



**Migración, Derechos Humanos y Ciudadanía**

Manuel Ángel Castillo  
El Colegio de México

January 2005

**CMD Working Paper #05-02b**

Conferencia Internacional *Perspectivas mexicanas y estadounidenses*

*en el estudio de la migración internacional*

organizada por

Centro de Migración y Desarrollo de la Universidad de Princeton

e

Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Autónoma de México

Taxco, México, 27-29 enero, 2005

Tema 3. Migración, ciudadanía y derechos humanos:  
perspectivas actuales y futuras para la integración sociopolítica  
de las naciones emisoras y receptoras

## **MIGRACIÓN, DERECHOS HUMANOS Y CIUDADANÍA**

(Versión preliminar para discusión)

*Manuel Àngel Castillo*

Profesor-Investigador  
Centro de Estudios Demográficos,  
Urbanos y Ambientales (CEDUA)  
El Colegio de México  
México D.F.  
52 (55) 54493031  
castillo@colmex.mx

La complejidad de los procesos migratorios contemporáneos ha hecho emerger una serie de preocupaciones vinculadas con distintas dimensiones vinculadas a los mismos, que en el pasado no tenían las mismas características ni revestían una importancia semejante. Durante mucho tiempo y en diversos contextos históricos, la movilidad de la población ocurrió como parte de los procesos de expansión y ocupación de territorios, sin alterar de manera significativa las relaciones entre los Estados y sus poblaciones, aunque en muchos casos se tratara de desplazamientos transfronterizos, es decir, migraciones de carácter internacional.

A lo largo del último siglo, las modalidades del desarrollo capitalista y el fortalecimiento de los Estados nacionales han configurado un régimen normativo de la movilidad poblacional que, con sus matices, ha propiciado una serie de situaciones que afectan la condición humana de los migrantes, de sus familias e incluso de sus comunidades. Un proceso que, en su esencia y desde una perspectiva meramente económica, remite a la satisfacción de los requerimientos del desarrollo económico, como lo es la provisión de fuerza de trabajo indispensable para la producción, no se restringe a la funcionalidad del mercado, como cuando se refiere a los bienes y servicios. Implica todas las dimensiones de la naturaleza humana de sus protagonistas y no se restringe a los aspectos vinculados con su condición de fuerza productiva, como tampoco a la mera generación de ingresos o recursos para su reproducción.

Dentro de ese amplio contexto, este trabajo se propone examinar dos dimensiones que —en los tiempos recientes— han atraído la atención no solamente de los estudiosos de la migración, sino también de científicos sociales de diversas disciplinas, así como también de activistas preocupados por la situación de los migrantes y sus familias. Dichas dimensiones —la de los derechos humanos y la condición de ciudadanía de los migrantes, en tanto parte de sus derechos políticos, sociales y culturales— han pasado a formar parte del debate público y a insertarse, con diversos grados de importancia, en las agendas de política pública. En ambos casos, se ha cuestionado no sólo la adecuación y actualización de los

marcos jurídicos a las realidades actuales de los procesos migratorios, sino que también y tal vez en un nivel más profundo, la positividad del derecho vigente.

## MIGRACIÓN Y DERECHOS HUMANOS

La complejidad de los fenómenos migratorios ha puesto en evidencia que sus protagonistas, entendiendo como tales no solamente a las personas que se desplazan, sino también a todos aquéllos relacionados con dichos procesos, constituyen poblaciones con necesidades de protección y asistencia diferenciadas. Los contextos en que ocurre cada uno de los momentos de las migraciones plantean riesgos y vulnerabilidades específicas, sobre todo derivados de los mecanismos adoptados para organizar y regular los movimientos migratorios. Incluso, mucho se ha dicho que la migración ha sido propiciada por la falta de garantías para que sectores de población puedan ejercer derechos básicos fundamentales, especialmente aquéllos relacionados con lo que genéricamente se podría englobar bajo el concepto de *derecho al desarrollo*. De ese señalamiento se deriva el debate sobre la incapacidad de los Estados nacionales y, en general, de las sociedades de los países de origen para garantizar a esas poblaciones *el derecho a no migrar*.

De esa cuenta, las migraciones en un contexto de mercados de trabajo capitalistas, no operan bajo los términos de los principios de libre oferta y demanda de un bien, en este caso la mano de obra. Se trata de un mercado “distorsionado” por elementos que operan sobre sectores de población, incidiendo de manera diferenciada y selectiva para lograr las mejores condiciones para los empleadores, quienes –en última instancia– se benefician de su capacidad productiva y con ventajas. Parte de los factores que contribuyen a esa forma de aprovechamiento de los recursos humanos residen en los contenidos y orientaciones de las políticas públicas, las cuales, de manera directa o indirecta, reproducen y profundizan esquemas de desigualdad e inequidad social.

El marco jurídico de la protección de los derechos humanos

La segunda mitad del siglo XX fue un escenario en el que la protección de los derechos humanos de individuos, familias y, en particular, de sectores vulnerables, progresivamente cobró fuerza y reconocimiento relativamente generalizados. En un nivel superior, se sucedió una serie de foros internacionales que dieron lugar a la adopción de instrumentos de derecho internacional tendientes a generar un marco de protección, mismo que debía ser progresivamente adoptado y aceptado por todos los Estados, aunque tuviera que seguirse el procedimiento de adhesión y ratificación por cada uno de ellos en las instancias correspondientes, según sus aparatos jurídicos nacionales.

Así, desde la Declaración Universal de los Derechos del Hombre [sic] hasta instrumentos específicos como la Convención Internacional para la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares (1990) se constituyeron en una batería de referentes jurídicos de carácter internacional con elementos fundamentales para la protección de los derechos de los migrantes. Sin embargo, el proceso de adhesión no ha sido fluido ni exento de problemas como todo mecanismo legislativo. El debate en torno a su adopción e instrumentación ocurre en un contexto de intereses y, en el caso de la normatividad vinculada con los fenómenos migratorios, las posiciones se polarizan —en un primer nivel de generalidad—entre países de origen y países receptores de flujos de migrantes.

Otra dificultad que enfrenta la adopción de un sistema jurídico internacional es el diverso tratamiento que, a pesar de los compromisos que entrañan los mecanismos de adhesión, los Estados nacionales otorgan a las convenciones así suscritas. En general, las legislaciones nacionales reconocen el papel preponderante que dichos compromisos internacionales deben poseer en la estructura legal interna. Sin embargo, también es generalizada la falta de concordancia y adecuación de los cuerpos jurídicos menores (leyes, reglamentos, disposiciones y procedimientos de operación) ante las convenciones de adhesión. En muchos países es explícito el rango constitucional que las mismas poseen (como es el caso de México), por lo que su adopción implica la necesaria e inmediata modificación de cualquier regulación de rango menor que contravenga sus disposiciones. En la práctica, son numerosas y frecuentes las contradicciones,

así como la falta de observación de los compromisos, incluso por desconocimiento y falta de difusión de sus contenidos.

Por otra parte, los Estados nacionales también han dado pasos importantes en sus legislaciones internas en la incorporación de principios de protección no solamente de sus ciudadanos, sino como algunas constituciones lo establecen: de los derechos de todo individuo –sin perjuicio de su nacionalidad de origen—que se encuentre en su territorio, salvo las excepciones que las mismas leyes establezcan o regulen. Progresivamente, el fortalecimiento de los aparatos jurídicos ha tenido que dar paso también a un proceso de institucionalización de las instancias de protección, mismo que muestra una amplia diversidad de situaciones que tienen que ver con los distintos caminos históricos recorridos por cada sociedad.

