacto con dicho fenómeno. Hecho lo anterior, es necesario edificar acuerdos transnacionales que sean de utilidad para homologar criterios jurídicos y políticos en torno a programas públicos encaminados a atender las fricciones derivadas de la movilidad humana internacional.

Durante el proceso de definición de estrategias y la toma de decisiones en el extranjero, es importante contar con representantes estatales que tengan amplios conocimientos sobre el tema y un amplio margen de acción para negociar los intereses de nuestros connacionales.

Por último y no menos importante, durante la puesta en marcha de las propuestas de política pública previamente referidas a nivel local, es necesario generar mecanismos de participación ciudadana que permitan cada cierto tiempo revisar a la luz de los cambios que se gesten en las dinámicas de migración la operación de las instituciones que se ha propuesto sean creadas, pues ello redundara necesariamente en una significativa mejora en la calidad del servicio público que potencialmente éstas, serán capaces de proporcionar.

BIBLIOGRAFÍA

- ABÉLÈS, M. (1996). La communauté européenne: une perspective anthropologique. *Social Anthropology*, 4(1). France. 33-45.
- ACNUDH. (2012). *Indicadores de Derechos Humanos. Guía para la medición y aplicación*. Ginebra, Suiza: ONU.
- ACNUR. (19 de junio de 2013). *ACNUR Tendencias Globales 2012: Desplazamiento, El Nuevo Reto del Siglo XXI*. Ginebra, Suiza: ONU.
- ACOSTA, A., López, S., & Villamar, D. (7 de noviembre de 2006). El aporte de las remesas a la economía ecuatoriana IV. *La Insignia, Diario independiente iberoamericano*, Lima, Ecuador. Pág. 2.
- AGUILAR LÓPEZ, M. Á. (2015). *Presunción de inocencia. Derecho humano en el sistema penal acusatorio*. México: Instituto de la Judicatura Federal.
- AGUILAR, L. (1996). *El estudio de las Políticas Públicas*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- AGUILAR, L. (1996). *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno* (Tercera ed.). México: Miguel Ángel Porrúa.
- ALBA, F. (2005). Integración económica y políticas de migración: un consenso en revisión. *Migración México-Estados Unidos. Opciones de Política. El Colegio de México*, 32-44.
- ALEX, R. (2000). La institucionalización de los derechos humanos en el Estado constitucional democrático. *Derecho y Libertades: Revista del Instituto Bartolomé de las Casas*. México. P. 21.
- AMNISTÍA INTERNACIONAL. (2010). *Victimas Invisibles: Migrantes en Movimiento en México*. Madrid, España: Amnistía Internacional.
- AMSDEN, A. H. (1989). *Asia's next Giant: South Korea and Late Industrialization*. New York: Oxford University Press.
- ANDERSON, M. (1996). *Frontiers. Territory and State Formation in the Modern World*. Cambridge: Polity Press.
- ANDORRA, B. (2015). *Refugee Admissions and Resettlement Policy*. Washington, DC: Congressional Research Service,.

- ANDRÉS MORENO, G. (2008). *La Unión Europea y la migración irregular en el contexto del derecho internacional [Tesis doctoral]*. Valencia: Departament de Dret Internacional Públic i Relacions Internacionals. Universitat de Valencia. Servei de Publicacions.
- APPLIED RESEARCH CENTER. (2011). *Shattered Families: The Perilous Intersection of Immigration Enforcement and the Child Welfare System*. Miami: Applied Research Center.
- ARANGO, J. (2000). Enfoques conceptuales y teóricos para explicar la migración. *UNESCO: Revista Internacional de Ciencias Sociales*(165), 33-47.
- ARANGO, J. (Octubre de 2003). La explicación teórica de las migraciones: Luz y Sombra. *Migración y Desarrollo. Red Internacional de Migración y Desarrollo*.(001).
- ARJONA GARRIDO, A., & Checa Olmos, J. C. (Septiembre - diciembre 2006). Economía étnica. Teorías, conceptos y nuevos avances. *Revista Internacional de Sociología*, LXIV,(45), 117-143.
- BALDERAS, Ó. (20 de agosto de 2012). *El gobierno mexicano da protección a 1,211 refugiados*. Recuperado el 15 de octubre de 2018, de ADN Político: <http://www.adnpolitico.com/ciudadanos/2012/08/20/mexico-da-proteccion-a-mil-211-refugiados>
- BALDWIN-EDWARDS, M., & Schain, M. (1994). *The Politics of Immigration in Western Europe*. London.
- BALIBAR, E., & et-al. (1999). *Sans-papier: l'archaïsme fatal*. Paris: La Découverte.
- BARDACH, E. (1996). Problemas de la definición de problemas en el análisis de políticas. En L. Aguilar, *Problemas públicos y Agenda de Gobierno* (Tercera ed., págs. 219-233). México: Miguel Ángel Porrúa.
- BARTEL, A. P. (December 1979). The migration decision: what role does job mobility play? *American Economic Review*, 69(5), 775-786.
- BECERRA RAMIREZ, M. (2006). *La recepción del derecho internacional en el derecho interno*. México: UNAM.
- BECERRA REYNOSO, J. L. (23 de septiembre de 2015). *Programa Especial de Migración 2014-2018 (PEM)*. 2. Recuperado el 25 de marzo de 2017, de SEGOB: 5 de marzo de 2017, de SEGOB Sitio web: http://www.politicamigratoria.gob.mx/es_mx/SEGOB/Programa_Especial_de_Migracion_2014-2018_PEM

- BIRKLAND, T. A. (2005). *An Introduction to the Political Process: Theories, Concepts, and Models of Public Policy Making* (Second ed.). New York: ME. Sharpe.
- BIRKLAND, T. A. (2007). Agenda Setting in Public Policy. En F. Fischer, G. J. Miller, & M. S. Sidney, *Handbook of Public Policy Analysis* (págs. 63-78). London: CRC Press.
- BLANCO, C. (2000). *Las migraciones contemporáneas*. España: Alianza Editorial.
- BLAU, F. D. (1984). The use of transfer payments by immigrants international. *Labour Relations Review*(37), 222-239.
- BOBBIO, N. (1991). *El tiempo de los derechos*. Madrid: Sistema.
- BOENINGER, E. (2007). *Políticas Públicas en Democracia*. Santiago de Chile: CIEPLAN.
- BONACICH, E. (1973). A theory of middleman minorities. *American Sociological Review*, 38, 583-594.
- BONACICH, E. (1975). Small business and Japanese American ethnic solidarity. *Amerasia Journal*, 3, 96-112.
- BORISOVNA BIRIUKOVA, L. (2002). *Vivir un espacio. Movilidad geográfica de la población*. Puebla: Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades de la BUAP.
- BORJAS, G. J. (November 2003). The labour demand curve is downward sloping: reexamining the impact of immigration on the labour market. *Quarterly Journal of Economics*, 118(4), 1335-1374.
- BORJAS, G. J., & Bronars, S. G. (April 1991). Immigration and the Family. *Journal of Labor Economics, University of Chicago*, 9(2), 123-48.
- BORJAS, G. J., & Lynette, H. (May 1996). Immigration and the welfare state: immigrant participation in meanstested entitlement programs. *Quarterly Journal of Economics*, CXI(2), 575-604.
- BOURDIEU, P. (1997). *Meditations Pascaliennes*. Paris: Editions du Seuil.
- BOVENKERK, F., Miles, R., & Verbunt, G. (1991). Comparative studies of migration and exclusion on the grounds of race and ethnic background: A critical appraisal. *International Migration Review*, 25(2), 375- 391.

- BREWER, G., & De León, P. (2000). The Policy Process. En T. Miyakawa, *The Science of Public Policy. Essential Readings in Policy Sciences II. Volume V* (págs. 39-43). London: Routledge.
- BRUBAKER, R. (1992). *Citizenship and Nationhood in France and Germany*. Cambridge: Harvard University Press.
- BRUXELLES, & BUNYAN, T. (1998). *Secrecy, Democracy and the Third Pillar of the European Union*. London: Federal Trust.
- BUNYAN, T., & WEBBER, F. (1995). Intergovernmental Co-operation on Immigration and Asylum. *CCME Briefing*, Paper no. 19.
- BUREAU OF CONSULAR AFFAIRS. (2004). *Report of the Visa Office*. Washington, DC: Department of State.
- BURNES, B. (2003). *Harry S. Truman: His Life and Times*. Kansas City: Kansas City Star Books.
- BUSTAMANTE, J. A. (1992). *Desmitificar para poder razonar conjuntamente*. Tijuana: El Colegio de la Frontera Norte.
- BUSTAMANTE, J. A. (1997). La Migración Laboral entre México y los Estados Unidos: Algunas Innovaciones Teóricas y Metodológicas y Resultados de Investigaciones. *Notas de población*(65), 127-144.
- BUSTAMANTE, J. A. (2000). Migración irregular de México a Estados Unidos: 10 años de investigación del Proyecto Cañón Zapata. *Frontera Norte*, 12(23), 7-49.
- BUSTAMANTE, J. A. (2002). Immigrants vulnerability as subjects of Human Rights. *International Migration Review*, 6(2), 333-354.
- CALDERÓN CHELIUS, L. (2012). Cambios en la agenda migratoria: entre el nuevo marco jurídico y las nuevas formas de migración en México. En *El estado de la migración. México ante los recientes desafíos de la migración internacional* (págs. 20-21). México: Consejo Nacional de Población.
- CALDERÓN VÁZQUEZ, F. J. (2008). *Guía de orientaciones para la evaluación y seguimiento de proyectos de desarrollo*. España: Eumed.
- CARD, D. (2001). Immigrants inflows: native outflows, and the local labour market impact of higher immigration. *Journal of Labour Economics*(19), 22-64.

- CASADEVANTE, F. d. (2011). *Derecho Internacional de los Derechos Humanos*. Madrid: Dilex.
- CASILLAS RAMÍREZ, R. (2015). Principales amenazas a la seguridad humana en México. En R. A. Ortega Soriano, & Al, *Seguridad Humana, Una apuesta imprescindible*. México: Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.
- CASTAÑEDA, M. (2012). *El derecho internacional de los derechos humanos y su recepción nacional*. México: Comisión Nacional de los Derechos Humanos.
- CASTLES, S., & MILLER, M. J. (1993). *The Age of Migration. International Population Movements in the Modern World*. London: Macmillan.
- CENTER, P. R., CENTER, P. H., Passel, J., Cohn, D., & Gonzalez-Barrera, A. (2012). , *Net Migration from Mexico Falls to Zero – and Perhaps Less*. Washington D.C: Pew Research Center.
- CENTER, P. R., CENTER, P. H., Taylor, P., Lopez, M. H., Passel, J., & Motel, S. (2011). *Unauthorized Immigrants: Length of Residency, Patterns of Parenthood*. Washington D.C: Pew Research Center.
- CHACÓN, O. (2006). *El caso de los Estados Unidos de América. México: Expert group meeting on international migration and development in Latin America and the Caribbean*. Population Division. Department of Economic and Social Affairs. United Nations Secretariat.
- CIDH. (17 de mayo de 1990). Resolución n° 01/90, Casos 9768, 9780 y 9828 (México).
- CIDH. (19 de febrero de 1998). Caso 10.832, Luis Lizardo Cabrera (República Dominicana). *Informe de Fondo n° 35/96*.
- CIDH. (2002). Informe sobre Terrorismo y Derechos Humanos. *OEA/Ser.L/V/II.116 Doc 5 rev. 1 corr.*
- CIDH. (31 de diciembre de 2009). Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos. párrafo 39. Washington.
- CIDH. (2010). *Informe sobre Inmigración en Estados Unidos: Detenciones y Debido Proceso*. OEA/Ser.L/V/II. Doc.78/10. Washington: OEA.
- CIDH. (28 de marzo de 2011). *Audiencia sobre la situación de derechos humanos de las personas migrantes en la frontera sur de México. 141 Período de Sesiones, Washington, D.C*. Recuperado el 15 de octubre de 2018, de

<http://www.oas.org/es/cidh/audiencias/Hearings.aspx?Lang=En&Session=122&page=2>

- CIDH. (29 de marzo de 2012). Caso 12.271, Benito Tide Méndez y otros (República Dominicana). *Informe de Fondo N° 64/12*.
- CIDH. (2013). *Derechos Humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México*. Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.
- CIDH. (27 de octubre de 2011). *Intervención del subsecretario de Población, Migración y Asuntos Religiosos, Dr. René Zenteno, en la Audiencia de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre el Seguimiento de la visita a México de la Relatoría sobre Derechos de los Migrantes*. Washington, D. C: OEA.
- CNDH. (2011). *Informe Especial sobre Secuestro de Migrantes en México*. México: CNDH.
- COLE, S. (2001). *Suspect Identities: A History of Fingerprinting and Criminal Identification*. Cambridge: Harvard University Press.
- COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES. (1989). *Observación General Número 1*. Nueva York: ONU.
- COMMISSION, W. R. (2010). *Torn Apart by Immigration Enforcement: Parental Rights and Immigration Detention*. New York: Women's Refugee Commission.
- CONGRESSIONAL BUDGET OFFICE. (2004). *A Description of the Immigrant Population*. Washington, DC: Congressional Budget Office.
- CONNOR, P. C.-B., & RUSS, O. (2013). *Changing Patterns of Global Migration and Remittances: More Migrants in U.S. and Other Wealthy Countries; More Money to Middle-Income Countries*. Washington: Pew Hispanic Center:.
- CORNELIUS, W. (2005). Controlling 'Unwanted' Immigration: Lessons from the United States, 1993-2004. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 31(4), 775-794.
- CORNELIUS, W. A. (2012). Evaluación reciente de la política de control de la inmigración estadounidense: lo que los inmigrantes mexicanos pueden contarnos. En A. Izquierdo Escribano, & W. Cornelius, *Políticas de control migratorio. Estudio comparado de España y EE.UU.* Barcelona,: Bellaterra.

