

## **Conclusiones del taller organizado por la GIZ, la Heinrich Böll Stiftung y el GIGA<sup>1</sup>:**

### **Nuevos retos en materia de políticas migratorias en México, entre la emigración, la inmigración, tránsito y retorno – Valoraciones desde la investigación y la práctica en México y Alemania**

**Ciudad de México, Museo Franz Mayer, 25 y 26 de octubre de 2018**

Luicy Pedroza, Pau Palop García & So Young Chang

El 25 y 26 de octubre de 2018 se encontraron en la Ciudad de México expertos y expertas involucrados en el desarrollo de políticas migratorias en México en diferentes sectores (administración pública, sociedad civil, academia, cooperación internacional). Fueron convocados por la Agencia Alemana de Cooperación Técnica para el desarrollo (GIZ por sus siglas en inglés), la Heinrich Böll Stiftung, y el Instituto Alemán de Estudios Globales y Regionales (GIGA por sus siglas in inglés) para abordar el tema de la migración en México desde distintos ángulos y reflexionar sobre lo que significa la coherencia migratoria. El taller propuso que los participantes trabajaran juntos para generar paulatinamente un cambio de paradigma en la manera como se conciben, estudian y desarrollan políticas migratorias.

El taller trabajó sobre cuatro grupos de migrantes: extranjeros inmigrantes, nacionales emigrantes, migrantes en tránsito y retornados. Los asistentes se propusieron intentar buscar vínculos entre estos grupos con la idea de lograr mayor coherencia en el trato que se da a todos los migrantes a partir de principios generales, que en un caso ideal podrían –y quizá deberían- ser coherentes para todos. Además, el taller problematizó a profundidad la falta de coherencia entre la letra de la política migratoria en México, y la práctica, en una realidad migratoria actual de enorme complejidad, pues este país ha dejado de estar principalmente caracterizado por la emigración, y ahora es un lugar de destino para cada vez más inmigrantes, solicitantes de asilo, emigrantes mexicanos retornados voluntaria o forzosamente, y los migrantes en tránsito, sobre

---

<sup>1</sup> Este documento presenta únicamente la visión e interpretación de los autores que lo firman, y no representa o debe asociarse con posiciones de ninguna las instituciones que convocaron a este taller.

todo desde Centroamérica –este último, un grupo de personas cuya realidad se hizo presente manera álgida durante este taller porque coincidió con su cruce por la frontera sur de México.

En este breve documento los autores resumimos las conclusiones más importantes de este taller desde nuestra propia perspectiva habiendo observado y participado en todas sus sesiones y esperando que sirvan a una comunidad más grande de personas interesadas en la política migratoria de México.

### **Contexto estructural actual de las políticas migratorias: Retos y Problemas**

- En un nivel alto de abstracción –internacional, interestatal o supranacional-, las políticas migratorias actuales en México están enmarcadas por una confluencia de intereses interestatales y regionales, como el papel político de Estados Unidos en Centroamérica y su enorme influencia en México para aplicar políticas de contención de la migración.
- En un plano social y estructural, la región entera de Mesoamérica está envuelta en violencia sistémica. Esto está conectado con la gran migración de menores no acompañados en los últimos años, dado que las familias tratan de poner a sus niños y jóvenes a salvo de esos riesgos poniendo distancia entre ellos y las redes criminales.
- En plano socioeconómico, tanto los modelos de desarrollo extractivos y la apertura comercial que desamparó al sector agrícola han generado desplazamientos forzados dentro de los países de la región. Sumando este a los demás factores, la migración interna se ha convertido en migración internacional.
- En un nivel estatal, pero común a todas las regiones, respecto a esta confluencia de factores, el Estado (los Estados de la región mayormente afectados por la emigración) ha abdicado su responsabilidad por generar seguridad y desarrollo para permitir a sus ciudadanos tener una vida digna en sus propios países.
- Esta irresponsabilidad se expresa de diferentes formas, pero una forma muy clara es la impunidad. Para la migración, en concreto, la impunidad se expresa en forma de abusos por parte de autoridades migratorias.
- A la impunidad se suman vicios burocráticos y una falta de criterios de implementación que se ajusten al marco migratorio que rige en México. Estos vicios determinan que los principios de política migratoria que rigen en México se apliquen de una forma contraria a su espíritu; por ejemplo, que aunque la Ley de Migración tiene un enfoque garantista, el Instituto Nacional de Migración se enfoca en deportaciones y detenciones. A esto se añaden procesos dificultosos para tramitar visas ante el INAMI y un crónico rezago en los procesos de petición de asilo.
- Un gran desafío, por tratarse de una variable muy “estable”, es cambiar la cultura política de la población en México, sobre todo en la suspicacia que genera “lo extranjero”. Particularmente, la desinformación imperante en redes sociales respecto a la migración ha conducido frecuentemente a la criminalización de los migrantes. Es necesario valorar las experiencias que todo migrante trae consigo, y que algunos grupos de migrantes en

particular pueden ofrecer a la población en general. Aunque sea difícil, no es imposible que el Estado impulse estos procesos de valoración: ya sucedió con los emigrantes, que pasaron de ser considerados traidores a héroes de la patria.