#### La institucionalidad de la protección de los derechos

En el conjunto de los ámbitos nacionales, existe una amplia gama de modalidades de instituciones creadas para la protección de los derechos de las personas y de los grupos poblacionales. Como ya se dijo, parte de esa diversidad tiene que ver con factores históricos, pero que en esencia remiten a la forma en que las mismas se relacionan con las instituciones de gobierno. Esa relación determina el grado de mayor o menor dependencia y, por ende, el margen de acción que poseen los defensores, procuradores o comisionados, según el término adoptado en cada caso.

En un segundo momento, habría que reparar en la importancia diferencial que dichas instancias conceden a los grupos que identifica como vulnerables. Desde el punto de vista de nuestro interés, las poblaciones migrantes compiten en términos de prioridad frente a otros grupos, así como el tema mismo ocupa un lugar distinto en la compleja y frecuentemente extensa agenda de problemas en materia de derechos humanos en la mayoría de los países.

No obstante, la citada institucionalización de los mecanismos de protección es producto –como muchos otros logros respecto de la situación de poblaciones subalternas—de la lucha social y no concesión graciosa de las instancias de

poder. La participación decisiva de los parlamentos en su definición, instrumentación y funcionamiento es parte de ese impulso. Pero es probable que, en la mayor parte de los casos, el empuje determinante ha provenído de instancias de la sociedad civil de muy diverso perfil. Las iniciativas de protección y asistencia a personas y grupos específicos han sido fuente de diagnósticos de necesidades concretas, mismas que han alimentado el debate y las propuestas de instituciones y legislación para la protección de migrantes.

De esa cuenta, lo que se ha ido conformando es un esquema de protección de derechos, pero con una variedad de situaciones y capacidades que, en la práctica y en última instancia, ofrece un panorama dependiente de la correlación de fuerzas sociales. Ello se expresa, por ejemplo, en los recursos asignados y – como ya se dijo—en la importancia asignada al tema migratorio en la compleja agenda de los derechos humanos. Mientras tanto, las organizaciones de la sociedad civil juegan papeles limitados en razón de sus propios mandatos y, por lo general, exigüos recursos. Además, sus actividades son preponderantemente de naturaleza asistencial y, sólo en algunos pocos casos, realizan labores de protección que acompañen y velen por la función que deben ejercer las instancias gubernamentales.

Mucho menos se puede pensar en que desarrollen acciones de lo que se podría englobar bajo el concepto de *gestión de política migratoria*, pues ello implica un nivel de desarrollo, de organización, de conocimiento especializado y de negociación y experiencia políticas, relativamente difícil de alcanzar. Sin embargo, en el decenio de los noventa, se puede mencionar la importancia de algunos logros concretos en este ámbito, sobre todo incentivados por el tratamiento regional del fenómeno. En la mayoría de los países de Norte y Centroamérica, así como en algunos del Caribe, se generaron iniciativas de organización de instancias de la sociedad civil vinculadas con el fenómeno migratorio.

Lo importante de este salto cualitativo fue la percepción y toma de conciencia respecto del papel de la sociedad civil organizada en la gestión del fenómeno migratorio. La sensibilidad respecto del mismo y el conocimiento

derivado del trato cotidiano con migrantes, a pesar de los sesgos que puede implicar su intervención en aspectos puntuales, fueron elementos determinantes para ampliar su participación en el debate y, aún más, para promover iniciativas ante instancias de discusión y decisión, así como para ser escuchadas en los procesos de reformas legislativas.

La regionalización del fenómeno, del debate y del tema de los derechos humanos

Otro cambio notable suscitado en los años recientes, es lo que se podría denominar la *regionalización* del fenómeno migratorio y de su tratamiento. En el continente americano es cada vez más claro el proceso de polarización de los desplazamientos de población. La geografía de la migración muestra un entorno cada vez más definido de flujos desde países consagrados como emisores de movimientos de población que se dirigen a países que, bajo diversas situaciones, se consolidan como receptores de los mismos.

Sin embargo, dichos desplazamientos y sus trayectorias tienen una dimensión territorial cuya impronta se define a partir de varios factores, pero que en esencia involucra a diversos Estados nacionales, con lo que los llamados *sistemas migratorios* adoptan una configuración en el territorio. En el caso de la región constituida por Norte y Centroamérica y el Caribe, el destino principal de la mayoría de desplazamientos de carácter internacional es el territorio de Estados Unidos, aunque existen notables excepciones de movimientos entre países vecinos como los que ocurren entre Nicaragua y Costa Rica o entre Haití y República Dominicana. En todo caso, en la región prevalecen dos situaciones principales: a) los flujos entre naciones con desiguales niveles de desarrollo relativo; y, b) la posibilidad de desplazamientos entre países vecinos bajo ciertas condiciones de ventaja relativa para sus protagonistas.

En un contexto en el que la globalización de todo tipo ha incrementado sensiblemente las relaciones de interdependencia entre naciones, la movilidad de la población es un fenómeno también cada vez más interconectado. Si a ello se le suman los efectos de iniciativas regionales que aumentan dicha (inter)dependencia, como es el caso de los acuerdos de liberalización comercial,

es innegable que –aunque no forme parte expresa de los tratados—la movilidad de la población está estrechamente imbricada con los términos acordados y su operación.

De ahí que sea cada vez más difícil que algún país se sustraiga a la dinámica migratoria de la región. Su participación puede ser diferenciada, pero la intensidad y las inercias del proceso han involucrado progresivamente a todas las naciones del área. Así, hoy destacan los casos de países de origen de migrantes, pero también de otros que --por su ubicación estratégica--se han convertido en territorios de paso. Todo ello ha hecho que --de una u otra forma, con mayor o menor intensidad-- los países tengan una participación en la realidad migratoria de la región.

Desde el punto de vista de la institucionalización en el ámbito regional, el decenio de los noventa fue escenario de un hecho importante: la constitución de la Conferencia Regional sobre Migración (CRM), instancia que agrupó a los gobiernos de Norte y Centroamérica, así como también al de República Dominicana.<sup>1</sup> Aunque su carácter es de un foro de intercambio de experiencias y de debate sobre el tema, mas no de toma de acuerdos, ha permitido el abordaje del fenómeno con las perspectivas de países de origen, de destino y de tránsito de flujos migratorios. Un hecho significativo en el marco de esta experiencia es que desde la formulación de su primera agenda de trabajo se definió como prioritaria la protección de los derechos humanos de los migrantes.

Este proceso ha ocurrido en paralelo con la citada emergencia de formas organizativas de instancias de las sociedades civiles de los países, mismas que han entablado --prácticamente desde su inicio-- un diálogo con los gobiernos integrantes de la CRM. No obstante, tal vez el logro más importante es que ello haya servido de estímulo para que las organizaciones se articularan en el interior

---

<sup>1</sup> La primera Conferencia se realizó en el mes de marzo de 1996 en la ciudad de Puebla, México, por lo que se le conoció durante un tiempo como Proceso Puebla. En sus orígenes integró a los gobiernos de los países de Norte y Centroamérica (Canadá, Estados Unidos, México, Guatemala, Belice, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica y Panamá). Posteriormente, se incorporó República Dominicana y han participado como observadores los gobiernos de Argentina, Colombia, Perú y Ecuador, así como también organismos internacionales cuyo mandato y competencia se vincula al tema. Cf. Manuel Ángel Castillo. "The Regional Conference on Migration. Its evolution and current security context: the war on terrorism and human rights", *Studi Emigrazione/Migration Studies*, XXXX, n. 149, 2003, pp. 81-97.

de sus países en instancias de coordinación bajo diversas modalidades: foros, coordinaciones, mesas nacionales, entre otras.