- CORTE I.D.H. (1997). Caso Loayza Tamayo vs. Perú. (*Serie C. No. 33*).
- CORTE I.D.H. (17 de septiembre de 2003). Opinión Consultiva OC-18/03. *Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados*. , párrafo 140.
- CORTE I.D.H. (22 de septiembre de 2006). Caso Goiburú y otros Vs. Paraguay. *Sentencia*(*Serie C. No. 153*).
- CORTE I.D.H. (29 de noviembre de 2006). Caso La Cantuta vs. Perú. *Sentencia de Fondo, Reparaciones y Costas*(*Serie C. No. 162*).
- CORTE I.D.H. (18 de agosto de 2008). Caso Heliodoro Portugal Vs. Panamá. *Sentencia sobre Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*(*Serie C. No. 186*).
- CORTE I.D.H. (16 de noviembre de 2009). Caso González y otras ("Campo Algodonero") Vs. México. *Sentencia sobre: Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*(*Serie C, No. 205*).
- CORTE I.D.H. (23 de noviembre de 2009). Caso Radilla Pacheco vs. México. *Sentencia sobre Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*.(*Serie C, No. 209*).
- CORTE I.D.H. (1 de septiembre de 2010). Caso Ibsen Cárdenas e Ibsen Peña vs. Bolivia. *Sentencia de Fondo, Reparaciones y Costas*(*Serie C. No. 217*).
- COUTIN, S. (2003). Cultural Logics of Belonging and Movement: Transnationalism, Naturalization, and U.S. Immigration Politics. *American Ethnologist*, 4(30), 508-526.
- COUTIN, S. (2007). *¡Sí, se puede! Los sin papeles en Estados Unidos y la lucha por la legalización en los primeros años del siglo XXI. En: Las luchas de los sin papeles y la extensión de la ciudadanía. Perspectivas críticas desde Europa y Estados Unidos*. Madrid: Traficantes de sueños.
- DALLEK, R. (2008). *Harry S. Truman*. New York: Times Books.
- DÁVALOS, F., & MEZA, V. (1977). *Glosario de Ciencias Históricas y Sociales*. México: Edicol.
- DE JONG, G., & FAWCETT, J. (1981). Motivations for migration: an assessment and a values expectancy research model. En G. De Jong, & R. Gardner, *Migration Decision Making. Multidisciplinary Approaches for Microlevel*

Studies in Developed and Developing Countries (págs. 13-58). New York: Pergamon Press.

DE LOS RIOS, P. (Enero- Junio de 2015). Estados Unidos: una nación de naciones. *Temas*, 81, 61-66.

DELÉCHAT, C. (2001). International Migration Dynamics: The Role of Experience and Social Networks. *Labour*, 15(3), 457-486.

DELGADO WISE, R., & Rodríguez Ramírez, H. (mayo de 2000). Perspectivas regionales ante las nuevas tendencias de la migración internacional en el caso de Zacatecas. *Comercio exterior*, 371-380.

DEPARTMENT OF HEALTH AND HUMAN SERVICES. (2004). *Proposed Refugee Admissions for Fiscal Year 2005: Report to Congress*. Washington, DC: Department of Homeland Security and Department of State.

DEPARTMENT OF HOMELAND SECURITY. (2004). *2004 Yearbook of Immigration Statistics*. Washington, DC: Department of Homeland Security.

DEPARTMENT OF HOMELAND SECURITY. (2012). *Yearbook of Immigration Statistics: 2011*. Washington, D.C: U.S. Department of Homeland Security, Office of Immigration Statistics.

DONOVAN, R. (1983). *Tumultuous Years: 1949–1953*. New York: W. W. Norton.

DRINKWATER, S., Levine, P., Lotti, E., & Pearlman, J. (December 2002). The economic impact of migration: a survey. *Discussion Papers in Economics, Unis (University of Surrey)*, 52.

DURAND, J. (2005). De traidores a héroes: Políticas emigratorias en el contexto de asimetría de poder. En R. Delgado, & B. Knerr, *Contribución al análisis de la migración internacional y el desarrollo regional en México*. México: Porrúa.

DUSTMAN, C., FRATTINI, T., & GLITZ, A. (November 2007). *The impact of migration: a review of the economic evidence*. London: Centre for Research and Analysis of Migration (CReAM), Department of Economics, University College London.

EHRlich, E. (14 de Octubre de 1888). Über lücken im Rechte. (M. Burian, Ed.) *Juristische Blätter, Jahrgang XVII*, 38-52.

- ELDER, C., & COBB, R. W. (1996). Formación de la agenda. El caso de las políticas de los ancianos. En L. F. Aguilar Villanueva, *Problemas Públicos y de Gobierno* (Tercera ed., págs. 77-104). México: Miguel Ángel Porrúa.
- ESTUPIÑAN-SILVA, R. (2014). La vulnerabilidad en la jurisprudencia de la Corte IDH Interamericana de Derechos Humanos: esbozo de una tipología. En M. A. Burgorgue-Larsen L, & B. Sanchez Mojica, *Derechos Humanos y Políticas Públicas* (págs. 193-231). Barcelona: Serveis S.A.
- EXECUTIVE OFFICE OF IMMIGRATION REVIEW. (2004). *Immigration Courts FY 2004 Asylum Statistics*. Washington, DC: Department of Justice,.
- FAVELL, A. (1998). The European Union: Immigration, Asylum and Citizenship. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 24(4).
- FENNER, K. (Dirección). (2012). *Caras de la Migración: Los Peligros de la Migración*. [Película].
- FERNÁNDEZ DE CASTRO, R. (2014). *Migración centroamericana en tránsito por México hacia Estados Unidos: Diagnóstico y recomendaciones. Hacia una visión integral, regional y de responsabilidad compartida*. México: ITAM.
- FINEMAN, M. (2008). The Vulnerable Subject: Anchoring Equality in the Human Condition. *Yale Journal of Law & Feminism*, 20(1), 8-40.
- FINKIELKRAUT, A. (15 de 10 de 1997). La inmigración, en la arena demagógica. *El Mundo*.
- FLORES, M., & RELLO, F. (2003). Capital social virtudes y limitaciones. Capítulo VI . En R. Atria, M. Siles, I. Arriagada, L. J. Robison, & S. Whiteford, *Capital social y reducción de la pobreza en América* (págs. 203-228). Santiago de Chile: CEPAL & Michigan University.
- FMI. (2012). *Perspectivas de la economía mundial. Hacer frente a los altos niveles de deuda y al lento crecimiento*. Washington: International Monetary Fund, Publication Services.
- FMI. (2015). *Perspectivas de la economía mundial: Crecimiento dispar; factores a corto y largo plazo*. Washington: International Monetary Fund, Publication Services.
- FREEMAN, G. P. (Winter 1995). Modes of Immigration politics in liberal democratic states. *IMR*, 29, 881 – 902.

- FRIEDBERG, R., & HUNT, J. (Spring 1995). The impact of migration on host country wages, employment and growth. *Journal of Economic Perspective*(9), 23-44.
- GADDIS, J. L. (1997). *We Now Know: Rethinking Cold War History*. . New York: Oxford University Press.
- GALEANO, E. (2008). *Patatas arriba: la escuela del mundo al revés*. Madrid: Centro Bibliográfico y Cultural.
- GARCÍA ABAD, R. (2003). Un estado de la cuestión de las teorías de las migraciones. *Historia Contemporánea. Universidad del País Vasco*(26), 329-351.
- GARCÍA, A. (2015). *Análisis y crítica al procedimiento migratorio en México: propuesta de creación de la Procuraduría de la Defensa del Migrante*. México: UNAM.
- GARNIER, L. (2000). *Función de Coordinación de Planes y Políticas, Serie Gestión Pública No. 1*. Santiago de Chile: CEPAL.
- GAUDEMAR, J. P. (1976). *Mobilité du travail et accumulation du capital*. París: Université de Paris I.
- GEDDES, A. (1995). Immigrant and Ethnic Minorities and the EC s Democratic Deficit. *Journal of Common Market Studies*, 33(2), 197-217.
- GÈNY, F. (2000). *Método de interpretación y fuentes de derecho Privado positivo*. Granada: Comares.
- GÈNY, F. (2003). *Science et technique en droit privé positif: nouvelle contribution à la critique de la méthode juridique*. Paris: Schmidt Periodicals.
- GERSTON, L. (2004). *Public Policy Making* (Second ed.). New York: ME. Sharpe.
- GIMÉNEZ ROMERO, C. (2003). *¿Qué es la inmigración?. Problema y oportunidad. ¿Cómo lograr la integración de los inmigrantes? Multiculturalismo o interculturalismo?* Barcelona: R. B. A. Integral.
- GINNER, S. (1998). Políticas Públicas. En S. Ginner, *Diccionario de Sociología* (págs. 585-586). Madrid: Alianza Editorial.
- GLAZER, N. (1955). Social characteristics of American Jews. *American Jewish Yearbook*, 55, 3-41.

- GOETZ, J. P., & Le Compte, M. D. (1988). *Etnografía y diseño cualitativo en investigación educativa. España: Morata*. Madrid: Morata.
- GÓMEZ WALTEROS, J. A. (Enero-Julio 2010). La migración internacional: teoría y enfoques, una mirada actual. *Semestre económico*, 13(26), 81-99.
- GONZÁLEZ, J. (1986). *La Dignidad de la Persona*. Madrid: Civitas.
- GOODIN, R., & KLINGERMANN, H.-D. (2001). The Publics and its policies. En M. Moran, M. Rein, & R. E. Goodin, *The Oxford Handbook of Public Policy* (págs. 3-35). Oxford: Oxford University Press.
- GOODWILL-GIN, G. S. (1978). *International Law and the movement of persons between the States*. Oxford: Oxford University Press.
- GOVERNMENT ACCOUNTABILITY OFFICE. (2004). *Overstay Trackings: A Key Component of Homeland Security and a Layered Defense*, GAO-04-82. Washington, DC: Government Accountability Office.
- GOVERNMENT ACCOUNTABILITY OFFICE. (2005). *Immigration Enforcement: Weaknesses Hinder Employment Verification and Worksite Enforcement Efforts*, GAO-05-813. Washington: Government Accountability Office.
- GOVERNMENT ACCOUNTABILITY OFFICE. (2006). *Illegal Immigration: Border-Crossing Deaths Have Doubled Since 1995; Border Patrol's Efforts to Prevent Deaths Have Not Been Fully Evaluated* (GAO-06-770). Washington, DC: U.S. Government Accountability Office.
- GOZDZIAK, E. M., & BUMP, M. N. (2004). Poultry, Apples, and New Immigrants in the Rural Communities of the Shenandoah Valley: An Ethnographic Case Study. *International Migration*, 42(1), 149-164.
- GROSS ESPIEL, H. (1985). *Estudios sobre Derechos Humanos*. Caracas: Editorial jurídica venezolana.
- GROSSMAN, J. (November 1982). The substitutability of natives and immigrants in production. *Review of Economics and Statistics*(64), 596-603.
- HAILBRONNER, K. (2000). *Immigration and Asylum. Law and Policy of the European Union*. The Hague: Kluwer Law International.
- HAMMAR, T. (1990). *Democracy and the Nation States: Aliens, Denizens and Citizens in a World of International Migration*. Aldershot: Avebury.

- HAYEK, F. A. (1997). *La fatal arrogancia: los errores del socialismo*. Madrid: Unión Editorial.
- HAZARI, B. R., & SGRO, P. R. (2003). The simple analytics of optimal growth with illegal migrants. *Journal of Economic Dynamics and Control*(28), 141-151.
- HERNÁNDEZ MELGAR, C. E. (2015). *Derechos fundamentales y migración internacional. [Tesis doctoral]*. Toledo: Universidad Castilla - La Mancha.
- HERNÁNDEZ, S., FERNÁNDEZ, C. C., & BAPTISTA, L. P. (2003). *Metodología de la investigación*. México: McGraw-Hill.
- HEYWOOD, A. (2002). Policy Process and System Performance. En A. Heywood, *Politics* (págs. 399-418). New York: Palgrave Foundations.
- HILGARTNER, S., & BOSK, C. (2000). The Rise and Fall of Social Problems. En T. Miyakawa, *The Science of Public Policy. Essential Readings in Policy Sciences II. Volume V*. (págs. 519-543). London: Routledge.
- HOLLIFIELD, J. (1992). *Immigrants, Markets and States: The Political Economy of Postwar Europe*. Cambridge: Harvard University Press.
- HUNT, P. (2003). *Informe A/58/427*. Nueva York: Relatoría Especial sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental.
- I(DH)EAS, litigio estratégico en derechos humanos. (2011). *En tierra de nadie. El laberinto de la impunidad: Violaciones de los derechos humanos de las personas migrantes en la región del Soconusco*. México: I(DH)EAS.
- IBARRA SERRANO, F. J. (1996). *Metodología Jurídica*. Morelia: Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo.
- IGLESIAS SÁNCHEZ, S. (2010). La ley de Inmigración de Arizona (SB 1070): contextualización e impacto en la aproximación a la inmigración irregular en Estados Unidos y en la Unión Europea. *working paper no. 3/2010*.
- ILPES. (2004). *Metodología del Marco Lógico. Boletín del Instituto, LC/IP/L. 249*. Santiago: CEPAL.
- IMMIGRATION AND NATURALIZATION SERVICE. (2003). *Statistical Yearbook of the Immigration and Naturalization Service*. Washington, DC: Department of Justice.

- INEGI. (2010). *Censo de Población y Vivienda de 2010*. Recuperado el 15 de octubre de 2018, de <http://www.inegi.org.mx/sistemas/sisept/Default.aspx?t=mdemo63&s=est&c=23634>
- INEGI. (2010). *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo 2006-2010 ENOE. Metodología y caracterización demográfica*. México: INEGI.
- INEGI. (2014). *Balanza comercial de mercancías de México: anuario estadístico 2013: exportaciones pesos*. México: INEGI.
- INEGI. (28 de enero de 2016). Información de migración internacional con datos de la ENOE al tercer trimestre de 2015. Aguascalientes.
- INM. (2012). *Boletín Mensual de Estadísticas migratorias 2012: II. Documentación y legal estancia en México, Cuadro 2.6: Extranjeros documentados como residente permanente por reconocimiento de refugio, según continente y país de nacionalidad*. México: SEGOB.
- INM. (2015). *A cuatro años de la Ley de Migración en México*. México: Consejo ciudadano. INM.
- INM. (Julio 2011). *Apuntes sobre Migración: Migración Centroamericana de Tránsito Irregular por México. Estimaciones y Características Generales*. México: SEGOB.
- INM. (Julio de 2011). *Centro de Estudios Migratorios, Estadísticas migratorias básicas, vol. 4*. México: SEGOB.
- IRELAND, P. (1991). Facing the true “fortress Europe”: immigrants and politics in the EC. *Journal of Common Market Studies*, 24(5).
- IRELAND, P. (1994). *The Policy Challenge of Ethnic Diversity: Immigrant Politics in France and Switzerland*. Cambridge: Harvard University Press.
- IRWIN, L. G. (2003). *The Policy Analyst's Handbook. Rational Problem Solving in a Political World*. New York: ME Sharpe.
- ISACSON, A. (2014). *La otra frontera de México. Seguridad, migración y la crisis humanitaria en la línea con Centroamérica*. Washington: Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos.
- IZCARRA PALACIOS, S. P. (Enero - junio de 2009). Privación relativa y emigración: El caso tamaulipeco. *Migraciones internacionales*, 5(1), 7-33.