### Posibles líneas de acción en materia migratoria

- Mientras que algunos actores proponen considerar la migración desde un enfoque de desarrollo incluyéndola, por ejemplo, en el Plan Nacional de Desarrollo; estas propuestas conllevan el riesgo de reducir a las personas migrantes a un factor económico. Una propuesta más integral sería contemplar la migración como factor de desarrollo pero, antes que nada, considerar a nivel constitucional la política migratoria como una prioridad que requiere, para su plena aplicación para diferentes grupos, que se involucren todas las agencias de gobierno con un enfoque transversal. Una solución concreta podría ser que México que asuma, desde un nivel de principios constitucionales de la federación, que es un país de migraciones, es decir, un país de emigración, tránsito, refugio y de destino. Ello obligaría responsabilidad por la aplicación de políticas migratorias en todas las dependencias de gobierno, tanto horizontal, como verticalmente (desde el nivel federal hasta abajo).
- En términos de contenido, muchos actores coincidieron en que aunque las leyes migratorias no son perfectas, son bastante avanzadas, y que los mayores problemas respecto a las políticas migratorias –problemas de gravedad- se deben a la divergencia entre la letra y la implementación; en otras palabras, a la incoherencia entre las políticas en papel y en la práctica.
- Sin embargo, hay áreas en las que es necesario todavía crear políticas migratorias que sean adecuadas para la realidad migratoria actual de México, sobre todo en lo que concierne a la vulnerabilidad de los migrantes en tránsito.
- También es necesario desarrollar políticas que no sólo incluyan la inmigración y la acogida –con sus correspondientes visas- sino propiamente políticas de integración, incluso para los migrantes mexicanos retornados, quienes frecuentemente se enfrentan al desafío de entender una sociedad en la que no han crecido o vivido por muchos años.
- En el plano administrativo es necesario mejorar la articulación entre dependencias del gobierno. Esto podría ser posible siguiendo los ejemplos de otros países, como Chile o Perú, que tienen comités interministeriales encargados de velar por la aplicación de las políticas migratorias en todas las agencias en las que pudiera ser relevante.
- Dado el contexto actual de violencia en México, un gobierno que intente construir la paz y desarrollar políticas de reconciliación tendrá que conectar tales objetivos con la realidad migratoria y valorar el arraigo en una comunidad; aquí son ilustrativos los casos de otros países en los que se ha contemplado el derecho a no tener que migrar.
- A pesar de que la solución para lograr mayor coherencia entre los principios de la política migratoria y su aplicación requiere de compromisos y acción desde el nivel más alto (constitución y nivel federal, respectivamente), muchos actores reconocen que el mejor

lugar para probar soluciones y aprender de buenas prácticas es el nivel local, donde los estados de la federación y los municipios enfrentan el reto más inmediato de acoger a los migrantes de diferentes perfiles.

- En el plano del día a día, el problema fundamental de la política migratoria que afecta a todos los grupos analizados –inmigrantes, emigrantes, retornados y migrantes en tránsito- y que es necesario solucionar antes de que cualquier otra cosa funcione es la dificultad de regularizar su estatus migratorio y/o recibir documentos de identificación. Algunas veces, en el caso de las personas retornadas, las identificaciones oficiales que traen consigo no son reconocidas por todas las autoridades.
- Respecto al trato que reciben los diferentes grupos de migrantes de los servidores públicos tanto del INAMI como de COMAR y de la red consular y otras dependencias de gobierno donde se les exige hacer trámites de distinta índole, todos los grupos de migrantes señalan la necesidad de sensibilizar a las burocracias del Estado para ofrecer servicios eficientes en una atmósfera de dignidad y respeto.

#### **El papel que pueden desempeñar los actores (de cooperación) en el ámbito internacional**

- Una primera necesidad, muy acorde con los compromisos asumidos por México en el Pacto Mundial sobre la Migración Segura y Ordenada, es generar mejor información sobre los diferentes grupos migrantes que componen el perfil migratorio mexicano: es bien sabido que México ha dejado de ser un país de emigración, para adoptar un perfil mucho más complejo, pero aún hacen falta muchos datos sobre los perfiles.
- La cooperación internacional podría contribuir a generar mayor coherencia en las políticas migratorias en México si destinara fondos a la consejería jurídica en organizaciones como INAMI y COMAR y, particularmente, a la formación de expertos legales que sean capaces de monitorear la ejecución de políticas migratorias, especialmente para acompañar los procesos que inician los migrantes para conseguir un estatus legal, pero también para impugnar decisiones y revisar expedientes.
- Organizaciones civiles y estatales internacionales pueden apoyar el periodismo independiente y, en particular, servicios de medios masivos de información, sobre todo en internet, que consulten, compilen y pongan a disposición del público datos certeros sobre migración.
- Es necesario apoyar intervenciones en el plano cultural para valorar las aportaciones de diferentes grupos migrantes a la vida pública. Algunas ciudades como Puebla, Tijuana y la Ciudad de México son ejemplos de una valoración positiva de la interculturalidad, pero aún son excepciones en el territorio mexicano.

## El importante papel de la sociedad civil

- Las personas migrantes reclaman tener voz propia en la formulación de políticas que las tienen como objetivo. Por supuesto, la perspectiva general y más abstracta de los expertos –académicos, consultores, tomadores de decisiones- y la colaboración entre ellos es muy necesaria para tener pautas para la política migratoria, pero incluir la voz de quienes han experimentado los procesos migratorios en carne propia es indispensable para tener una idea precisa de las implicaciones de diferentes políticas desde una perspectiva vivencial.
  - Por ejemplo, en muchos países se ha experimentado con consejos consultivos de migrantes en diferentes niveles de la administración pública, con resultados diferentes. Es importante subrayar que no todos los consejos consultivos son iguales: su eficacia y legitimidad para dar voz a los migrantes dependen crucialmente de las capacidades de esos consejos para ser escuchados –desde la democracia interna de esos consejos y la regularidad de sus reuniones, hasta la obligación de las autoridades a dar respuesta a las recomendaciones y exigencias emitidas por los consejos.