El paso ulterior fue su conformación en una Red Regional de Organizaciones Civiles para las Migraciones (RROCM)<sup>2</sup>, la cual se ha convertido en la entidad paralela a la CRM que aporta la perspectiva de la sociedad civil organizada en el tratamiento y discusión del fenómeno migratorio. En un plano más específico, la RROCM también ha definido la defensa y protección de los derechos humanos de los migrantes en la región como una actividad prioritaria en su agenda regional, para lo cual ha formulado diversas iniciativas que articulan esfuerzos de sus componentes nacionales.

Si se comparan ambas instancias de carácter regional resaltan diferencias que tienen que ver —probablemente al igual que en otros temas— con la naturaleza y mandatos de sus integrantes. De ellas se derivan las dificultades que enfrentan para el logro de los objetivos declarados, pero las cuales vale la pena precisar. La naturaleza de la CRM, en tanto instancia intergubernamental, implica la confrontación de intereses entre países con participaciones distintas en el fenómeno migratorio regional. De ahí que, aunque se trate de un foro de intercambio y no de toma de acuerdos, es inevitable que sea escenario de posturas diversas, incluso encontradas, debido a las características y condiciones diferenciadas de sus integrantes. En él se ponen de manifiesto las correlaciones de fuerzas y las presiones derivadas de las posiciones de poder de unos Estados sobre otros.

En ese contexto, la RROCM se ha constituido no sólo en un ente de observación sino de contribución efectiva a los debates con una postura crítica a las posiciones oficiales.<sup>3</sup> A pesar de las diferencias entre sus integrantes sobre diversos aspectos, hasta la fecha ha logrado mantener una postura orgánica frente

---

<sup>2</sup> La RROCM integra a las instancias de coordinación de los mismos países cuyos gobiernos constituyen la CRM.

<sup>3</sup> Un ejemplo de ello fue la Declaración de la RROCM ante la VII Conferencia, celebrada en abril de 2002 en la ciudad de Antigua Guatemala. En aquella oportunidad, se registró un cambio notable en la tónica de la Declaración de los gobiernos, muy determinada por la influencia del gobierno de Estados Unidos que propició la suscripción de una Declaración específica sobre la Lucha contra el Terrorismo, como consecuencia de su postura frente a los ataques terroristas a las ciudades de Nueva York y Washington del 11 de septiembre de 2001.

a las posiciones de la CRM, especialmente de los gobiernos con políticas y actitudes más conservadoras ante el fenómeno migratorio.

Como ocurre en las relaciones entre gobiernos y organizaciones civiles respecto de otros temas, es esperable que en la CRM también ocurran tensiones entre ambas partes. Sin embargo, hasta el momento la RROCM ha privilegiado el impulso de iniciativas tendientes a darle contenido a los objetivos declarados por los gobiernos, así como también a hacer operativos los mecanismos de coordinación que ella misma ha instrumentado entre sus miembros.

En este sentido, cabe destacar la importancia que la Red ha otorgado a las actividades en materia de protección de derechos humanos de los migrantes. Por una parte, convocó a un proceso para la formulación de una propuesta de “Lineamientos para la protección de los derechos de migrantes en condiciones de intercepción, detención, deportación y recepción”, con el propósito de que gobiernos y sociedades civiles contaran con un marco de referencia para normar y evaluar el tratamiento de los migrantes en cada una de esas cuatro circunstancias. Por otro lado y en paralelo, promovió y coordinó una serie de actividades de observación (monitoreo) en la región, apoyadas en experiencias nacionales, que permitieron alimentar el proceso de formulación de la propuesta, en tanto que sus informes eran una suerte de diagnóstico de los principales abusos y violaciones de derechos.

Por su parte, la operación de la RROCM tampoco ha estado exenta de dificultades y su comportamiento no se puede idealizar. Los problemas en el campo de la operación y sobre todo de la coordinación de las organizaciones civiles remiten a dos factores principales. Uno tiene que ver con el persistente reclamo de la falta de recursos materiales, y eventualmente también humanos, para lograr una participación sostenida en procesos que requieren de ambos elementos para su ejecución oportuna. El otro tiene que ver con las tensiones y competencias que son comunes entre instancias de tan diversa naturaleza, composición, mandato y recursos, cuya participación termina siendo meramente voluntaria y, por lo tanto, en ocasiones sumamente desigual.

Política migratoria y derechos humanos

El discurso de las políticas migratorias, por lo general y cuando éstas son explícitas, hace referencia al necesario respeto de los derechos humanos de los migrantes, por encima de cualquier otra consideración. Sin embargo, en los hechos existe una tensión permanente entre ese *desiderátum* y los objetivos operativos de dichas políticas.

En general, las políticas públicas en materia migratoria se orientan a ejercer –de manera prioritaria-- la reclamada potestad soberana de los Estados de controlar y regular la admisión, el tránsito y la estancia de los extranjeros en su territorio. Así, aunque las mismas no sean explícitas, el papel de las autoridades migratorias se enfoca prioritariamente a normar y ejecutar los procedimientos que garanticen el control y verificación migratorios de los extranjeros en su territorio.

Sin embargo, los criterios y definiciones sobre los requisitos que deben cumplirse para obtener la condición de regulares son, por lo regular, muy generales y dejan amplios márgenes de discrecionalidad a los agentes de autoridad. En muchos casos, se trata de un poder desmesuradamente amplio a personas que cumplen dichas funciones, sobre todo en ámbitos en los que no caben ni se pueden ejercer mecanismos de apelación por parte de los afectados. Es el caso, por ejemplo, de los agentes destacados en aeropuertos, pero todavía más en puestos fronterizos, muchas veces ubicados en localidades con escasos medios de comunicación con las autoridades superiores.

Las violaciones a los derechos inician desde esa misma situación, pues aunque la legislación establezca los recursos y procedimientos para impugnar las decisiones arbitrarias de autoridades migratorias, en la práctica se hace muy difícil o imposible ejercer dicha facultad. No es necesario que las autoridades incurran en otro tipo de abusos sobre las personas –situación que también ocurre, pero que será tema de otra discusión—para que se atente contra los derechos de los migrantes, incluso desde antes de que adquieran la condición formal de tales en el territorio de recepción.

En un plano más general, algunas tendencias observadas en los años recientes en la región, apuntan a que cada vez más existen vínculos innegables entre las políticas migratorias adoptadas por los Estados –por acción o por

omisión, explícitas o implícitas—y la situación de los derechos humanos de los extranjeros en sus respectivos territorios. En el fondo, existen profundas contradicciones entre un propósito —que queda en el plano declarativo—y la instrumentación de normas y regulaciones, cuya ejecución se realiza en un marco de discrecionalidad, mismo que —en muchos momentos—raya en la arbitrariedad.<sup>4</sup>

Otro elemento que ha emergido en el debate reciente respecto de la relación entre la política migratoria y la situación de los derechos de las personas es el que remite a los efectos derivados de la aplicación de la primera. Numerosos señalamientos apuntan a que los Estados no pueden ignorar que sus propuestas de políticas ocurren en un entorno aislado de procesos sociales que, en muchos casos, rebasan las consideraciones adoptadas para regular los flujos migratorios.

Así, es común que el proceso de formulación de políticas migratorias sea producto de ejercicios aislados de autoridad, la mayor parte de las veces de las instancias de autoridad migratoria. Sin embargo, lo cuestionable es que el mismo no se alimente con la participación y corresponsabilidad de otras instancias de gobierno, y mucho menos con la contribución de la sociedad civil organizada. El resultado es una política que no puede calificarse como de Estado, en la medida que no incorpora e integra elementos de otras políticas, especialmente de sectores vinculados con la dinámica migratoria. Tal es el caso, por ejemplo, de las políticas laborales cuya relación con el fenómeno es innegable, por cuanto la mayoría de los flujos vigentes son de índole laboral.