- JANN, W., & WEGRICH, K. (2007). Theories of the Policy Cycle. En F. Fischer, G. J. Miller, & M. S. Sidney, *Handbook of Public Policy Analysis* (págs. 43-62). London: CRC Press.
- JOPPKE, C. (1998). *Challenge to the Nation – State. Immigration in Western Europe and United States*. Oxfordshire: Oxford University Press.
- JORQUERA CHAPARRO, N. S. (2013). *Evolución de la inmigración peruana y su efecto socio-espacial en una comuna periespacial del gran Santiago: comuna de independencia [Tesis de licenciatura]*. Santiago de Chile : Universidad de Chile.
- KALHAN, A. (Agosto de 2013). Immigration Policing and Federalism Through the Lens of Technology, Surveillance, and Privacy. *Ohio State Law Journal, Drexel University School of Law Research* , 7(Paper No. 2013-A-05.), 95-115.
- KANDEL, W. (2014). *U.S. Naturalization Policy*. Washington, DC: Congressional Research Service.
- KANDEL, W. (2016). *U.S. Family -Based Immigration Policy*. Washington, DC: Congressional Research Service.
- KASTORYANO, R. (1999). Transnational participation and citizenship: immigrants inside the European Union. *Transnational Communities*, 98.
- KEARNEY, M. (1986). From the invisible hand to the visible feet: anthropological studies of migration and development. *Annual Review of Anthropology*, 331-361.
- KELLER, M. B. (2017). *Immigration Court Practice Manual*. Washington, D. C: Department of Justice.
- KEOHANE, R., & NYE, J. (1988). *Poder e interdependencia: La política mundial en transición*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- KERBO, H. R. (2003). *Estratificación social y desigualdad. El conflicto de clases en perspectiva histórica, comparada y global*. Madrid: McGraw Hill.
- KERIMOV, D. (1981). *Teoría General del Estado y el Derecho: Materia, Estructura y Funciones*. Moscú: Progreso.
- KIM, I. (1981). *The new urban immigrants: Koreans immigrants in Nueva York City*. Princeton: Princeton University Press.

- KIM, L. (2000). The dynamics of technological learning in industrialization. *INTECH-UNU Discussion Paper Series, #2007-7*.
- KNOEPFEL, Peter et al. (2007). *Public Policy Analysis*. Bristol: Police Press.
- KOSLOWSKI, R. (1998). European Union Migration Regimes. Established and Emergent. En R. Koslowski, *Challenge to the Nation – State. Immigration in Western Europe and United States*. Oxfordshire: Oxford University Press.
- KRAFT, M. E., & FURLONG, S. R. (2007). *Public Policy. Politics, Analysis and Alternatives* (Second ed.). Washington D. C.: CQ Press.
- KRASNER, S. (1990). Interdependencia simple y obstáculos para la cooperación entre México y Estados Unidos. En B. Torres, *Interdependencia: ¿Un enfoque útil para el análisis de las relaciones México- Estados Unidos?* México: Colegio de México.
- KRITZ, M. M., & ZLOTNIK, H. C. (1982). Global interactions: migration system, processes and policies. En M. Kritz, L. Lim, & H. C. Zlotnik, *International migration systems a global approach* (págs. 1-16). Oxford: Oxford University Press.
- LAHERA, E. (2002). *Introducción a las Políticas Públicas*. Santiago de Chile: FCE.
- LAHERA, E. (2005). *Del dicho al hecho: ¿Cómo implementar las políticas?* Colección Ideas. Vol. 7 No. 65. Santiago de Chile: Fundación Chile XXI.
- LAHERA, E. (2008). *Introducción a las políticas públicas* (Segunda ed.). Santiago de Chile: FCE.
- LAYTON- HERNY, Z. (1995). *The Political Rights of Migrant Workers in Western Europe*. London: Sage.
- LEWIS, W. A. (1954). Economic Development with Unlimited Supplies of Labour. *Manchester School of Economic and Social Studies*(22), 139-151.
- LIGHT, I. (1972). *Ethnic enterprise in America*. Berkley: University of California Press.
- LIGHT, I. (1980). Asian enterprise in America: Chinese, Koreans and Japanese in small business. En S. Cummings, *Self-help in urban America* (págs. 33-57). Port Washington: National University Publications.
- LIGHT, I., & BONACICH, E. (1988). *Immigrant entrepreneurs. Koreans in Los Angeles, 1965-1982*. Berkeley: University of California Press.

- LIM LEAN, L. (18-22 de enero de 1993.). Growing economic interdependence and its implications for international migration. *Documento presentado a la Reunión del Grupo de Expertos en Distribución de la Población y Migración organizado por la División de Población del Departamento de Desarrollo Económico y Social*. Santa Cruz, Bolivia: Naciones Unidas - UNFPA.
- LIRA, L. (2006). *Revalorización de la Planificación del Desarrollo. Serie Políticas Sociales, No. 59*. Santiago de Chile: CEPAL.
- LOEWE, D. (2007). Inmigración y el derecho de gentes de John Rawls: argumentos a favor de un derecho a movimiento sin fronteras. *Revista de ciencia política*, 27(2), 23-48.
- LUCAS, J. d. (1996). *Puertas que se cierran: Europa como fortaleza*. Barcelona: Icaria.
- MAJONE, G. (1996). La factibilidad de las políticas sociales. En L. F. Aguilar, *La hechura de las políticas públicas* (págs. 393-432). México: Porrúa.
- MAJONE, G. (2008). Agenda Setting. En M. Moran, M. Rein, & R. E. Goodin, *The Oxford Handbook of Public Policy* (págs. 228-250). Oxford: Oxford University Press.
- MALTHUS, T. R. (1951). *Ensayo sobre el principio de la población*. México: Fondo De Cultura Económica.
- MARMORA, L. (2002). *Las políticas de migraciones internacionales*. Buenos Aires: Paidós.
- MARRON, D. (2006). *Immigration policy in the United States*. Washington: Congressional Budget Office.
- MARTIN, P. L. (1995). Proposition 187 in California. *International Migration Review*(29), pp. 255-63.
- MARTÍNEZ DE PISÓN, J. (1997). *Derechos humanos: historia, fundamento y realidad*. Madrid: Egido.
- MARX, C. (1972). *El Capital Volumen I*. Madrid: EDAF.
- MASSEY DOUGLAS, ET AL. (July 2005). Chapter 6; "Controlling 'Unwanted' Immigration: Lessons from the United States, 1993-2004". *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 31(4), 775-794.

- MASSEY, D. S., ARANGO, J., GRAEME, H., KOUAUCI, A., PELLEGRINO, A., & TAYLOR, J. E. (September 1993). Theories of international migration: a review and appraisal. *Population and Development Review*, 19(3), 431-466.
- MASSEY, D. S., ARANGO, J., GRAEME, H., KOVAOVI, A., PELLEGRINO, A., & TAYLOR, E. (1998). Una evaluación de la teoría de la migración internacional: el caso de América del Norte. En D. S. Massey, J. Arango, H. Graeme, A. Kovaovi, A. Pellegrino, & E. Taylor, *Cruzando fronteras: migraciones en el sistema mundial* (págs. 189-264). Barcelona: Icaria. Fundación Hogar del Empleado, D. L.
- MELTSNER, A. (1996). La factibilidad política y el análisis de las políticas públicas. En L. Aguilar, *La hechura de las políticas públicas* (págs. 367-392). México: Porrúa.
- MENDOZA COTA, J. E. (2006). Determinantes macroeconómicos regionales de la migración mexicana. *Migraciones Internacionales*, 3(4), 118-145.
- MÉXICO. (7 de enero de 1974). Ley General de población. México.
- MÉXICO. (13 de marzo de 2003). Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. México.
- MÉXICO. (2003). *Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos*. México: Congreso de la Unión.
- MÉXICO. (2011). *Ley de Migración*. México: Congreso de la Unión.
- MÉXICO. (Reforma de 2012). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. México: Congreso de la Unión.
- MEYER, E. (Winter 2000). Theories of International Immigration Policy. A comparative analysis. *IMR*, XXXIV, 1245 – 1282.
- MICOLTA LEÓN, A. (2005). Teorías y conceptos asociados al estudio de las migraciones internacionales. *Trabajo Social, Revista del Departamento de Trabajo Social, Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Nacional de Colombia*.(7).
- MILL, J. S. (1978). *Principios de economía política con algunas de sus aplicaciones a la filosofía social*. México: Fondo de Cultura Económica.
- MINCER, J. (1978). Family migration decisions. *Journal of Political Economy*, 86(5), 749-773.

- MIRDAL, G. (1959). *Teoría económica y regiones subdesarrolladas*. México: Fondo de Cultura Económica.
- MISES, L. V. (2004). *La acción humana: tratado de economía*. Madrid: Unión Editorial.
- MOORE, S. (1998). *Un retrato fiscal de los nuevos americanos*. Washington: El cato Institute y el National Immigration Forum.
- MORALES VEGA, L. G. (2012). Categorías migratorias en México. Análisis a la ley de migración. *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, 929- 958.
- MORAN, M., REIN, M., & GOODIN, R. (2008). *The origins of policy*. Oxford: Oxford University.
- MORENO MENA, J., & ALL. (2013). *Violaciones a Derechos Humanos de personas migrantes mexicanas detenidas en los Estados Unidos 2011-2012*. México: Imprenta Galván.
- MORGAN-EVANS, E. V. (2002). La libre investigación científica en el sistema jurídico continental. La teoría de Francois Gèny. *Anuario de la Facultad de Derecho [Universidad de Extremadura](20)*, 431-447.
- MORGUENTHAU, H. (1978). *Politics among Nations*. New York: Alfred A. Knopf.
- MORSS, R. E. (2005). Problem definition in atmosphere science public policy. *American Meteorological Society*, 181-191.
- MORTIMORE, M., & BONIFAZ, J. L. (1997). *La competitividad internacional: un análisis de las experiencias de Asia en desarrollo y América Latina*. Santiago de Chile: Organización de las Naciones Unidas.
- MOSSAD, N. (2016). *U.S. Lawful Permanent Residents : 2014*. Washington, DC: Department of Homeland Security, Office of Immigration Statistics.
- MULDER ET AL. (2001). *U.S. Census Bureau Measurement of Net International Migration to the United States: 1990 to 2000, Population Division Working Paper No. 51*. Washington, DC: Department of Commerce, Bureau of the Census.
- MULDER, T. J., GUZMÁN, B., & BRITTINGHAM, A. (2002). *Evaluating Components of International Migration: Foreign-Born Emigrants, Population Division Working Paper No. 62*. Washington, DC: Department of Commerce, Bureau of the Census.

- NACIONES UNIDAS (2002). *Informe presentado por la Relatora Especial sobre los Derechos Humanos de los Migrantes, Sra. Gabriela Rodríguez Pizarro, de conformidad con la resolución 2002/62 de la Comisión de Derechos Humanos. Adición: Visita a México. E/CN.4/2003/85/Add.2*. México: Naciones Unidas.
- NAÏR, S. (12 de 08 de 1998). Hacia una nueva gestión de los flujos migratorios. *El País*.
- NAVARRO CHÁVEZ, J. C., & AYVAR CAMPOS, F. J. (2010). Revisión teórica del vínculo entre la migración y el desarrollo humano. En J. Aguirre Ochoa, & O. García García, *Comunidades mexicanas en Estados Unidos: Diáspora, Integración y Desarrollo en México* (págs. 17-66). Morelia: Instituto de Investigaciones Económicas y Empresariales de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo. Colegio de Tlaxcala.
- NAVARRO LÓPEZ, A. A. (2002). *Migración y remesas en el desarrollo regional: caso de Tangamandapio, Michoacán 1980-2000 [Tesis de licenciatura]*. Morelia: Facultad de Economía "Vasco de Quiroga". Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo.
- NCR. (2010). *U.S. Census: Hispanics in the United States*. Recuperado el 18 de junio de 2015, de National Council La Raza: http://www.nclr.org/index.php/issues_and_programs/census/
- NGUYEN, M. T., & GILL, H. (2010). *The 287(g) Program. The Cost and Consequences of Local Immigration Enforcement in North Carolina Communities*. Chapel Hill: The University of North Carolina at Chapel Hill.
- NOGUEIRA ALCALÁ, H. (2010). *Derechos fundamentales y garantías constitucionales. Tomo 1. Dogmática de los derechos fundamentales y derechos de la personalidad*. (Tercera edición ed.). Santiago: Centro de Estudios Constitucionales de Chile. Universidad de Talca. .
- OCDE. (2005). *La emigración de mexicanos a Estados Unidos*. México: OCDE.
- OEA. (28 de febrero de 1987). Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura. Cartagena de Indias, Colombia.
- OEA. (9 de junio de 1994). Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas. Belem do Pará, Brasil.
- OFFICE OF IMMIGRATION STATISTICS. (2003). *2002 Yearbook of Immigration Statistics*. Washington, DC: Department of Homeland Security.

- OFFICE OF IMMIGRATION STATISTICS. (2004). *2003 Yearbook of Immigration Statistics*. Washington, DC: Department of Homeland Security.
- OFFICE OF IMMIGRATION STATISTICS. (2006). *2004 Yearbook of Immigration Statistics*. Washington, DC: Department of Homeland Security.
- OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS. (2012). *Indicadores de Derechos Humanos. Guía para la medición y aplicación*. Nueva York: Organización de las Naciones Unidas.
- OIM. (2010). *Informe sobre las Migraciones en el Mundo 2010. El Futuro de la Migración: Creación de Capacidades para el Cambio*. Ginebra: OIM.
- OIM. (2013). *International Migration, Health and Human Rights*. Ginebra: OIM.
- OIT. (2004). *En busca de un compromiso equitativo para los trabajadores migrantes en la economía globalizada. Conferencia Internacional del Trabajo, 92ª reunión, 2004, Informe VI*. Ginebra: Publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo.
- ONU. (1961). *Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas*. Viena: ONU.
- ONU. (23 de mayo de 1969). *Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados*. Viena, Austria.
- ONU. (1991). *Manual Sobre la Prevención e Investigación Eficaces de las Ejecuciones Extralegales, Arbitrarias o Sumarias*. U.N. Doc. ST/CSDHA/12. Nueva York.
- ONU. (2002). *Informe presentado por la Relatora Especial sobre los Derechos Humanos de los Migrantes, Sra. Gabriela Rodríguez Pizarro, de conformidad con la resolución 2002/62 de la Comisión de Derechos Humanos. Adición: Visita a México*. E/CN.4/2003/85/Add.2. México: ONU.
- PAGAZA, A., CONSTANZA, A., & BONNICI, G. L. (2013). *¿Quo Vadis? Reclutamiento y contratación de trabajadores migrantes y su acceso a la seguridad social: dinámicas de los sistemas de trabajo temporal migratorio en Norte y Centroamérica*. México: INEDIM.
- PAGE, E. C. (2008). The origins of policy. En M. Moran, M. Rein, & R. E. Goodin, *The Oxford Handbook of Public Policy* (págs. 207-227). Oxford: Oxford University Press.

- PAPADIMETRIOU, D. (21-22 de mayo de 1998). *Reflections on the Relationship between Migration and Development*. México: Seminar on International Migration and Development in North and Central America.
- PASSEL, J. S. (2005). *Unauthorized Migrants: Numbers and Characteristics. Background Briefing Prepared for Task Force on Immigration and America's Future*. Washington, DC: Pew Hispanic Center.
- PASSEL, J., & COHN, D. (2008). *Trends in Unauthorized Immigration: Undocumented Inflow Now Trails Legal Inflow*. Washington, D.C: Pew Hispanic Center.
- PASSEL, J., & COHN, D. (2010). *Unauthorized Immigrant Population: National and State Trends*. Washington: Pew Hispanic Center.
- PETER, M. (2003). Policy design and implementation. En B. G. Peters, & J. Pierre, *Handbook of Public Administration* (págs. 223-233). Londonm: Sage.
- PETERS, B. G., & PIERRE, J. (2003). Policy Design and Implementation. En Peter, B. Guy, & J. Pierre, *The SAGE Handbook of Public Administration* (págs. 279-292). New Delhi: Sage Publications India Pvt. Ltd.
- PETERS, G. (2000). Agenda Setting and Public Policy. En T. Miyakawa, *The Science of Public Policy. Essential Readings in Policy Sciences. II. Volume V*. (págs. 469-493). London: Routledge.
- PEW RESEARCH CENTER. (2011). *Unauthorized Immigrants: Length of Residency, Patterns of Parenthood*. Washington D.C: Pew Research Center.
- PEW RESEARCH CENTER. (2012). *Net Migration from Mexico Falls to Zero – and Perhaps Less*. Washington D.C: Pew Research Center.
- PIORÉ, M. J. (1979). *Birds of passage: migrant labor in industrial societies*. Cambrige: Cambridge University Press.
- PIORÉ, M. J. (1983). Labor Market Segmentation: To What Paradigm Does It Belong? *American Economic Review, Papers and Proceedings*, 73(2), 249-253.
- PLASCENCIA, L. (2013). Attrition Through Enforcement and the Elimination of a “Dangerous Class” . En L. Magaña, & E. Lee, *Latino Politics and Arizona's Immigration Law SB 1070*. Nueva York: Springer.
- PLENDER, R. (1972). *International Migration Law*. Leiden: A.W. Sijthoff.

- PORTES, A., & WALTON, J. (1981). *Labor, Class, and the International System*. New York: Academic Press.
- QUINN, M. A. (2006). Relative Deprivation, Wage Differentials and Mexican Migration. *Review of Development Economics*, 10(1), 135-153.
- RAIJMAN, R., & TIENDA, M. (2013). Ethnic Foundations of Economic Transactions: Mexican and Korean Immigrant entrepreneurs in Chicago. *Ethnic and Racial Studies*, 26(5), 783-801.
- RAMIREZ, T., & AGUADO, D. (2013). Determinantes de la migración de retorno en México, 2007-2009. En CONAPO, *Consejo Nacional de Población y Vivienda. La situación demográfica de México 2013* (págs. 175- 190). México: CONAPO.
- RANIS, G., & FEI, J. C. (1961). A theory of Economic Development. *American Economic Review*(51), 533–565.
- RAVENSTEIN, E. (1885). The Laws of Migration. *Journal of the Statistical Society*, XLVIII(II), 198-199.
- RAVENSTEIN, E. G. (June 1889). The laws of migration. Second paper. *Journal of the Royal Statistical Society*, 52(2), 241-305.
- RAWLS, J. (1971). *A Theory of Justice*. Cambridge: Harvard University Press.
- RAWLS, J. (1996). *Political Liberalism. With a New Introduction and the "Reply of Habermas"*. New York: Columbia University Press.
- RED INTERNACIONAL DE MIGRACIÓN Y DESARROLLO. (2005). Declaración de Cuernavaca. *Migración y desarrollo*(4).
- REGONINI, G. (2000). El análisis de las políticas públicas. En L. Aguilar, *Es estudio de las políticas públicas* (págs. 58-89). México: Porrúa.
- REYES MIRANDA, A. (2014). Migración centroamericana femenina en tránsito por México hacia Estados Unidos. . En CONAPO, *La situación demográfica de México* (págs. 245-264). México: CONAPO.
- REYES, B. I., JOHNSON, H. P., & VAN SWEARINGEN, R. (2002). *Holding the Line? The Effect of Recent Border Build-Up on Unauthorized Immigration*. San Francisco: Public Policy Institute of California.

- RITTEL, H. W., & WEBBER, M. M. (1996). Dilemas de una teoría general de la planeación. En L. F. Aguilar Villanueva, *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno* (Tercera ed., págs. 161-187). México: Miguel Ángel Porrúa.
- ROCHEFORT, D., & COBB, R. (2000). Problem definition. An emerging perspective. En T. Miyakawa, *The Science of Public Policy. Essential Readings in Policy Sciences II. Volume V* (págs. 544-574). London: Routledge.
- RODRÍGUEZ CHÁVEZ, E. (2011). México. En OEA, *Migración Internacional en las Américas: Informes Nacionales, Primer informe del Sistema Continuo de Reportes de Migración Internacional en las Américas (SICREMI)* (pág. 163). Washington D.C: OEA.
- RODRÍGUEZ, M. L. (2016). *Qué son las comunidades seguras*. Recuperado el 18 de Noviembre de 2016, de About: <http://inmigracion.about.com/od/preguntasfrecuentes/a/Qu-E-Son-Las-Comunidades-Seguras.htm>
- ROTH, A.-N. (2007). *Políticas públicas. Implementación, formulación y evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora.
- ROTSEIN, A. (11 de March de 2006). More Border Crossers Use Sasabe Corridor. *Arizona Daily Star*.
- ROZEMBERG, H., & CARROLL, S. (2002). 45% of Crossing Deaths Occur Along Arizona Border. *Arizona Republic and Tucson Citizen*.
- RUBIO-GOLDSMITH, R., MCCORMICK, M., MARTÍNEZ, D., & DUARTE, I. M. (2007). *A Humanitarian Crisis at the Border: New Estimates of Deaths Among Unauthorized Immigrants*. Washington, DC: Immigration Policy Center.
- RYTINA, N. (2002). IRCA Legalization Effects: Lawful Permanent Residence and Naturalization through 2001. En M. W. Center, *The Effects of Immigrant Legalization Programs on the United States: Scientific Evidence on Immigrant Adaptation and Impact on U.S. Economy and society* (págs. 15-39). Washington, DC: National Institutes of Health Main Campus.
- SANDELL, S. H. (1975). Women and the economics of family migration. En K. F. Bauer, *The economist of migration. The International Library of Critical Writings in Economics Series, Vol. I* (págs. 169-177). Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

- SANDOVAL FORERO, E. (1993). *Migración e identidad: experiencias del exilio*. Toluca: Universidad Autónoma del Estado de México.
- SAPKOTA, S. (JULY 2006). Unauthorized border crossings and migrant deaths: Arizona, New Mexico, and El Paso, Texas, 2002-2003. *American Journal of Public Health*, 96(7), 1282.
- SASSEN, S. (1988). *The mobility of Labor and Capital*. Cambridge: Cambridge University Press.
- SASSEN, S. (1991). *The Global City*. Princeton: Princeton University Press.
- SCHEPEL, H., & WESSELING, R. (1997). The legal community: judges, lawyers, officials and clerks in the writing of Europe. *European Law Journal*, 3(2), 165- 188.
- SCHIAVON, J. A., & TORRE-CANTALAPIEDRA, E. (2016). Actuar o no actuar: un análisis comparativo del rol de los estados de Chiapas y Arizona en la gestión de la inmigración. Norteamérica. *Norteamérica*, 11(1).
- SEGOB. (2013). *Boletín Mensual de Estadísticas Migratorias 2012: Cuadro 3.2.1. Eventos de extranjeros devueltos por la autoridad migratoria mexicana, según continente y país de nacionalidad*. México: SEGOB.
- SIMON, J. (1981). *The ultimate resource*. Princenton: Princenton University Press.
- SIMON, J. (1999). *The economic consequences of inmigration*. Lansing: University of Michigan.
- SJAASTAD, L. (1962). The Costs and Returns of Human Migration. *Journal of Political Economy*, 70(5), 80-93.
- SKELDON, R. (Septiembre 2000). Tendencias de la migración internacional en la región Asia y el Pacífico. *Revista Internacional de Ciencias Sociales*(165), 118-132.
- SMART, J. (2003). Ethnic entrepreneurship, Transmigration, and Social Integration: An Ethnographic Study of Chinese Restaurant Owners in Rural Western Canada. *Urban Anthropology*, 32(3), 311-342.
- SMITH, A. (1958). *La investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*. México: Fondo de Cultura Económica.

- SMITH, J. P., & EDMONSON, B. (1997). *The New Americans: Economic, Demographic, and Fiscal Effects of Immigration*. Washington, D. C.: National Academy of Sciences Press.
- SOHN, L. B., & BUERGENTHAL. (1992). The movement of persons across the Borders Studies in Transnational Legal policy. *AJIL*(23).
- SOLANES CORELLA, A. (2014). Vulnerabilidad y Derechos Humanos de los migrantes. En M. Barranco Aviles, & C. Churruca Muguruza, *Vulnerabilidad y Protección de los Derechos Humanos* (págs. 187-220). Valencia: Tirant Lo Blanch.
- SOLÉ, C., PARELLA, S., & CAVALCANTI, L. (2007). *El empresariado inmigrante en España. Colección de Estudios Sociales Vol. 21*. Madrid: Fundación La Caixa.
- SOMS, E. (2007). *Estrategias y Planes Regionales. Guía Metodológica*. Santiago de Chile: MIDEPLAN.
- SOTELSEK SALEM, D. F. (2008). El pensamiento de Raúl Prebisch: una visión alternativa. *Estudios Demográficos y Urbanos*, 23(3), 615-636.
- SOUSA SANTOS, B. D. (1998). *La globalización del Derecho*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia-Ilsa.
- SOYSAL, Y. (1994). *The Limits of Citizenship. Migrants and Postnational Membership in Europe*. Chicago: The University of Chicago Press.
- STARK, O. (1993). *La migración del trabajo*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de España.
- STARK, O., & YITZHAKI, S. (1988). Labour migration as a response to relative deprivation. *Journal of Population Economics*(1), 57-70.
- STEIN, E., & TOMMASI, M. (2007). Instituciones democráticas, procesos de formulación de políticas y calidad de las políticas en América Latina. En J. L. Machinea, & N. Serra, *Visiones del desarrollo en América Latina* (págs. 77-156). Santiago de Chile: CEPAL.
- SUBDERE. (2002). *Diccionario de Administración Pública Chilena*. Santiago de Chile: LOM.
- SUBDERE. (2009). *Guía metodológica para la formulación de políticas públicas regionales*. Santiago de Chile: Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. Gobierno de Chile. .

- SUBIRATS, J., GOMÁ, & RICHARD. (2002). Políticas Públicas: hacia la renovación del instrumental de análisis. En UOC, *Planificación y Evaluación de Políticas de la Información* (págs. 151-167). Barcelona: UOC.
- SUTTLES, G. (1972). *The social construction of communities*. Chicago: University of Chicago Press.
- SWEDLUND, E. (2006). Frist urging formal ways to gauge migrant deaths. *Arizona Daily Star*.
- THE WORLD BANK. (2012). *Migration and Remittances Factbook 2012*. Washington: The World Bank.
- THE WORLD BANK. (2013). *Migration and Development Brief 20*. Washington, D.C: The World Bank.
- THOMAS, W., & ZNANIECKI, F. (1984). *The polish peasant in Europe and America*. Boston: William Badger.
- TIZÓN GARCÍA, J., & SALEMERO, M. (1993). *Migraciones y salud mental: un análisis psicopatológico tomando como punto de partida la inmigración asalariada a Catalunya*. Madrid: Promociones y Publicaciones Universitarias PPU.
- TODARO, M. P. (Mars 1969). A model of labor migration and urban unemployment in less developed countries. *American Economic Review*, 59, 138-148.
- TOMASSINI, L. (1998). Gobernabilidad y políticas públicas. En R. Urzúa, & F. Agüero, *Fracturas en la Gobernabilidad Democrática* (págs. 31-64). Santiago de Chile: Centro de Análisis de Políticas Públicas. Universidad de Chile.
- TOURAINÉ, A. (1995). *¿Qué es la democracia?* Uruguay: Fondo de Cultura Económica.
- TREJO GARCÍA, E. D. (2006). *Área de libre comercio de las Américas*. México: Servicio de Investigación y Análisis. Cámara de diputados.
- TRUJEQUE DÍAZ, J. A. (2007). Minuteman Project: segregación y activismo antimigratorio. *Andamios*, 3(6), 137-172.
- TRUJILLO TRUJILLO, J., & ÁLVAREZ MARÍN, N. (2010). Intercambio y mercado en el pensamiento de Max Weber. *Semestre económico.*, 137-154.