Por otra parte, la naturaleza misma de los procesos migratorios destaca por su complejidad derivada de su condición de procesos sociales. De ahí que no pueda desconocerse que existen indudables interacciones entre acciones encaminadas a un propósito y procesos derivados, aparentemente inconexos. Es el caso de las medidas adoptadas por los países receptores y/o de tránsito, sobre todo orientadas a contener la internación de extranjeros que lo hacen bajo

---

<sup>4</sup> Es importante subrayar la diferencia entre discrecionalidad y arbitrariedad. Los juristas plantean que las leyes pueden (y en ocasiones, deben) dejar márgenes de discreción para que la autoridad competente pueda aplicar la ley a partir de criterios adecuados a situaciones específicas; en tales casos, la autoridad debe sustentar su interpretación y justificarla sustantivamente. Sin embargo, es común que las autoridades apliquen criterios personales, sin ningún sustento ni justificación argumentada, lo cual se constituye en cuestionables situaciones de arbitrariedad en la aplicación de la ley.

condiciones no autorizadas, especialmente en su tránsito por las zonas fronterizas.

La concentración de recursos de todo tipo —como es el caso de las medidas adoptadas por el gobierno de Estados Unidos desde la segunda mitad de los años noventa en su frontera sur— ilustra este tipo de postura frente al fenómeno de la migración indocumentada. La analogía establecida en los métodos de medición de dichos flujos con la movilidad de especies animales en las corrientes de agua puede ser también aplicable al procedimiento utilizado para la contención de los desplazamientos de personas. En esos casos, el “efecto de dique” es evidente, pues ante la dinámica de la emigración desde territorio mexicano, lo que hace la ubicación de barreras para frenarla no es contenerla, sino desviarla a otros ámbitos en los que se desarrollan nuevas rutas y mecanismos alternativos para evadir los controles migratorios.<sup>5</sup>

Por lo tanto, no es aceptable el argumento que se trata de efectos inesperados o no previsibles, como en varios momentos lo han argumentado las autoridades migratorias de Estados Unidos, puesto que el proceso ha sido progresivo y ha permitido observar a lo largo de casi diez años de experiencia cuáles han sido las consecuencias. El efecto más inmediato de dichas políticas ha sido el desvío hacia territorios con mayores dificultades para cruzar la frontera y para transitar por los territorios no autorizados. Tal es el caso de las zonas desérticas y las zonas montañosas, en donde los riesgos se incrementan y las estadísticas de los años recientes en la frontera sur de Estados Unidos muestran un aumento consistente del número de incidentes, incluyendo los casos extremos de las muertes de migrantes por las inclemencias del tiempo (hipotermias en las montañas e insolación/deshidratación en el desierto, las más frecuentes).<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> Los sucesivos operativos instrumentados por la Patrulla Fronteriza en la frontera sur de Estados Unidos propició que los puntos de cruce de los migrantes indocumentados desde territorio mexicano se desplazaran desde el oeste (principalmente de la zona de Tijuana-San Diego) hacia el este, en las zonas de Tecate en los mismos estados de Baja California y California. En los años recientes, la frontera Sonora-Arizona ha desplazado en importancia a aquellos lugares de cruce, convirtiéndose en el ámbito de mayor intensidad de cruces, pero también de riesgos al tratarse de la zona desértica más peligrosa.

<sup>6</sup> Los trabajos de G. Alonso, R. Corona y J. Santibáñez de El Colegio de la Frontera Norte sistematizan las estadísticas de incidentes letales en la región fronteriza entre California y Baja California recopiladas por la propia Patrulla Fronteriza, California Rural Legal Assistance (una

Pero aún más, otro efecto derivado de ese reforzamiento ha sido la proliferación de recursos cada vez más sofisticados y más riesgosos, como es el hecho de que el fenómeno ha pasado a ser operado de manera creciente por bandas organizadas. Dichos elementos han venido a sustituir las formas en que ocurría en el pasado, cuando los “servicios” que se ofrecían para superar los obstáculos eran mucho más sencillos y, en todo caso, los mayores riesgos podían provenir del desconocimiento (poco frecuente) de los lugares de cruce más confiables o de enfrentar a algún “pollero” inescrupuloso que timaba a clientes pocos informados.

### Tráfico y trata de migrantes

Un fenómeno que ha adquirido proporciones cada vez mayores en el complejo mundo de la movilidad de la población es el que se engloba bajo el concepto de “trata de personas”. Es importante distinguir la diferencia entre “trata” y “tráfico”, pues al menos en su versión en español y a raíz de la aprobación de la Convención Internacional para el Combate al Crimen Organizado, en especial los protocolos específicamente dedicados a ambos ilícitos, se ha tratado de establecer una distinción conceptual.

El término de “tráfico” es equivalente al que en la Convención se acuñó como “smuggling”, es decir, el contrabando de personas. En ese sentido, se trata de la oferta de un servicio o una gama de servicios, irregulares por supuesto, pero cuyas condiciones se establecen en un mercado entre oferentes y clientes potenciales, por medio del cual estos últimos examinan las condiciones de la propuesta y deciden libremente su contratación si se aprecia como conveniente para sus intereses.

Por su parte, la “trata” se refiere al “trafficking” definido en la Convención, mismo que además de tener el mismo fin, es decir, *lucrar* por medio de la prestación de mecanismos de evasión de los controles migratorios, posee al

---

organización civil de defensa de migrantes con sede en California) y la Secretaría de Relaciones Exteriores de México. Dichos recuentos difieren en montos debido a los métodos de recolección de los datos, pero en esencia coinciden en las tendencias que muestran un desplazamiento de los sitios y volúmenes de víctimas de dichos percances del oeste hacia el este, desde zonas más pobladas a sitios aislados y altamente riesgosos, sobre todo por las condiciones climáticas.

menos dos características adicionales. Se trata, por una parte, de elementos de *coerción* que someten al migrante a las condiciones y voluntad del prestador del servicio, quien se vale de diversos subterfugios para controlarlo (retención de documentos, encierro en casas de seguridad, entre otros). El otro elemento constitutivo del delito es el propósito de *explotación*, subyacente en la prestación del servicio: se le ofrecen mecanismos para internarse, transitar y establecerse en un territorio en el que no está autorizado para hacerlo, bajo el compromiso de laborar bajo condiciones establecidas por el prestador o por un tercero, quienes prácticamente “compran” al migrante al intermediario o tratante, bajo condiciones de práctica esclavitud.

Es indudable que puede existir una línea muy tenue entre ambos fenómenos y que la definición aquí reseñada es sólo un esfuerzo para tratar de distinguir hechos que se extienden a lo largo de un amplio *continuum*, en el que no existen situaciones puras. No se trata de un prurito conceptual, sino que se debe entender el propósito de la Convención como la necesidad de identificar los casos extremos, en los que se violan de manera más aguda y riesgosa los derechos de las personas, no sólo con el propósito de brindarles la protección adecuada a las necesidades, sino también identificar y establecer sanciones apropiadas a la gravedad de los ilícitos. Así, por ejemplo, no es posible que se juzgue y condene de la misma manera a un “conductor o guía comunitario”<sup>7</sup>, que al conductor de una unidad de transporte utilizado por una instancia organizadora de movilidad de migrantes, como tampoco a los cabecillas y miembros de una banda organizada que se vinculan con potenciales empleadores y se coluden con agentes de autoridad para garantizar la eficiencia del servicio.

Uno de los procesos que ha convocado la preocupación de gobiernos, activistas y organismos internacionales es la dinámica del sexo comercial y su

---

<sup>7</sup> En trabajos anteriores he utilizado la figura de “conductor o guía comunitario” para referirme al caso de personas procedentes de (en la mayoría de los casos establecidas en) comunidades de origen de migrantes, quienes por experiencias previas, por sus conocimientos y relaciones, se convierten en agentes de conducción y enlace de sus vecinos a los lugares de probable empleo, así como de las rutas y medios seguros para llegar a sus destinos. En muchos casos, dichos agentes cobran por sus servicios, pero en otros, las mismas comunidades los reconocen como prestadores de “servicios comunitarios”, en la medida en que se estima que contribuyen al desarrollo de una práctica social extendida y que forma parte de la dinámica de reproducción de sus habitantes.

creciente involucramiento en condiciones de tráfico y más que todo de trata de mujeres entre países. Es claro que, por las condiciones de estigmatización que el mismo posee en prácticamente todas las sociedades --sea porque se le prohíba explícitamente o no--, termina ocurriendo en condiciones de clandestinidad y marginación, aunque se trate de nacionales del mismo país en el que se realiza.

Cuando el movimiento de mujeres para esta actividad se produce a través de fronteras, se ve favorecido por una vinculación entre empleadores, proveedores y agentes de autoridad, quienes bajo el argumento de la ilicitud del proceso (la movilidad irregular o no autorizada) se magnifica al sumarse al carácter estigmatizado de la práctica del sexo comercial. Ello propicia que el negocio pueda basarse en mecanismos de explotación y coerción de las mujeres así “enganchadas”, con lo que se configura en esos casos el ilícito de la trata.

La extensión de este fenómeno, que ha alcanzado niveles muy desarrollados de circulación de mujeres, incluso entre continentes, ha mostrado que, en la práctica, resulta frecuente que sean víctimas de trata, tal como aquí se ha definido. Además de violentarse sus derechos elementales, como es la defensa de sus derechos laborales, son los principales objetos de sanción cuando son aprehendidas por las autoridades migratorias y posteriormente deportadas en condiciones atentatorias de su dignidad, pues se les exhibe públicamente en forma humillante.<sup>8</sup>

### Migración, seguridad y lucha contra el terrorismo

Es un hecho incontrovertible que los actos terroristas, especialmente los ocurridos en territorio de Estados Unidos en septiembre de 2001 modificaron muchas prácticas y políticas, no sólo de aquel país sino también del mundo entero. En particular, las normas de seguridad y los procedimientos instrumentados para los

---

<sup>8</sup> El carácter sospechoso de estas redadas radica en el hecho de que la presencia de extranjeras en esos negocios (bares, prostíbulos, restaurantes, salones de baile, entre otros) es ampliamente conocida, al igual que su probable condición indocumentada. Pero, como se ha denunciado en localidades de la frontera sur de México, es frecuente que los mismos empleadores propicien las redadas para facilitar la expulsión de algunas mujeres, cuando quieren prescindir de sus servicios, o bien, dichas acciones son producto de algún conflicto entre empleadores y agentes de autoridad, con quienes --por diversas razones--se rompen los acuerdos para la prestación de protección de sus negocios.

cruces fronterizos y, en general, para la movilidad de la población entre países se endurecieron, con profundas consecuencias —entre otros aspectos—sobre el respeto y la protección de los derechos humanos de las personas.

Así, por ejemplo, las políticas migratorias estadounidenses (históricamente enfocadas al tratamiento de la inmigración) sufrieron cambios radicales. Si bien existían antecedentes de propuestas para modificar la estructura del Servicio de Inmigración y Naturalización (INS, por sus siglas en inglés), la sacudida que los hechos antes citados provocaron, precipitaron una reestructuración del manejo del tema. Se creó el Departamento de Seguridad Nacional (DHS, por sus siglas en inglés), con un mandato especial para controlar el ingreso de extranjeros al territorio estadounidense.

A partir de entonces, las políticas migratorias y de control de fronteras, aeropuertos y, en general, de cualquier vía de ingreso al territorio de Estados Unidos, están orientadas primordialmente a garantizar lo que para su gobierno y sociedad se han convertido en prioridad: la seguridad nacional. Pero esa consigna no se restringió a su propio entorno, sino que ha trascendido a prácticamente todo el orbe.

En lo que a la región respecta y en primer término, convocó a sus socios comerciales del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) para definir y establecer un *perímetro de seguridad* en torno a los tres países, pero que tuvo pocas repercusiones como tal. No obstante, cada situación fronteriza experimentó e instrumentó su propia modalidad de endurecimiento de los controles, especialmente los migratorios. Se sucedieron frecuentes denuncias sobre los atropellos que en diversos puntos de control se ejercieron, sobre todo afectando a personas que, por su condición, no poseían recursos para defenderse de tales atropellos.

En el ámbito en el que se han registrado mayores éxitos en términos de la política de Estados Unidos es en la influencia ejercida sobre los países del continente y, en particular, en la región de Norte y Centroamérica como un conjunto. En la propia Conferencia Regional sobre Migración (CRM) propició un giro importante desde la reunión inmediata posterior a los hechos (mayo 2002),

cuando logró que los gobiernos de la región no sólo emitieran una declaración de solidaridad y apoyo, sino que hizo explícita su adhesión a la *lucha contra el terrorismo*. Sin embargo, lo preocupante es que el clima de la Conferencia y de las delegaciones se modificó respecto de su agenda previa en la que las preocupaciones por el respeto y la vigencia de los derechos humanos ocupaban un lugar preponderante.

En otras palabras, se puede decir que el tema de los derechos humanos se ha subsumido bajo el manto de las preocupaciones por la seguridad y la lucha contra el terrorismo.<sup>9</sup> Sin embargo, en el debate planteado en torno al tema, en el que ha destacado la posición de las organizaciones civiles, se ha insistido en la ausencia de elementos que vinculen a los migrantes laborales (que constituyen la gran mayoría de los desplazamientos irregulares en la región) con hechos o protagonistas de actos terroristas. Ni siquiera existen elementos para relacionar a los procesos migratorios con el tránsito de sospechosos de acciones terroristas, pues al menos su probable origen los haría fácilmente detectables por su perfil diferenciado del que posee la mayoría de migrantes indocumentados.

### Migración, violencia y derechos humanos

Una dimensión que adquiere particular relevancia en el ámbito de las violaciones a los derechos humanos de los migrantes es la violencia. Cada vez más, las estadísticas recolectadas por parte de diversos organismos –públicos y privados— respecto de abusos cometidos en materia de derechos de personas que se desplazan en busca de oportunidades entre lugares de origen --en condiciones cada vez más precarias-- y lugares de destino --que ofrecen expectativas de

---

<sup>9</sup> La Unión Americana de Libertades Civiles (ACLU) recibió la noticia [del nombramiento de Michael Chertoff como Secretario del Departamento de Seguridad Interna] con cautela y declaró que el historial de Chertoff sugiere que “ve la Carta de Derechos como un obstáculo a la seguridad nacional en lugar de verla como una guía sobre cómo garantizar la seguridad de manera justa”, puesto que “A él se atribuye también el reforzamiento de las leyes migratorias tras los siniestros, lo cual dio por resultado la detención indefinida de más de mil inmigrantes sin cargos. Nunca se establecieron vínculos entre esos inmigrantes y los sucesos del 9/11.” (Diario La Opinión Digital, Los Angeles, 12 de enero de 2005).

ocupación y desarrollo personal y familiar--, señalan la presencia de elementos de violencia ejercida sobre las víctimas de tales violaciones.<sup>10</sup>

Las modalidades de abusos de derechos humanos se extienden en una gama cada vez más amplia. Los protagonistas de tales eventos son –en primera instancia-- individuos que cometen actos ilícitos en contra de los migrantes, en tanto que los consideran objeto privilegiado de asaltos y agresiones, por su condición de vulnerabilidad y posesión de bienes escasos, pero atractivos para los propósitos de dichos delincuentes. Sin embargo, esos mismos recuentos señalan que una proporción significativa de los eventos son también cometidos por agentes de autoridad quienes, amparados en su condición, agraden y abusan de los migrantes, muchas veces sin siquiera contar con una base jurídica para ejercer funciones de control y verificación migratorias.<sup>11</sup>

En los años recientes, la creciente operación de bandas organizadas, en muchas ocasiones coludidas con cuerpos de autoridad, ha incrementado los hechos de violencia ejercidos en contra de migrantes indocumentados. Las rutas de tránsito, cada vez más alejadas de lugares vigilados u observados, debido al endurecimiento de las políticas migratorias y de los mecanismos de control, son escenario de hechos violentos que se extienden en un amplio espectro: intimidación, amenazas, abusos sexuales, agresiones físicas, entre otros.