- U.S. COMMISSION FOR THE STUDY OF INTERNATIONAL MIGRATION AND COOPERATIVE ECONOMIC DEVELOPMENT . (1990). *Unauthorized migration: an economic development response*. Washington: G. PO.
- U.S. COMMISSION ON CIVIL RIGHTS. (2002). *Tragedy Along the Arizona-Mexico Border: Undocumented Immigrants Face the Desert, Briefing Before the Arizona Advisory Committee to the U.S. Commission on Civil Rights*. Tucson, AZ: U.S. Commission on Civil Rights.
- UNITED NATIONS, DEPARTMENT OF ECONOMIC AND SOCIAL AFFAIRS, POPULATION DIVISION . (2013). *International Migration 2013: Migrants by origin and destination*. New York: United Nations.
- UNITED STATES. (1992). *Electronic Code of Federal Regulations. 8 CFR § 204.5 - Petitions for employment-based immigrants*. Washington, DC: Legal Information Institute.
- URZÚA, R. (1998). ¿Son gobernables nuestras democracias? En R. Urzúa, & F. Agüero, *Fracturas en la Gobernabilidad Democrática* (págs. 139-174). Santiago de Chile: Centro de Análisis de Políticas Públicas. Universidad de Chile.
- VAN WEY, L. K. (2005). Land Ownership as a Determinant of International and Internal Migration in Mexico and Internal Migration in Thailand. *International Migration Review*, 39(1), 141-172.
- VICENS, J., MAHÍA, R., DE ARCE, R., CHASCO, P., DÍAZ REGAÑÓN, R., GARCÍA, S., y otros. (2006). *Impacto macroeconómico de la inmigración en la comunidad de Madrid*. Madrid: Consejería de Economía e Innovación Tecnológica. Dirección General de Economía.
- VICENS, J., MAHÍA, R., DE ARCE, R., GARCÍA, S., HERRARTE, A., & MEDINA, E. (2005). *Análisis del Impacto de la inmigración femenina latinoamericana en la economía española*. Madrid: Secretaría General de Políticas de Igualdad. Dependencia del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de España.
- WAEVER, O., & OTROS. (1993). *Identity, Migration and the New Security Agenda in Europe*. London: Pinter.
- WALLERSTEIN, I. (1974). *The Modern World System. Capitalist Agriculture and the Origins of the European. Word- Economy in the Sisteenth Century*. New York: Academic Press.

- WALLERSTEIN, I. (1995). *Conferencia magistral XX*. México: Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología.
- WALTZ, K. (1979). *Theory of International Politics*. New York: McGraw Hill.
- WASEM, R. (2012). *U.S. Immigration Policy on Permanent Admissions*. Washington, DC: Congressional Research Service.
- WASEM, R. E. (2002). *Immigration Legalization and Status Adjustment Legislation*. Washington, D. C. : Congressional Research Service, Library of Congress.
- WASHINGTON, D. (2005). *Cosecha de mujeres. Safari en el desierto mexicano*. México: Oceano.
- WEBER, M. (2004). *Economía y sociedad: Esbozo de sociología comprensiva.- Obra póstuma-*. México: Fondo de Cultura Económica.
- WEILER. (1992). Thou Shalt Not Oppress a Stranger: On the Judicial Protection of the Human Rights of Non-EC Nationals. *European Journal of International Law*(3), 65.
- WEINTRAUB, S. (1984). Illegal immigrants in Texas: impact on social services and related considerations. *International Migration Review*(18), 25-43.
- WITHOL DE WENDEN, C. (2000). *¿Hay que abrir las fronteras?* Barcelona: Bellaterra.
- WITHOL DE WENDEN, C., & TINGUY, A. d. (1995). *L'Europe et toutes ses migrations*. Paris: Complexe.
- WOMEN'S REFUGEE COMMISSION. (2010). *Torn Apart by Immigration Enforcement: Parental Rights and Immigration Detention*. New York: Women's Refugee Commission.
- YAMASAKI, JUHN, & ABO. (2013). *Hybrid Factories in Latin America: Japanese Management Transferred*. London: Palgrave McMillan.
- ZENTENO, R. (2011). *Audiencia de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre el Seguimiento de la visita a México de la Relatoría sobre Derechos de los Migrantes*. Washington.

ANEXOS:

ANEXO1. Matriz o esquema de congruencia.

Planteamiento del problema		Marco teórico	Hipótesis	Variables		Dimensión		Indicadores	Ítems
Identificación	Objetivos			Variable dependiente	Variable independiente	Variable dependiente	Variable independiente		
¿De qué forma las estructuras gubernamentales y sus procesos burocráticos inciden en la naturaleza de los resultados obtenidos en materia de derechos humanos de los migrantes en el contexto de la transterritorialidad México- Estados Unidos?	Indagar la manera en que las estructuras gubernamentales y sus procesos burocráticos afectan la naturaleza de los resultados obtenidos en materia de derechos humanos de los migrantes en el contexto de la transterritorialidad México- Estados Unidos.	Derechos Humanos: Derechos reconocidos por el gobierno, cuya finalidad es la protección de la dignidad humana.	Las estructuras gubernamentales y sus procesos burocráticos inciden en la naturaleza de los resultados obtenidos en materia de derechos humanos de los migrantes en el contexto de la transterritorialidad México- Estados Unidos.	Resultados en materia de derechos humanos de los migrantes		Instrumentos que permiten obtener información pertinente de la realidad del estado de los derechos humanos de los migrantes.		Indicadores de resultados	1, 11, 12
					Estructura gubernamental		Facultades y organigrama de agencias gubernamentales.	Indicadores de estructura	4 a 8
					Proceso burocrático		Grado de flexibilidad, sencillez y eficiencia de procedimientos.	Indicadores de procesos	2, 3, 9, 10 y de 13 a 18

Cuestionario sobre los derechos humanos de los migrantes irregulares durante el procedimiento migratorio de deportación o retorno asistido.



Marque la opción que considere correcta.

1. El procedimiento migratorio al que fuiste sometido se realizó sin vulnerar tus derechos humanos.

☐ Totalmente en desacuerdo	☐ Parcialmente de acuerdo
☐ Parcialmente en desacuerdo	☐ Totalmente de acuerdo
☐ Ni de acuerdo ni desacuerdo	
2. Tuviste acceso a la información y protección consular durante el procedimiento migratorio.

☐ Totalmente en desacuerdo	☐ Parcialmente de acuerdo
☐ Parcialmente en desacuerdo	☐ Totalmente de acuerdo
☐ Ni de acuerdo ni desacuerdo	
3. Recibiste asesoría legal durante el procedimiento migratorio.

☐ Totalmente en desacuerdo	☐ Parcialmente de acuerdo
☐ Parcialmente en desacuerdo	☐ Totalmente de acuerdo
☐ Ni de acuerdo ni desacuerdo	
4. Recibiste atención psicológica y médica al ingreso y durante tu alojamiento en la estación migratoria.

☐ Totalmente en desacuerdo	☐ Parcialmente de acuerdo
☐ Parcialmente en desacuerdo	☐ Totalmente de acuerdo
☐ Ni de acuerdo ni desacuerdo	
5. Recibiste alimentación en calidad y cantidad adecuada a tus necesidades específicas durante tu alojamiento en la estación migratoria.

☐ Totalmente en desacuerdo	☐ Parcialmente de acuerdo
☐ Parcialmente en desacuerdo	☐ Totalmente de acuerdo
☐ Ni de acuerdo ni desacuerdo	
6. La estación migratoria donde estuviste alojado tenía áreas separadas para hombres y mujeres.

☐ Totalmente en desacuerdo	☐ Parcialmente de acuerdo
☐ Parcialmente en desacuerdo	☐ Totalmente de acuerdo
☐ Ni de acuerdo ni desacuerdo	
7. La estación migratoria donde estuviste alojado disponía de espacio suficiente para todos los que se encontraban privados de su libertad.

☐ Totalmente en desacuerdo	☐ Parcialmente de acuerdo
☐ Parcialmente en desacuerdo	☐ Totalmente de acuerdo
☐ Ni de acuerdo ni desacuerdo	
8. Las estaciones migratorias donde estuviste alojado contaban con espacios de recreación deportiva y cultural.

☐ Totalmente en desacuerdo	☐ Parcialmente de acuerdo
☐ Parcialmente en desacuerdo	☐ Totalmente de acuerdo
☐ Ni de acuerdo ni desacuerdo	
9. Se te comunicó por escrito tus derechos y obligaciones al inicio de tu estadía en la estación migratoria.

☐ Totalmente en desacuerdo	☐ Parcialmente de acuerdo
☐ Parcialmente en desacuerdo	☐ Totalmente de acuerdo
☐ Ni de acuerdo ni desacuerdo	
10. Se te informó sobre el procedimiento para presentar quejas y denuncias contra funcionarios públicos durante tu alojamiento en la estación migratoria.

☐ Totalmente en desacuerdo	☐ Ni de acuerdo ni desacuerdo
☐ Parcialmente en desacuerdo	☐ Parcialmente de acuerdo

- Totalmente de acuerdo
- 11. La resolución que se emitió sobre tu expulsión fue imparcial.**
 - Totalmente en desacuerdo
 - Parcialmente de acuerdo
 - Parcialmente en desacuerdo
 - Totalmente de acuerdo
 - Ni de acuerdo ni desacuerdo
- 12. La resolución que se emitió sobre tu expulsión estuvo debidamente fundada y motivada, es decir era congruente lógica y legalmente.**
 - Totalmente en desacuerdo
 - Parcialmente de acuerdo
 - Parcialmente en desacuerdo
 - Totalmente de acuerdo
 - Ni de acuerdo ni desacuerdo
- 13. Durante el desarrollo del procedimiento migratorio se te permitió ofrecer medios de prueba para defender tus intereses.**
 - Totalmente en desacuerdo
 - Parcialmente de acuerdo
 - Parcialmente en desacuerdo
 - Totalmente de acuerdo
 - Ni de acuerdo ni desacuerdo
- 14. Durante el procedimiento migratorio, se te permitió tener acceso a tu expediente migratorio.**
 - Totalmente en desacuerdo
 - Parcialmente de acuerdo
 - Parcialmente en desacuerdo
 - Totalmente de acuerdo
 - Ni de acuerdo ni desacuerdo
- 15. A lo largo de todo el procedimiento migratorio se te permitió tener un traductor (aplica sólo a los que no hablan el idioma en que se resolvió el procedimiento migratorio).**
 - Totalmente en desacuerdo
 - Parcialmente de acuerdo
 - Parcialmente en desacuerdo
 - Totalmente de acuerdo
 - Ni de acuerdo ni desacuerdo
- 16. Durante tu estadía en la estación migratoria se te permitió comunicarte en todo momento con tus familiares y abogados vía telefónica.**
 - Totalmente en desacuerdo
 - Parcialmente de acuerdo
 - Parcialmente en desacuerdo
 - Totalmente de acuerdo
 - Ni de acuerdo ni desacuerdo
- 17. Durante tu estadía en la estación migratoria se te autorizó recibir visitas tanto de tus familiares como de tus abogados.**
 - Totalmente en desacuerdo
 - Parcialmente de acuerdo
 - Parcialmente en desacuerdo
 - Totalmente de acuerdo
 - Ni de acuerdo ni desacuerdo
- 18. Al momento de ejecutarse tu expulsión, se garantizó la preservación de tu unidad familiar, (aplica sólo a quienes fueron sometidos al procedimiento migratorio junto con otros miembros de su familia).**
 - Totalmente en desacuerdo
 - Parcialmente de acuerdo
 - Parcialmente en desacuerdo
 - Totalmente de acuerdo
 - Ni de acuerdo ni desacuerdo

ANEXO 3: Traducción del discurso de Donald J. Trump en la Ciudad de México, el 31 de agosto de 2016, en el marco de la visita programada por el presidente de México Enrique Peña Nieto.

Gracias. Es un gran honor ser invitado por usted, Sr. Presidente. Un gran, gran honor. Gracias.

Hemos tenido un intercambio de ideas muy sustantivo, directo y constructivo durante un período bastante largo. He sido directo al presentar mis opiniones sobre los impactos de las actuales políticas de comercio e inmigración en los Estados Unidos. Como ustedes saben, amo a los Estados Unidos y quiero asegurarme de que la gente de los Estados Unidos esté bien protegida. Usted ha expresado igualmente sus sentimientos y su amor por México.

Estados Unidos y México comparten una frontera de 2.000 millas, medio billón de dólares en comercio anual, y un millón de cruces fronterizos legales cada día. Estamos unidos por nuestro apoyo a la democracia, un gran amor por nuestro pueblo, y las contribuciones de millones de mexicanos-americanos a los Estados Unidos. Y siento una profunda conexión con los mexicano-americanos, no sólo en términos de amistades, sino en términos de las cifras tremendas que empleo en los Estados Unidos. Son personas asombrosas. Gente asombrosa.

Tengo muchos amigos, muchos de los cuales vienen de México o viven en México. Estoy orgulloso de decir que empleo mexicanos migrantes de primera, segunda y tercera generación en los Estados Unidos y sus conductas son irreprochables. Gente espectacular y trabajadora. Tengo un gran respeto por ellos y por sus fuertes valores por la familia, la fe y la comunidad.

Todos compartimos un interés común en mantener nuestro hemisferio seguro, próspero y libre. Nadie gana en ninguno de los dos países cuando los traficantes de drogas y los tratantes de personas atacan a personas inocentes. Cuando los

cárteles cometen actos de violencia mediante el flujo de armas ilegales y efectivo de los Estados Unidos a México o cuando los migrantes de América Central hacen la peligrosa caminata a través de México con rumbo a los Estados Unidos sin autorización legal. Compartí mi firme opinión de que el TLCAN ha generado un beneficio mucho mayor para México que lo que ha ofrecido para los Estados Unidos y que debe ser mejorado para asegurar que los trabajadores de ambos países se beneficien de un comercio justo y recíproco. Expresé eso en los Estados Unidos y que debemos tomar medidas para detener esta tremenda salida de empleos de nuestro país. Está sucediendo todos los días, y cada vez es peor y tenemos que detenerlo.

La prosperidad y la felicidad en ambos países aumentarán si trabajamos juntos en los siguientes cinco objetivos compartidos.

Número uno: acabar con la inmigración ilegal. No sólo entre nuestros dos países, sino también la inmigración ilegal y la migración de América Central y del Sur, y de otras regiones que afectan la seguridad y las finanzas tanto en México como en los Estados Unidos. Esto es un desastre humanitario, por las peligrosas caminatas, el abuso de las bandas y los cárteles, y los peligros físicos extremos y debe ser resuelto rápidamente. La gente en cualquier otra parte del mundo realmente puede decir que no es justo, pero ciertamente no es justo para la gente de México o la gente de los Estados Unidos.

Número dos: tener una frontera segura es un derecho soberano, y mutuamente beneficioso. Reconocemos y respetamos el derecho de cualquiera de los dos países a construir una barrera o muro físico en cualquiera de sus fronteras para detener el movimiento ilegal de personas, drogas y armas. La cooperación para lograr el objetivo compartido, y se compartirá, de seguridad para todos los ciudadanos es primordial tanto para los Estados Unidos como para México.

Número tres: dismantelar los cárteles de drogas y poner fin al tráfico de drogas, armas y fondos ilegales a través de nuestra frontera. Esto sólo puede hacerse con la cooperación, la inteligencia y el intercambio de inteligencia, y las operaciones conjuntas entre nuestros dos países. Es la única manera que va a suceder.

Número cuatro. Mejorando el TLCAN. El TLCAN es un acuerdo de 22 años que debe ser actualizado para reflejar las realidades de hoy. Hay muchas mejoras que se pueden hacer que harían que tanto México como Estados Unidos fueran más fuertes y mantuvieran la industria en nuestro hemisferio. Tenemos una tremenda competencia de China y de todo el mundo. Manténganlo en nuestro hemisferio. Los trabajadores de ambos países necesitan un aumento salarial muy desesperadamente. En los Estados Unidos, han pasado 18 años. 18 años y los salarios están bajando. La mejora de las normas salariales y de las condiciones de trabajo creará mejores resultados para todos y para todos los trabajadores, en particular. Hay mucho valor que se puede crear para ambos países trabajando muy bien juntos y que, estoy seguro, va a suceder.

Número cinco: hay que mantener la riqueza manufacturera en nuestro hemisferio. Cuando los empleos salen de México, EE. UU. o Centroamérica, y van al extranjero, aumenta la pobreza y la presión sobre los servicios sociales, así como las presiones sobre la migración transfronteriza. Presión tremenda. El vínculo entre nuestros dos países es profundo y sincero. Y ambas naciones se benefician de una estrecha y honesta relación entre nuestros dos gobiernos. Un México fuerte, próspero y vibrante está en el mejor interés de los Estados Unidos y mantendrá, y ayudará a mantener durante un largo y largo período de tiempo América juntos. Ambos países trabajarán juntos por el bien mutuo y, lo que es más importante, por el bien mutuo de nuestro pueblo.

Señor Presidente, quiero darle las gracias. Ha sido un gran honor y te llamo un amigo. Gracias.

ANEXO 4: Traducción del discurso sobre inmigración pronunciado por Donald Trump en Phoenix Arizona el 31 de agosto de 2016, tras su visita a México.

Gracias, Phoenix. Estoy muy contento de estar de vuelta en Arizona, un estado que tiene un lugar muy especial en mi corazón.

Me encanta la gente de Arizona y, juntos, vamos a ganar la Casa Blanca en noviembre.

Esta noche no voy a pronunciar un discurso de campaña normal.

En su lugar, voy a presentar un discurso político detallado sobre uno de los mayores desafíos que nuestro país enfrenta hoy: la inmigración.

Acabo de aterrizar, habiendo regresado de una reunión muy importante y especial con el Presidente de México - un hombre que me gusta y respeto mucho, un hombre que ama verdaderamente a su país, al igual que yo amo a los Estados Unidos.

Estuvimos de acuerdo en la importancia de poner fin al flujo ilegal de drogas, dinero en efectivo, armas y gente a través de nuestra frontera, y poner a los cárteles fuera del negocio.

También discutimos las grandes contribuciones de los ciudadanos mexicano-americanos a nuestros dos países, mi amor por el pueblo de México y la estrecha amistad entre nuestras dos naciones.

Fue una conversación reflexiva y sustantiva. Esta es la primera de lo que espero serán muchas conversaciones en mi administración sobre la creación de una nueva relación entre nuestros dos países.

Pero para arreglar nuestro sistema de inmigración, debemos cambiar nuestro liderazgo en Washington. No hay otra manera.

La verdad es que nuestro sistema de inmigración es peor de lo que nadie se da cuenta. Pero los hechos no se conocen porque los medios no informan sobre

ellos, los políticos no hablan de ellos, y existen “intereses especiales” que gastan mucho dinero tratando de encubrirlos.

Hoy obtendrán la verdad.

El problema fundamental con el sistema de inmigración en nuestro país es que sirve a las necesidades de donantes ricos, activistas políticos y políticos poderosos. Pero, déjame decirte a quién no sirve: no te sirve a ti, el pueblo estadounidense.

Cuando los políticos hablan de la reforma migratoria, generalmente lo que tratan de decir es lo siguiente: amnistía, fronteras abiertas y salarios más bajos.

La reforma de la inmigración debe significar algo completamente distinto: debe significar mejoras a nuestras leyes y políticas para mejorar la vida de los ciudadanos estadounidenses.

Pero si vamos a hacer que nuestro sistema de inmigración funcione, tenemos que estar preparados para hablar honestamente y sin temor acerca de estos asuntos importantes y delicados.

Por ejemplo, tenemos que escuchar las preocupaciones que los trabajadores tienen sobre el ritmo récord de la inmigración y el impacto en sus empleos, salarios, vivienda, escuelas, impuestos y condiciones de vida. Estas son preocupaciones válidas, expresadas por ciudadanos decentes y patriotas de todos los orígenes.

También debemos ser honestos sobre el hecho de que no todos los que buscan unirse a nuestro país serán capaces de ser asimilados con éxito. Es nuestro derecho como nación soberana elegir a los inmigrantes que creemos que son los más probables para prosperar y florecer aquí.

Luego está la cuestión de la seguridad. Innumerables vidas americanas inocentes han sido robadas porque nuestros políticos han fracasado en su deber de asegurar nuestras fronteras y hacer cumplir nuestras leyes.

Me he reunido con muchos de los padres que perdieron a sus hijos en “Ciudades Santuario”, de fronteras abiertas. Ellos se unirán a mí en el escenario más tarde hoy.

Numerosos estadounidenses que han muerto en los últimos años estarían vivos hoy, si no fuera por las políticas de frontera abierta de esta Administración. Esto incluye a estadounidenses increíbles como Sarah Root, de 21 años. El hombre que la mató llegó por la frontera, quedó bajo custodia federal, y luego fue puesto en libertad en una comunidad de los EE.UU. bajo las políticas de la actual Casa Blanca. Fue puesto en libertad nuevamente después del crimen, y ahora está en libertad.

Sarah se había graduado de la universidad con un 4.0, la calificación más alta de su clase, el día anterior.

También entre las víctimas de las políticas de las fronteras abiertas de Obama-Clinton esta Grant Ronnebeck, un vendedor de una tienda de conveniencia de 21 años en Mesa, Arizona. Fue asesinado por un miembro de una pandilla de inmigrantes ilegales previamente condenado por robo que también había sido liberado de la Custodia Federal.

Otra víctima es Kate Steinle, asesinada en el santuario de la Ciudad de San Francisco por un inmigrante ilegal deportado cinco veces anteriores.

Luego está el caso de Earl Olander, de 90 años de edad, quien fue brutalmente golpeado y le dejaron desangrarse hasta morir en su casa. Los perpetradores eran inmigrantes ilegales con antecedentes penales que no cumplían con las prioridades de la Administración Obama para ser removidos.

En California, una veterana de 64 años de la Fuerza Aérea, Marilyn Pharis, fue agredida sexualmente y golpeada hasta la muerte con un martillo. Su asesino había sido arrestado en múltiples ocasiones, pero nunca fue deportado.

Un informe de 2011 de la Oficina de Rendición de Cuentas del Gobierno encontró que los inmigrantes ilegales y otros no ciudadanos en nuestras cárceles juntos tenían alrededor de 25.000 arrestos de homicidios a sus nombres.

Además, la inmigración ilegal cuesta a nuestro país más de 113.000 millones de dólares al año. Por el dinero que vamos a gastar en inmigración ilegal durante los próximos diez años, podríamos proporcionar a un millón de estudiantes en riesgo un vale escolar.

Si bien hay muchos inmigrantes ilegales en nuestro país que son buenas personas, esto no cambia el hecho de que la mayoría de los inmigrantes ilegales son trabajadores menos calificados con menos educación que compiten directamente contra trabajadores estadounidenses vulnerables y que estos trabajadores ilegales sacan mucho más del sistema de lo que jamás pagarán.

Pero estos hechos nunca se informan.

En cambio, los medios de comunicación y mi oponente discuten una cosa, y sólo una cosa: las necesidades de las personas que viven aquí ilegalmente.

La verdad es que la cuestión central no son las necesidades de los 11 millones de inmigrantes ilegales -o por muchos que sean-.

Eso nunca ha sido el tema central. Nunca será el tema central.

Cualquiera que le diga que el problema central es las necesidades de los que viven aquí ilegalmente simplemente ha pasado demasiado tiempo en Washington.

Fuera de los reflectores las élites de medios piensan que el mayor problema que enfrenta la sociedad estadounidense hoy en día es que hay 11 millones de inmigrantes ilegales que no tienen estatus legal.

Todos los políticos, donantes y quienes tengan intereses especiales, escuchen mis palabras hoy: sólo hay un tema central en el debate sobre inmigración y es éste: el bienestar del pueblo estadounidense. Nada tiene siquiera un segundo término.

Hillary Clinton, por ejemplo, habla constantemente de sus temores de que las familias se separarán. Pero ella no está hablando de las familias estadounidenses que han sido permanentemente separadas de sus seres queridos debido a una

muerte prevenible. No, sólo habla de familias que vinieron aquí en violación de la ley.

Trataremos a todos los que viven o residen en nuestro país con dignidad. Seremos justos, justos y compasivos con todos. Pero nuestra mayor compasión debe ser para los ciudadanos estadounidenses.

El presidente Obama y Hillary Clinton se han involucrado en un abandono brutal del deber al entregar la seguridad del pueblo estadounidense para abrir las fronteras. El presidente Obama y Hillary Clinton apoyan a las Ciudades Santuario, apoyan la política de captura y liberación en la frontera, apoyan las visas caducadas, apoyan la liberación de criminales peligrosos en la detención y apoyan la amnistía ejecutiva inconstitucional.

Hillary Clinton prometió amnistía en sus primeros 100 días, y su plan proporcionará Obamacare, Seguridad Social y Medicare a los inmigrantes ilegales, rompiendo el presupuesto federal. Además de eso, promete una inmigración poco controlada y poco calificada que continúa reduciendo los empleos y los salarios de los trabajadores estadounidenses, especialmente los trabajadores afroamericanos e hispanos. Esto incluye su plan de traer 620.000 nuevos refugiados en un período de cuatro años.

Ahora que usted ha oído hablar del plan de Hillary Clinton - sobre el cual ella no ha contestado una sola pregunta sustantiva - déjeme decirle sobre mi plan.

Mientras que Hillary Clinton se reúne sólo con sus donantes y grupos de presión, mi plan fue elaborado con la contribución de los funcionarios federales de inmigración, junto con los principales expertos en inmigración que representan a los trabajadores, no a las corporaciones. También trabajé con legisladores que han liderado este asunto en nombre de los ciudadanos estadounidenses durante muchos años, y lo más importante, he conocido a las personas directamente afectadas por estas políticas.

Número uno: Construiremos un muro a lo largo de la frontera sur.

En el primer día, comenzaremos a trabajar en una impenetrable pared física en la frontera sur. Utilizaremos la mejor tecnología, incluyendo sensores por encima y por debajo del suelo, torres, vigilancia aérea y mano de obra para complementar el muro, encontrar y dislocar túneles, y mantener fuera los cárteles criminales, y México pagará por el muro.

Número Dos: Finalizar la práctica de captura y liberación

Bajo mi Administración, cualquiera que cruce ilegalmente la frontera será detenido hasta que sean removidos de nuestro país.

Número tres: Tolerancia cero para extranjeros criminales.

Según datos federales, hay al menos 2 millones de extranjeros criminales ahora dentro del país. Comenzaremos a sacarlos del primer día, en operaciones conjuntas con la policía local, estatal y federal.

Más allá de los 2 millones, hay un gran número de criminales ilegales inmigrantes que han huido o evadido la justicia. Pero sus días en la carrera delincriminal pronto terminarán.

En el futuro, expediremos detenciones para todos los inmigrantes ilegales que sean arrestados por cualquier crimen de cualquier tipo, y serán colocados en procedimientos de remoción inmediatos. Terminaremos las políticas mortales de no-aplicación de la Administración Obama que permiten a miles de extranjeros criminales vagar libremente por nuestras calles.

Desde el año 2013, la Administración Obama ha permitido que 300,000 extranjeros criminales regresen a las comunidades de los Estados Unidos, personas que son encontradas o identificadas por ICE pero que no fueron detenidas o procesadas para deportación.

Mi plan también incluye cooperar estrechamente con jurisdicciones locales para remover a extranjeros criminales.

Restauraremos el altamente exitoso programa Comunidades Seguras. Vamos a expandir y revitalizar el programa 287 (g), que ayudará a identificar a cientos de

miles de extranjeros deportables en las cárceles locales. Ambos programas han sido temerariamente destruidos por esta Administración. Esta es otra área más donde nos dirigimos en una dirección totalmente opuesta.

En mi primer día en el cargo, también voy a pedirle al Congreso que apruebe la "Ley de Kate", nombrada por Kate Steinle, para asegurar que los criminales condenados por reingreso ilegal reciban sentencias mínimas obligatorias fuertes.