Pero la violencia no sólo tiene expresiones físicas, sino también se puede ejercer psicológicamente. En los últimos años, se ha reportado una disminución de

---

<sup>10</sup> Baste mencionar, a manera de ejemplo, los dos informes que en el decenio de los noventa realizó la Comisión Nacional de Derechos Humanos de México, sobre la situación de los derechos humanos de los migrantes en la frontera norte del país. A mediados del decenio, elaboró otro informe semejante relativo a la situación de los derechos de los migrantes en la frontera sur, en el que se corroboraron las violaciones que se difundían en los medios, pero sin referencias sistemáticas. Posteriormente y sobre todo ante la falta de continuidad de dichos ejercicios, las organizaciones civiles vinculadas con el tema migratorio (después agrupadas en el Foro Migraciones) han realizado informes anuales bajo el título genérico de “México entre sus dos fronteras”, como producto de trabajos de observación de terreno, por parte de organizaciones e individuos miembro.

<sup>11</sup> En México, por ejemplo, las leyes establecen que las autoridades migratorias y la Policía Federal Preventiva son las únicas corporaciones competentes para ejercer dichas funciones. En la práctica, agentes de muy diversas dependencias y fuerzas de seguridad que se arrogan (arbitrariamente) las capacidades para verificar la situación migratoria de los extranjeros en su territorio e incluso para aprehenderlos. En esas condiciones, no existen garantías para que dichos agentes ejerzan tales funciones bajo estándares de respeto a los derechos de las personas, dado que no están capacitados para ejercer esa condición usurpada.

hechos de violencia física en la frontera sur de Estados Unidos atribuibles a la Patrulla Fronteriza.<sup>12</sup> Sin embargo, los detenidos reportan el maltrato ejercido por los agentes bajo diversas formas intimidatorias, con el propósito de disuadir las posibilidades de nuevos intentos de internación. Una de ellas es la forma como se les trata tanto en las patrullas cuando son conducidos a las estaciones de detención, como lo que ocurre en dichos centros, en donde muchas veces son sometidos a cambios extremos de temperatura.

La situación de los migrantes, especialmente en las zonas fronterizas, es particularmente vulnerable y riesgosa en este sentido. Por esa razón, a fines de los años ochenta, diversos sectores de la sociedad civil de la frontera norte de México plantearon la necesidad de proteger a los migrantes en tránsito, en particular en territorio mexicano antes de cruzar la frontera. Dicho señalamiento motivó la creación por parte del gobierno mexicano de los grupos de protección o Grupos Beta (como se les conoce), quienes han desempeñado desde entonces funciones de vigilancia y prestación de servicios de protección a todas aquellas personas que se encuentran en algún nivel de riesgo por su condición de migrantes. En la segunda mitad de los años noventa, el gobierno mexicano también creó los Grupos Beta Sur en su frontera sur, en donde el desafío es aún más complejo. Se trata de ejercer funciones de protección a extranjeros en tránsito por su territorio, independientemente de su condición migratoria, pero a la vez sin ejercer funciones de control migratorio.

En ambos casos, la experiencia ha mostrado que los requerimientos de protección de los migrantes no se restringe a defenderlos de acciones de personas provenientes del ámbito privado. Por el contrario, el accionar de los Grupos Beta también ha hecho evidente que son frecuentes los hechos cometidos por agentes de autoridad, o bien, que de alguna manera se coluden o brindan

---

<sup>12</sup> Ello no implica que se hayan erradicado las formas violentas de trato a los migrantes; baste recordar el caso de las personas golpeadas por agentes no sólo migratorios, sino también de otras corporaciones en franca violación de los derechos de dichas personas. También se debe resaltar la reciente aceptación por parte del gobierno mexicano del uso de “balas de goma” como supuesto recurso defensivo por parte de los agentes de la Patrulla, el cual puede prestarse a situaciones fuera de control y de abuso.

protección a delincuentes comunes o a miembros de bandas organizadas de criminales.<sup>13</sup>

Un elemento que ha venido a complicar la situación de violencia en los ámbitos de desplazamiento de migrantes indocumentados en los años recientes es la operación de las bandas conocidas de forma genérica como “Maras”.<sup>14</sup> Su conformación original es un elemento que favorece su presencia en torno a los grupos de migrantes, ya que en sus orígenes se constituyó por miembros de comunidades de migrantes en Estados Unidos, concretamente en el área de Los Angeles, California, y principalmente de origen salvadoreño. La deportación de algunos de los miembros de dichas pandillas a su país de origen propició que pronto –ante la ausencia de mecanismos exitosos de integración social de los así repatriados-- se conformara un núcleo básico en el país centroamericano.

Posteriormente, su ámbito de operación se empezó a extender a las vecinas naciones de Guatemala y Honduras, en donde se integraron también nacionales de esos países. En breve, su territorio se amplió a la frontera Guatemala-México, en donde encontró una población objetivo particularmente vulnerable en los migrantes indocumentados. En ese ámbito, los grupos de migrantes son víctimas fáciles de infiltración por quienes poseen características semejantes por su origen (físicas y lingüísticas) y que aparentan compartir su propósito (migrar al Norte) para llevarlos a lugares apartados en donde los hacen objeto de agresiones, asaltos, robos y violaciones. En épocas recientes, han llegado a realizar acciones muchas más abiertas, atentando incluso contra la población nativa, con lo que han incrementado el problema de la seguridad y ante

---

<sup>13</sup> Un caso que ilustra estas situaciones fue el asesinato del Comandante del Grupo Beta Sur-Tabasco, en 1998, quien investigó y denunció la operación en su jurisdicción de una red de traficantes/tratantes de indocumentados conformada por delincuentes comunes, pero integrada también por funcionarios municipales de México y Guatemala, así como también por agentes de autoridad de ambos países.

<sup>14</sup> Aunque no se trata de un texto académico, sino de una obra literaria, es interesante consultar el texto de Rafael Ramírez Heredia. *La Mara*, Alfaguara, México, 2004, 399 p., en el cual no sólo se describe su constitución y las características de sus miembros, sino también sus formas de operación justamente en la zona fronteriza del sur de México.

quienes las autoridades no han podido ejercer acciones efectivas de control y sanción.<sup>15</sup>

## MIGRACIÓN Y CIUDADANÍA

Si entendemos a la condición de ciudadanía como una circunstancia que garantiza el libre ejercicio de derechos de los nacionales de un país, el tema está íntimamente imbricado con la vigencia de los derechos humanos. De ahí que cuando hablamos de poblaciones migrantes, nuestra primera preocupación sobre la condición de ciudadanos y el pleno ejercicio remite a las situaciones que se viven en los países de origen y que justamente ilustran la ausencia de condiciones que garanticen la protección de sus derechos fundamentales. Como tales debemos entender no solamente los derechos políticos, que vienen a la mente en un primer momento cuando se habla de derechos ciudadanos, sino que también remite a los que tienen que ver con la seguridad de sus personas y sus pertenencias, pero también aquellos considerados como de generaciones superiores, especialmente los que tienen que ver con el desarrollo.

Precisamente, se ha demostrado que --en muchas circunstancias y especialmente en el mundo contemporáneo-- la migración laboral es un proceso que se detona por la ausencia de oportunidades para el desarrollo de los individuos y sus familias en sus comunidades de origen. También es claro que la migración se define y ocurre en dirección de aquellos entornos en los que esas posibilidades de desarrollo generan expectativas de realización.

En otras palabras, los migrantes se dirigen a mercados laborales en los cuales existen condiciones para su inserción, aunque sea en condiciones de subocupación, pero de todas maneras en relativa ventaja a las que posee en su lugar de origen, si no es que en él se encuentra desempleado. Pero además, los

---

<sup>15</sup> Ante una alerta de un posible ataque masivo por parte de las Maras en la región del Soconusco, Chiapas, y específicamente en la ciudad de Tapachula, el gobierno mexicano instrumentó un gran operativo de fuerzas combinadas en el mes de noviembre de 2004, bajo el argumento de que su presencia y actividad se había convertido ya en un problema de seguridad nacional. Se reportó que el mismo tuvo como resultado la aprehensión de un número significativo de sospechosos de pertenecer a dichas bandas delictivas. Sin embargo, como pudo observarse en los reportajes televisivos, el operativo también sirvió para allanar “casas de seguridad” en donde encontró grupos numerosos de migrantes indocumentados en espera de avanzar en su trayecto, pero cuyos responsables huyeron, seguramente advertidos de la llegada de las autoridades.

migrantes no sólo valoran las posibilidades de ocupación, sino también un complejo de factores que se podrían englobar bajo el concepto de “oportunidades de desarrollo”, aunque lo que el imaginario de los potenciales migrantes puede ser un estímulo, en los hechos muchas veces se constituye en un espejismo o un horizonte relativamente distante, sobre todo ante la falta de conocimiento informado.

### Migración y discriminación

Las posibilidades de inserción de los migrantes en los lugares de destino están altamente determinadas por sus posibilidades de ocupación en los mercados laborales. Sin embargo, no es el único factor que puede garantizar su efectivo asentamiento, pues no se trata de un simple intercambio de mano de obra entre lugares de trabajo. Se trata en esencia de seres humanos que abandonan sus comunidades, con todo lo que entraña ese concepto –el de comunidad, relativamente complejo y difícil de definir--, para incursionar en ámbitos ignotos, con características de todo tipo, por lo general radicalmente distintas a las de sus lugares de origen.

Por otra parte, en muchos de los casos de migración laboral, las poblaciones involucradas en los flujos por los mecanismos de selectividad que se instauran, pertenecen a minorías (no necesariamente las más pobres, como se ha demostrado ampliamente) en sus países de origen. En el caso del continente americano, destacan las poblaciones indígenas, mismas que en sus propias naciones constituyen poblaciones marginadas de los procesos de desarrollo y, por ende, son frecuentemente objeto de actitudes discriminatorias y racistas en sus propios países.

En ese sentido, la opción migratoria puede constituir una salida para resolver necesidades de supervivencia, sobre todo en términos laborales y de generación de ingresos, necesarios no sólo para la subsistencia del propio migrante, sino también para la de su familia. No obstante, en la mayoría de los casos, no se registran cambios significativos respecto de la condición de marginalidad y, lo que es peor, en muchos casos se acentúa la situación de

discriminación y racismo, al experimentarla bajo otras modalidades, muchas veces más crueles y dolorosas, en el nuevo entorno de asentamiento.

Las comunidades de mexicanos residentes en Estados Unidos son un ejemplo de este proceso, en el que por su volumen se han venido a sumar a otros grupos de inmigrantes que también padecen situaciones de este tipo. A pesar de sus antecedentes de vecindad y residencia en dicha nación, el incremento experimentado por las migraciones en los decenios recientes ha puesto en evidencia su creciente condición de marginación y discriminación. Incluso su inserción en nichos del mercado laboral, que ya no son ocupados y mucho menos competidos por los nativos, es un hecho que ha contribuido a la profundización de sentimientos, actitudes y trato discriminatorios.

### Migración e identidad

La presencia creciente de comunidades de inmigrantes en países receptores en los años recientes ha renovado y exacerbado el debate sobre las condiciones en que su presencia se realiza en dichas sociedades. Las discusiones sobre la integración, la asimilación o el choque cultural de estas poblaciones es parte de confrontaciones teóricas, pero que forman parte de las posturas adoptadas en materia de políticas y programas que tienden a diferenciar el trato hacia los extranjeros. La rispidez del debate y la tensión derivada han llegado a trascender la mera distinción en el tratamiento y las medidas a los inmigrantes según su condición migratoria, autorizada o no.<sup>16</sup> Así, en Estados Unidos han surgido iniciativas tendientes a excluir a extranjeros de la cobertura de programas sociales, sin perjuicio de su situación migratoria.<sup>17</sup>

En ese contexto de continua tensión e incluso agresión encubierta bajo el manto de actitudes discriminatorias y xenofóbicas, las comunidades de

---

<sup>16</sup> Un ejemplo reciente de ello es la polémica generada por la obra más reciente de Samuel P. Huntington. *¿Quiénes somos?: los desafíos a la identidad nacional estadounidense*, 1ª. Ed., Editorial Paidós, México, 2004, 288 p.

<sup>17</sup> Es el caso, por ejemplo, de la llamada Propuesta 187 impulsada por el Gobernador Pete Wilson en la California de los años noventa, pero que, a pesar de haber sido votada positivamente, fue suspendida porque un juez la consideró inconstitucional. Otro tanto ocurre en este momento con la Propuesta 200, también aprobada en el estado de Arizona y cuya entrada en vigor está siendo seriamente cuestionada. Ambos ejemplos tienen en común la intención de excluir a extranjeros de los beneficios de programas sociales.

inmigrantes han debido desarrollar mecanismos de defensa y resistencia. Más allá de los logros organizativos en defensa de los derechos laborales, también largamente debatidos, en la época reciente destacan los avances en materia de organización en pro de otro tipo de reivindicaciones. Desde hace varios decenios, las comunidades de origen mexicano han levantado banderas para defender el derecho a proteger sus raíces y, en general, los elementos que identifican su identidad de origen, como pueden ser el idioma, los símbolos nacionales, los trajes, las costumbres, las celebraciones, entre otras.

Sin embargo, un fenómeno más reciente es la creciente presencia de organizaciones de migrantes pertenecientes a alguna etnia de las que componen el abanico de comunidades indígenas mexicanas. Dichas instancias se han venido a sumar a las federaciones y organizaciones que tradicionalmente han agrupado a los inmigrantes en razón de su comunidad de origen, es decir, según una definición de pertenencia de índole territorial, o sea, vinculada a sus estados y regiones de origen. Este proceso no ha sido exclusivo de los indígenas mexicanos, pues paralelamente y debido a la creciente emigración reciente de poblaciones indígenas de otros países del continente (mayoritariamente guatemaltecos), también se ha observado un incremento de organizaciones de ese tipo, principalmente en estados como California y Florida, las cuales también desarrollan procesos de reivindicación étnica y no sólo nacional.