Otra reforma que estoy proponiendo es la aprobación de una ley nombrada para el detective Michael Davis y el alguacil Danny Oliver, dos policías recientemente asesinados por un inmigrante ilegal previamente deportado. El proyecto de ley Davis-Oliver mejorará la cooperación con las autoridades estatales y locales para asegurar que los inmigrantes criminales y los terroristas sean rápidamente identificados y removidos.

Vamos a triplicar el número de oficiales de deportación de la ICE. Dentro de ICE, voy a crear una nueva Fuerza Especial de Deportación, enfocada a identificar y remover rápidamente a los inmigrantes ilegales criminales más peligrosos en América que hayan evadido la justicia.

La policía local sabe quiénes son todos estos criminales. No hay gran misterio en ello, lo han soportado durante años. Y ahora, finalmente, daremos vuelta a las tablas y la aplicación de ley será permitida para aclarar este lío peligroso y amenazador.

También vamos a contratar a 5.000 agentes más de la Patrulla Fronteriza, y pondré más de ellos en la frontera, en lugar de detrás de los escritorios. Vamos a ampliar el número de estaciones de patrulla fronteriza.

He tenido la oportunidad de pasar tiempo con estos increíbles agentes de la ley, y quiero tomar un momento para darles las gracias. El respaldo que he recibido de los oficiales de la Patrulla Fronteriza significa más para mí de lo que puedo decir.

Número cuatro: Financiamiento en bloque para las ciudades del santuario. Terminaremos las Ciudades del Santuario que han resultado en tantas muertes innecesarias. Las ciudades que se nieguen a cooperar con las autoridades

federales no recibirán dinero de los contribuyentes, y trabajaremos con el Congreso para aprobar legislación para proteger a aquellas jurisdicciones que ayuden a las autoridades federales.

Número Cinco: Cancelar órdenes ejecutivas inconstitucionales y hacer cumplir todas las leyes de inmigración. Terminaremos de inmediato las dos amnistías ejecutivas ilegales del presidente Obama, en las que desafió la ley federal y la constitución para dar amnistía a aproximadamente 5 millones de inmigrantes ilegales.

Hillary Clinton se ha comprometido a mantener ambos programas ilegales de amnistía, incluida la amnistía de 2014 que ha sido bloqueada por la Corte Suprema. Clinton también se ha comprometido a añadir una tercera amnistía ejecutiva.

El plan de Clinton desencadenaría una Crisis Constitucional a diferencia de casi cualquier cosa que hayamos visto antes. En efecto, estaría aboliendo los poderes legislativos del Congreso para escribir sus propias leyes de la Oficina Oval.

En una Administración Trump, todas las leyes de inmigración serán aplicadas. Como con cualquier actividad de aplicación de la ley, estableceremos prioridades. Sin embargo, a diferencia de esta Administración, nadie será inmune ni exento de la aplicación - y el ICE y los oficiales de la Patrulla Fronteriza podrán hacer su trabajo. Cualquier persona que haya entrado ilegalmente en los Estados Unidos estará sujeta a deportación - eso es lo que significa tener leyes y tener un país.

Nuestras prioridades de aplicación incluirán la remoción de delincuentes, miembros de pandillas, amenazas a la seguridad, sujetos a los que se les haya vencido la visa, cargas públicas, es decir, aquellos que confían en el bienestar público o tensionan la red de seguridad, junto con millones de recién llegados ilegales y a quienes se hayan quedado tras vencer su visa durante la administración actual.

Número Seis: Vamos a suspender la expedición de visas a cualquier lugar donde no pueda asegurarse controles adecuados.

Según los datos proporcionados al Subcomité del Senado sobre Inmigración e Interés Nacional, entre el 11 de septiembre y el 2014, al menos 380 individuos nacidos en el extranjero fueron condenados en casos de terrorismo dentro de los Estados Unidos. El número es probablemente mayor, pero la Administración se niega a proporcionar esta información al Congreso.

En cuanto entre en el cargo, voy a pedir al Departamento de Estado, a la Seguridad Nacional y al Departamento de Justicia que comiencen una revisión exhaustiva de estos casos con el fin de elaborar una lista de regiones y países de los cuales la inmigración deba suspenderse hasta que se demuestre que se pueden poner en práctica mecanismos de investigación más eficaces.

Entre los países de los cuales la inmigración sería suspendida estarían lugares como Siria y Libia.

Por el precio del reasentamiento de un refugiado en los Estados Unidos, 12 podrían ser reasentados en una zona segura en su región de origen.

Otra reforma implicara nuevas pruebas de detección para todos los solicitantes que incluyan una certificación ideológica para asegurarse de que aquellos que estamos admitiendo a nuestro país compartan nuestros valores y amor a nuestro pueblo.

Por ejemplo, en los últimos cinco años, hemos admitido a casi 100.000 inmigrantes de Irak y Afganistán -en estos dos países, según la investigación de Pew, la mayoría de los residentes dicen que la práctica bárbara de los homicidios de honor contra las mujeres son a menudo o en ocasiones justificadas.

A los solicitantes se les pedirá su opinión sobre asesinatos por honor, sobre el respeto por las mujeres y los homosexuales y las minorías, las actitudes sobre el Islam radical y muchos otros temas como parte del procedimiento de investigación.

Número siete: Nos aseguraremos de que otros países se lleven a su gente cuando ordenemos que sean deportados.

Hay por lo menos 23 países que se niegan a llevar a su gente de vuelta después de que se les ha ordenado salir de los Estados Unidos, incluyendo un gran número de criminales violentos. Debido a una decisión del Tribunal Supremo, si estos delincuentes violentos no pueden ser enviados a casa, nuestros agentes de la ley tienen que liberarlos en las comunidades de los Estados Unidos. A menudo hay consecuencias terribles, como la trágica muerte de Casey Chadwick en Connecticut el año pasado. Sin embargo, a pesar de la existencia de una ley que ordena al Secretario de Estado que deje de emitir visados a estos países, la secretaria Hillary Clinton ignoró esta ley y se negó a usar esta poderosa herramienta para lograr que las naciones cumplan.

El resultado de su mala conducta fue la liberación de miles de peligrosos extranjeros criminales que deberían haber sido enviados a casa.

Según un informe del Boston Globe, desde el año 2008 al 2014, casi 13,000 extranjeros criminales fueron devueltos a las comunidades de los Estados Unidos porque sus países de origen no quisieron tomarlos de vuelta. Muchos de estos 13,000 lanzamientos ocurrieron a la vista de Hillary Clinton - ella tenía el poder y el deber de pararlo en frío y no lo hizo.

Aquellos liberados incluyen a personas condenadas por asesinatos, agresiones sexuales y algunos de los crímenes más horrendos imaginables, que han comenzado a reincidir a un ritmo muy alto.

Número ocho: Finalmente completaremos el sistema biométrico de seguimiento de visas de entrada y salida.

Durante años, el Congreso ha requerido un sistema biométrico de seguimiento de visas de entrada-salida, pero nunca se ha completado.

En mi Administración, nos aseguraremos de que este sistema esté en vigor en todos los puertos terrestres, aéreos y marítimos. Aproximadamente la mitad de los nuevos inmigrantes ilegales llegaron con visas temporales y luego nunca se fueron. Más allá de violar nuestras leyes, los excesos de visas suponen una amenaza sustancial para la seguridad nacional. La Comisión del 11 de Septiembre

dijo que este sistema de rastreo debería ser una alta prioridad y "habría ayudado a los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley y de inteligencia en agosto y septiembre de 2001 en la búsqueda de dos de los secuestradores del 11/9 que estaban en EE.UU."

Solamente el año pasado, casi medio millón de individuos excedieron sus visas temporales. La deportación de quienes se excedan en su visa será una prioridad de mi Administración. Si las personas de todo el mundo creen que pueden obtener una visa temporal y nunca abandonar la política de Obama y Clinton, entonces tenemos una frontera completamente abierta. Debemos enviar el mensaje de que las fechas de vencimiento de la visa serán fuertemente aplicadas.

Número nueve: Desactivaremos el imán de trabajos y beneficios.

Nos aseguraremos de que E-Verify se use en la mayor medida posible bajo la ley existente, y se trabajará con el Congreso para fortalecer y expandir su uso en todo el país.

La ley de inmigración no existe sólo con el propósito de mantener fuera a los criminales. Existe para proteger todos los aspectos de la vida americana: el sitio de trabajo, la oficina de bienestar, el sistema educativo y mucho más. Es por eso que los límites de inmigración se establecen en primer lugar. Si sólo hacemos cumplir las leyes contra el crimen, entonces tenemos una frontera abierta con el mundo entero.

Haré cumplir todas nuestras leyes de inmigración.

Lo mismo ocurre con los beneficios del gobierno. El Centro de Estudios de Inmigración estima que el 62 por ciento de los hogares encabezados por inmigrantes ilegales utilizan algún tipo de dinero en efectivo o programas de bienestar no monetario, como cupones de alimentos o asistencia de vivienda. Esto viola directamente la ley federal de cargos públicos diseñada para proteger la tesorería estadounidense.

Aquellos que abusan de nuestro sistema de bienestar serán blancos prioritarios para la deportación.

Número 10: Reformaremos la inmigración legal para servir a los mejores intereses de América y sus trabajadores. Hemos admitido a 59 millones de inmigrantes a los Estados Unidos entre 1965 y 2015.

Muchas de estas llegadas han enriquecido mucho nuestro país. Pero ahora tenemos una obligación para con ellos y para sus hijos de controlar la inmigración futura -como hemos hechos con las anteriores olas de inmigración- asegurando con ello su asimilación, integración y movilidad ascendente.

Se prevé que dentro de sólo unos pocos años la inmigración como parte de la población nacional romperá todos los registros históricos.

Ha llegado el momento de que una nueva comisión de inmigración desarrolle un nuevo conjunto de reformas a nuestro sistema legal de inmigración para lograr los siguientes objetivos:

Mantener los niveles de inmigración, medidos por la participación de la población, dentro de las normas históricas.

Seleccionar a los inmigrantes basados en su probabilidad de éxito en la sociedad de los Estados Unidos, y su capacidad de ser financieramente autosuficientes. Necesitamos un sistema que satisfaga nuestras necesidades - recuerde, América es primero.

Elegir inmigrantes basados en el mérito, habilidad y competencia.

Y para establecer nuevos controles de inmigración para aumentar los salarios y para garantizar que los puestos de trabajo abiertos se ofrezcan a los trabajadores estadounidenses en primer lugar.

Queremos que la gente entre en nuestro país, pero tienen que venir legalmente y debidamente examinados, y de una manera que sirva al interés nacional.

Hemos estado viviendo bajo reglas anticuadas de inmigración desde hace décadas. Para evitar que esto suceda en el futuro, creo que deberíamos poner fin a nuestras leyes de visados para que el Congreso se vea obligado a revisarlas periódicamente y modificarlas. No pondríamos todo nuestro presupuesto federal

en piloto automático durante décadas, así que ¿por qué debemos hacer lo mismo con la inmigración?

Hablemos del panorama general.

Estos diez pasos, si son rigurosamente seguidos y cumplidos, lograrán más en cuestión de meses de lo que nuestros políticos han logrado en este tema en los últimos cincuenta años.

Porque no soy un político, porque no estoy obligado a ningún interés especial, voy a hacer esto para usted y su familia.

Cumpliremos con todos los pasos descritos anteriormente, y cuando lo hagamos, prevalecerán la paz, la ley, la justicia y la prosperidad. El crimen se reducirá, los cruces fronterizos se desplomarán, las pandillas desaparecerán y el uso inapropiado de los servicios sociales disminuirá. Tendremos un dividendo de paz para gastar en la reconstrucción de América, comenzando con nuestras ciudades interiores.

Para aquellos que hoy en día son ilegales y buscan un estatus legal, tendrán una ruta y solo una ruta: regresar a casa y solicitar su reingreso bajo las reglas del nuevo sistema legal de inmigración que he descrito anteriormente. Aquellos que han decidido buscar su entrada de manera distinta a este nuevo sistema no recibirán visas excedentes, sino que tendrán que entrar bajo los límites o topes de inmigración que se establezcan.

Romperemos el ciclo de la amnistía y la inmigración ilegal. No habrá amnistía.

Nuestro mensaje al mundo será este: no se puede obtener un estatus legal, o convertirse en un ciudadano de los Estados Unidos, al entrar ilegalmente en nuestro país.

Esta declaración por sí sola ayudará a detener la crisis de los cruces ilegales y la estadía ilegal de quienes tengan visas vencidas.

La gente sabrá que no se puede entrar por contrabando, y esperar a ser legalizado. Esos días han terminado.

En varios años, cuando hayamos cumplido con todos nuestros objetivos de cumplimiento -y verdaderamente terminemos la inmigración ilegal para siempre, incluyendo la construcción de un gran muro y el establecimiento de nuestro nuevo sistema legal de inmigración- entonces y sólo entonces estaremos en una posición para considerar la disposición apropiada de los que permanecen. Esa discusión sólo puede tener lugar en un ambiente en el que la inmigración ilegal es un recuerdo del pasado, lo que nos permitirá sopesar las diferentes opciones disponibles en función de las nuevas circunstancias de la época.

En este momento, sin embargo, estamos en medio de una crisis laboral, una crisis fronteriza y una crisis de terrorismo. Todas las energías del gobierno federal y el proceso legislativo deben centrarse ahora en la seguridad migratoria. Esa es la única conversación que deberíamos tener en este momento.

Ya se trate de materiales peligrosos que pasan de contrabando a través de la frontera, de terroristas que entran con visas o de estadounidenses que pierden sus empleos por culpa de los trabajadores extranjeros, estos son los problemas que debemos enfocar ahora en arreglar - y los medios necesitan empezar a escuchar la respuesta de Hillary Clinton. Las políticas afectarán a los estadounidenses y su seguridad.

Estas son cuestiones de vida y muerte para nuestro país y su pueblo, y merecemos las respuestas de Hillary Clinton.

Lo que sí sabemos, a pesar de la falta total de curiosidad de los medios de comunicación, es que Hillary Clinton promete una amnistía radical combinada con una reducción radical en la aplicación de la ley de inmigración. El resultado será millones más de inmigrantes ilegales, miles más de crímenes violentos, y el caos total y la anarquía.