#### Los derechos políticos de los migrantes

Es frecuente relacionar el concepto de los derechos políticos a una de sus expresiones más comunes, como lo es la reivindicación por ejercer el voto en procesos electorales de diversa índole. El debate más reciente remite a las demandas ejercidas por miembros de comunidades de inmigrantes que aspiran a participar en procesos de elección en sus países de origen. Más allá de los derechos esenciales que subyacen a ese reclamo, los así demandantes también apelan a un hecho que ha adquirido dimensiones significativas y que tiene que ver con su creciente contribución económica, no solamente para la subsistencia y, en general, la reproducción de sus familias, sino también para el desarrollo de sus

comunidades y regiones de origen. El envío de remesas constituye –en primera instancia-- un insumo importante para las críticas economías de los países emisores de migrantes, sin profundizar en el destino de dichos recursos y sin analizar la derrama y los efectos colaterales de su ingreso o egreso de los sistemas monetarios.

Sin embargo, la dimensión política de la situación de los migrantes es mucho más amplia que el reconocimiento y ejercicio efectivo en procesos electorales. En realidad, remite a la construcción de una ciudadanía que, en los tiempos modernos, se instaura en un plano binacional, o si se quiere, multi o transnacional. Los migrantes y sus familias se han convertido en entidades cuyas actividades se despliegan en un ámbito que trasciende fronteras y, por lo tanto, es un actor activo y efectivo en más de un territorio nacional.

Si retomamos los elementos iniciales de este trabajo y consideramos la dimensión humana de la migración, tenemos que subrayar que los migrantes no son solamente un factor productivo en las sociedades de destino. Además de su condición de consumidores de bienes materiales, también lo son de productos de otros procesos sociales; al mismo tiempo, son actores que, con diversas intensidades, interactúan con el conjunto de la sociedad receptora. Los mecanismos de exclusión derivados de las actitudes y prácticas discriminatorias y xenofóbicas, pero también los que se desprenden de las distinciones que se basan en su condición migratoria, no son elementos suficientes para considerarlos al margen de la dinámica social en que están insertos.

El derecho finalmente acordado por varios países de emigrantes, consagrado en las leyes de “no pérdida de la nacionalidad”, se constituyó en un recurso para que los emigrantes pudieran recuperar parte de su condición de sujetos de derecho, a pesar de la distancia y ausencia del territorio. Sin embargo, en el espíritu de los legisladores estuvo siempre presente la idea de que este derecho no sólo no pretendía desalentar la lucha por la construcción de una ciudadanía en los países de destino, sino que además debía complementarla, permitiendo la conservación de las raíces y los vínculos con su identidad y nacionalidad originales.

Otro aspecto de esta dimensión tiene que ver con las modalidades y recursos de los que los migrantes pueden echar mano para valer sus derechos, nuevamente de manera independiente de su condición migratoria. Un principio fundamental es que hay derechos que son irrenunciables y que no pueden estar vinculados al cumplimiento de las regulaciones migratorias. Es lo que ocurre con los derechos laborales. Sin embargo, es frecuente observar en la región cómo los empleadores, con la colaboración de autoridades, anteponen la condición migratoria como un subterfugio para evadir las obligaciones laborales.

En México y particularmente en la región fronteriza del sur, se ha observado y denunciado cómo algunos conflictos laborales son “resueltos” por la vía de la deportación de los trabajadores, quienes en ausencia no pueden ejercer la defensa de sus derechos. Pero esta situación no se restringe al ámbito de lo laboral. También hay denuncias registradas sobre situaciones de abusos (violencia física, destrucción de documentos, extorsión, entre otros) cometidos por autoridades, que también quedan en la impunidad debido a que las víctimas son deportadas en forma expedita (por su situación migratoria irregular), antes de que puedan levantar una denuncia y, por lo tanto, de esta manera se niega el acceso al debido proceso.

#### Una reflexión sobre las perspectivas futuras

Las observaciones del escenario actual y los pronósticos para un futuro mediano de las migraciones en la región señalan que no sólo es un fenómeno que posee un *momentum* de intensidad y proporciones significativas, sino que tiende a permanecer por un buen tiempo. Por otra parte, se trata de un fenómeno regional, con las implicaciones que dicha afirmación posee en términos de desafíos a políticas públicas que no pueden permanecer aisladas de ese contexto extraterritorial.

Además, las migraciones en la región son eminentemente de carácter laboral; las experiencias vividas en los años ochenta, cuando los conflictos sociopolíticos provocaron desplazamientos masivos de población, han quedado atrás, tal vez con excepción del caso colombiano. Ello no significa que los países

de la región descuiden la importancia de las instituciones para la protección de los derechos de poblaciones potencialmente refugiadas o demandantes de asilo. En ese sentido, el ámbito de ocurrencia de esos fenómenos trasciende los límites de la región y se extienden —como las estadísticas recientes, por cierto no numerosas, de demandantes de protección lo demuestran— a diversas regiones del orbe.

La vigencia del respeto y protección de los derechos humanos de las poblaciones migrantes en la región es una asignatura pendiente, en alto grado preocupante por la relativa escasez de instituciones que la garanticen. A pesar de que el discurso de todos los Estados la plantea como una prioridad, hay al menos dos elementos que cuestionan su validez. Por una parte, el tema migratorio debe competir con una extensa gama de otros temas que presionan en la agenda de los derechos humanos de la mayoría de los países. Por la otra, el tratamiento del fenómeno migratorio aislado de otros tópicos de política pública impide la construcción de una política migratoria de Estado, que aborde de manera integral el manejo y administración del fenómeno en razón de su naturaleza y características de dimensión humana.

Los avances en materia de legislación e institucionalización de recursos para proteger los derechos de poblaciones vulnerables como es el caso de los migrantes y sus familias siguen siendo insuficientes por diversas causas. Una de ellas es la ausencia de coherencia y actualización de los marcos jurídicos nacionales con los principios adoptados en el conjunto de instrumentos de derecho internacional. Claro que ello es aplicable en el caso de que se trate de países parte de dichas convenciones internacionales, pero la situación se complica en el caso de algunos países, principalmente receptores de migrantes, los cuales se rehúsan a adherirse a dichos instrumentos.

El otro aspecto preocupante y que impide avances en materia de protección de derechos entre las poblaciones migrantes es la insuficiencia para el combate de la comisión de ilícitos, especialmente por las prácticas corruptas y de colusión entre agentes de autoridad y delincuentes, especialmente cuando se trata de bandas organizadas. El endurecimiento de las políticas y las medidas de control

han propiciado incrementos no sólo en las violaciones de derechos humanos, sino también en los riesgos y la vulnerabilidad de los migrantes, sobre todo en situación de tránsito.

La construcción de ciudadanía en un *work in progress* en la medida en que las comunidades de migrantes enfrentan serios obstáculos para su organización en materia de gestión de reivindicaciones relacionadas con el pleno ejercicio de sus derechos. Las demandas porque se reconozca su derecho al voto en las elecciones de los países de origen pueden ser vistas como justas, pero son una parte de un amplio complejo de requerimientos. También habría que analizar en su justa dimensión los requerimientos en materia de protección de sus derechos en los lugares de destino, que pueden remitir a una serie de ámbitos hasta ahora poco trabajados, además de los que se relacionan con los problemas laborales.

Las luchas en defensa de la identidad forman parte de un debate que puede adquirir dimensiones importantes, sobre todo por su relación con la discusión sobre los procesos de integración y asimilación en los países receptores. En ese contexto, un actor social importante y en cierta forma aún relativamente emergente es el conjunto de organizaciones de migrantes indígenas, quienes están construyendo una agenda que no sólo incluye elementos de nacionalidad (país), sino también de comunidad étnica. Los antecedentes de racismo y exclusión vividos por ellos en sus países de origen puede otorgar elementos novedosos a la lucha en defensa de sus derechos.