Esta elección es nuestra última oportunidad para asegurar la frontera, detener la inmigración ilegal y reformar nuestras leyes para mejorar nuestra vida.

Eso es todo. No tendremos otra oportunidad - será demasiado tarde.

Así que quiero recordarles a todos por lo que estamos luchando y por quién estamos luchando.

Así que voy a pedir a todas las Mamás Ángel que se unan a mí en el escenario ahora mismo.

[[PAUSA PARA LAS MAMÁS DEL ÁNGEL - CADA UNO DICE EL NOMBRE DE SU NIÑO EN EL MICRÓFONO]]

Ahora es el momento de escuchar estas voces.

Ahora es el momento de que los medios de comunicación comiencen a hacer preguntas en su nombre.

Ahora es el momento para todos nosotros, como un solo país, demócratas y republicanos, liberales y conservadores, de unirnos para ofrecer justicia y seguridad a todos los estadounidenses.

Vamos a solucionar este problema.

Vamos a asegurar nuestra frontera.

Paremos las drogas y el crimen.

Protejamos nuestro Seguro Social y Medicare.

Y vamos a sacar a los estadounidenses desempleados de los sistemas de seguro de desempleo para que se pongan a trabajar en su propio país.

Juntos, podemos salvar vidas estadounidenses, empleos estadounidenses y futuros estadounidenses.

Juntos, podemos salvar a Estados Unidos.

Únase a mí en esta misión para hacer a América grande otra vez.

¡Gracias, y que Dios los bendiga a todos!

ANEXO 5: Traducción del discurso pronunciado por Donald Trump el 17 de septiembre de 2016 en Houston Texas frente a los miembros de la organización no gubernamental “The Remembrance Project”

Gracias, María, por esa introducción y por el trabajo que usted y su organización hacen para honrar estas vidas estadounidenses robadas y para abogar por la justicia en nombre de todas las víctimas estadounidenses.

Me siento honrado de estar aquí hoy y de poner el centro de atención nacional en un grupo de víctimas que han sido forzadas a caer en la sombra. Sus historias no aparecen en las noticias, ustedes no tienen manifestantes que tomen las calles en su nombre, ustedes no tienen “intereses especiales” enarbolando su causa, y los políticos ignoran sus gritos de ayuda. Pero yo nunca lo haré.

He conocido a mucha gente increíble durante el curso de esta campaña. Pero nada me ha movido más profundamente que el tiempo que he pasado con las familias del “Proyecto del Recuerdo” (Remembrance Project), y la increíble fuerza y coraje que han demostrado en su lucha a menudo solitaria por la justicia.

Ustedes son héroes. Y sus acciones nos ayudarán a salvar a miles de ciudadanos estadounidenses de perder a sus hermanos, hermanas, hijos, hijas o padres.

El deber más fundamental del gobierno es proteger la vida de los estadounidenses. Quien no entienda esto no es apto para ocupar cargos públicos.

Cada día que nuestra frontera permanece abierta, los estadounidenses inocentes son innecesariamente victimizados. Cada día que se permite la existencia de ciudades santuario, los estadounidenses inocentes se ponen en peligro. Cada día que no podemos hacer cumplir nuestras leyes es un día en que un padre amoroso corre el riesgo de perder a su hijo.

Está sucediendo cada día.

En todo el país, las mesas del comedor tienen un asiento vacío durante la cena familiar, porque nuestro gobierno abandonó su deber y no cumplió con las leyes.

Hay muchos números en el debate sobre inmigración. Pero déjame darte el número más importante de todos. Ese número más importante de todos es el número de vidas americanas que es aceptable perder en nombre de la inmigración ilegal. Déjeme decirle cuál es ese número: CERO.

Nuestra nación no debe aceptar una vida americana perdida porque nuestro país no pudo hacer cumplir sus leyes. ¿Qué le dices a la madre, que acaba de enterrar a su hija, porque alguien fue liberado en la frontera que debería haber sido enviado a casa?

¿Qué le dices al niño, que crecerá sin papá, porque un delincuente fue deportado cinco veces, pero se le permitió seguir volviendo al país?

¿Qué le dices a la esposa, que ha perdido a su marido, porque una Ciudad Santuario liberó a un inmigrante ilegal de las rejas?

Esto debe terminar. Y debe terminar ahora mismo. No se debe renunciar a una vida americana más en nombre de las fronteras abiertas.

Basta con ver lo que ha sucedido en los últimos días.

La semana pasada se informó que las autoridades detuvieron a un inmigrante ilegal en el área de Austin que es responsable de casi una docena de agresiones sexuales y que había sido deportado previamente cinco veces en un período de tres años.

A principios de esta semana, en Kansas, un subdirector del Departamento del Sheriff fue asesinado, aparentemente por un inmigrante ilegal. El conductor fue detenido previamente por un DUI en California en 2001 y por una violación de tráfico en Kansas en 2013. El delegado Collins fue asesinado sólo horas después del cuarto cumpleaños de su hija.

Hace unos días, dos oficiales de prisiones en California resultaron heridos de gravedad después de haber sido abatidos por un inmigrante ilegal al que le

caduco su visa. Este individuo había sido condenado por violación de menores y se intentó deportarlo, pero su país de origen se negó a llevarlo de vuelta, por lo que simplemente fue puesto en libertad. Una de las víctimas tiene seis hijos, es un veterano de la Fuerza Aérea, y entrenador de fútbol de la escuela secundaria - la otra víctima es una madre y abuela.

Cuando Hillary Clinton era secretaria de Estado, la cuestión de este país que se negaba a tomar de vuelta a sus ciudadanos deportados se presentó ante su oficina. Pero no tomó medidas enérgicas e hizo caso omiso de la ley federal que le exigía que suspendiera las visas a países que no retoman a sus ciudadanos.

Según un informe del Boston Globe, desde el año 2008 al 2014, casi 13,000 extranjeros criminales fueron devueltos a las comunidades de los Estados Unidos porque sus países de origen no los tomarían de vuelta. La mayoría de estos 13,000 lanzamientos ocurrieron a la vista de Hillary Clinton - ella tenía el poder y el deber de parar el conflicto y no lo hizo.

Ahora, mi oponente nunca se encontrará con usted. Ella nunca oirá tus historias. Ella nunca compartirá su dolor.

Ella sólo se reunirá con donantes, quienes tienen “intereses especiales” y los abogados de fronteras abiertas.

Su plan pide amnistía total en los primeros 100 días, lo que significa Obamacare, Seguridad Social y Medicare para inmigrantes ilegales. Su plan pide la captura y liberación en la frontera. Conservando las Ciudades Santuario e ignorando las visas caducadas. Su plan implica el cierre de los centros de detención y un virtual fin a la aplicación de los controles de inmigración en los Estados Unidos de América.

Hillary Clinton incluso ha anunciado que planea ir alrededor del Congreso e implementar la amnistía por orden ejecutiva – violando con ello nuestra Constitución y poniendo a toda la nación en grave peligro.

Hillary Clinton es la primera persona que se ha postulado para la presidencia de un país que propone efectivamente abolir las fronteras de ese país.

Pero los medios no quieren que sepan nada de eso. Así que nunca le harán preguntas sobre su plan. Al igual que la forma en que se las arreglará para otorgar apoyos de seguridad social y seguro de desempleo a los inmigrantes ilegales, o cuántas personas serán victimizadas debido a los inmigrantes ilegales que serán liberados de la custodia federal o en la frontera. No se le pide que explique lo que va a decir a los trabajadores estadounidenses que perderán sus empleos cuando imprima millones de permisos de trabajo para los que están aquí en contra de la ley.

Su causa, y sus historias, son ignoradas por nuestro sistema político porque están determinados a mantener nuestra frontera abierta a cualquier costo. Para ellos, la presencia de ustedes es demasiado incómoda.

Pero la ayuda está llegando. El 8 de noviembre vamos a ganar la Casa Blanca y vamos a hacer justicia por cada familia americana y cada víctima estadounidense.

Juntos, salvaremos la vida de los estadounidenses y evitaremos que los próximos mil padres estadounidenses sufran el mismo destino que la gente de la habitación de hoy.

Desde el año 2013, la Administración Obama ha permitido que 300,000 extranjeros criminales regresen a las comunidades de los Estados Unidos – quienes son individuos encontrados o identificados por ICE pero que no fueron detenidos o procesados para deportación.

Según los propios datos del gobierno federal, hay más de 2 millones de inmigrantes ilegales criminales condenados dentro de los Estados Unidos en este momento. Sin embargo, esta cifra ni siquiera incluye a las muchas personas que han cometido crímenes, pero escaparon a la justicia, huyeron de la jurisdicción, o de lo contrario nunca fueron capturados. Muchos crímenes cometidos por personas aquí ilegalmente siguen siendo casos abiertos.

Al mismo tiempo, cientos de personas a las que se les han concedido visados y admisión de refugiados en este país han sido acusadas posteriormente de

terrorismo. Estamos admitiendo a personas aquí sin idea de quiénes son o de lo que creen.

Ya se trate de drogas, terrorismo o delitos violentos, nuestro gobierno está totalmente fracasando en su misión central de defender y proteger a la gente de este país. Los agentes de la Patrulla Fronteriza, que me apoyaron, advirtieron que el plan de Hillary Clinton pondría a todo el país en grave peligro, lo llamaron radical, profundamente peligroso y advirtieron que desencadenaría una crisis nacional sin precedentes.

Recordemos nuestro objetivo: evitar que la próxima familia sufra el mismo destino terrible.

Eso es lo que está en juego en esta elección.

Así que ahora voy a invitar a algunas de las personas más valientes que conozco a subir al escenario y hablar.

[INVITA A LAS FAMILIAS A HABLAR]

Estas familias americanas heridas han estado solas. Pero ya no están solos.

Estoy aquí de pie contigo. El pueblo americano está aquí de pie contigo. Y cuando llegue noviembre, llegará finalmente su esperado día de justicia.

Traducción del comunicado de prensa del equipo de campaña de Donald Trump titulado “Pagar por el muro”, donde explica cómo se puede obligar a México a pagar por el muro fronterizo.

Introducción:

La disposición de la Ley Patriótica, Sección 326, “Conoce a tu cliente”, que obliga a las instituciones financieras a exigir documentos de identidad antes de abrir cuentas o realizar transacciones financieras es un elemento fundamental del siguiente esquema. Esa sección autorizó al Poder Ejecutivo a emitir reglamentos detallados sobre el tema, que se encuentran en el 31 CFR 130.120-121.

Es una decisión fácil para México: hacer un pago único de \$ 5-10 mil millones para asegurar que \$24 mil millones continúen fluyendo a su País año tras año.

Hay varias maneras de obligar a México a pagar por el muro incluyendo las siguientes:

El día 1 se promulgara una iniciativa de ley para modificar el artículo 31 CFR 130.121 de la ley patriótica, para redefinir las instituciones financieras aplicables, con la finalidad de incluir compañías de transferencia de dinero como Western Union, y redefinir "cuenta" para incluir transferencias bancarias. También se incluirá en la iniciativa propuesta que ningún extranjero podrá transferir dinero fuera de los Estados Unidos a menos que el extranjero provea primero un documento que establezca su presencia legal en los Estados Unidos.

El día 2 México inmediatamente protestará. Reciben aproximadamente 24.000 millones de dólares al año en remesas de mexicanos que trabajan en Estados Unidos. La mayoría de esa cantidad proviene de extranjeros ilegales. En la práctica las remesas sirven para proveer bienestar social a las familias pobres en México, ya que no existe una red de seguridad social significativa proporcionada por el Estado en México.

El día 3 se le dirá a México que si el gobierno mexicano aporta los fondos necesarios a los Estados Unidos para pagar el muro, la Administración Trump no promulgará la regla final, y la ley no entrará en vigor.

Aranceles comerciales o aplicación de las normas comerciales vigentes:

No hay duda de que México está participando en un comportamiento de subsidio injusto que ha eliminado miles de empleos en los Estados Unidos, y ante el que estamos obligados a responder; el impacto de cualquier arancel sobre las importaciones de precios será más que compensado por las ganancias económicas y de ingresos del aumento de la producción en los Estados Unidos, además de los ingresos provenientes de los propios aranceles. México necesita acceso a nuestros mercados mucho más que lo contrario, así que tenemos todo el apalancamiento y ganaremos la negociación. Por definición, si usted tiene un gran

déficit comercial con una nación, significa que le están vendiendo mucho más que a la inversa, por lo que ellos, no usted, perderán el cumplimiento de las normas comerciales a través de aranceles (como se ha hecho para salvar a muchos en el pasado).

Cancelar visas:

La inmigración es un privilegio, no un derecho. México es totalmente dependiente de Estados Unidos como una válvula de escape para su propia pobreza. Nuestra aprobación de cientos de miles de visas a sus nacionales cada año es uno de nuestros mayores puntos de apalancamiento. También tenemos apalancamiento a través de visas de negocios y turismo para personas importantes en la economía mexicana. Tenga en cuenta que los Estados Unidos ya han recibido 4 veces más migrantes que cualquier otro país del planeta Tierra, produciendo salarios más bajos y mayor desempleo para nuestros propios ciudadanos y para los migrantes recientes.

Honorarios de visado:

Incluso un pequeño aumento en los honorarios de visa pagaría por la pared. Esto incluye los honorarios de las tarjetas de paso fronterizo, de los cuales más de 1 millón se emiten al año. La tarjeta fronteriza es también una de las mayores fuentes de inmigración ilegal en los Estados Unidos, a través de las cadenas de tiempo. México es también el mayor receptor de tarjetas verdes de los Estados Unidos, lo que le da un camino a la ciudadanía de los Estados Unidos. Nuevamente, tenemos el apalancamiento para que México retroceda.

Conclusión:

México también nos ha aprovechado de otra manera: las bandas, narcotraficantes y cárteles han explotado libremente nuestras fronteras abiertas y han cometido un gran número de crímenes dentro de los Estados Unidos. Los Estados Unidos han soportado el extraordinario costo diario de esta actividad delictiva, incluido el costo de los juicios y encarcelamientos. Sin mencionar el costo humano aún mayor.

Tenemos superioridad moral en este rubro, y todo el apalancamiento. Es hora de que lo usemos para hacer que América sea genial otra vez.