

Migración, derechos humanos y nuevos paradigmas: La solución está en la cooperación para el desarrollo

*Mauricio Farah Gebara**

La migración es uno de los grandes desafíos del siglo XXI; no por su novedad, ya que el ser humano ha sido migrante siempre, sino por la complejidad de las actuales relaciones entre los Estados nacionales, que han decidido incorporarse a la globalización. En tanto no se incluya en ella a los migrantes, ese grupo avanza por caminos inciertos, al borde de los mayores riesgos y en la sombra de la clandestinidad, a la que han sido remitidos por políticas y leyes que no corresponden con la realidad.

México debe asumir su responsabilidad en la materia y emprender reformas legales e institucionales que le permitan atender el fenómeno migratorio de manera eficiente y con perspectiva de derechos humanos. Al mismo tiempo, debe ser capaz de gestionar ante Estados Unidos un trato digno para los mexicanos que migran hacia ese país. El desafío es la congruencia, la eficacia y la transformación de los paradigmas que hasta ahora han regido, infructuosamente, respecto de la migración masiva.

Los rostros de la migración en México

Como pocos países, a México le corresponde concentrar en su territorio todas las expresiones de la migración: ubicado entre la poderosa economía estadounidense y las débiles economías centroamericanas, así como entre sus asimetrías internas, el nuestro es país de origen, tránsito y destino de migrantes.

Esta circunstancia le impone el deber político y ético de la congruencia. La realidad, por sí misma, lo coloca en una posición privilegiada para la comprensión del fenómeno, porque en tanto los países que sólo son expulsores carecen de la visión

* Mauricio Farah Gebara es maestro en Política y Gobierno por la Universidad de Essex, Inglaterra. Licenciado en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México, graduado con Mención Honorífica. De febrero de 2005 a la fecha se desempeña como Quinto Visitador General de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

de los receptores, y a la inversa, a México la realidad le ofrece ambas visiones y le aporta una tercera: la de la transmigración.

Nutrido por esta experiencia cotidiana, México debería ser hoy uno de los países vanguardistas en la atención de la migración, tanto en materia legislativa como institucional, así como en el diseño de programas de desarrollo regional, en salvaguarda de los derechos humanos de los migrantes, en generación de acuerdos internacionales para abrir opciones de migración legal para los trabajadores y en visados para transmigrantes.

Pero el país cuenta con una legislación migratoria que data de hace 33 años y que ha permanecido estática a pesar de que es justamente en las últimas tres décadas cuando más se ha transformado el fenómeno migratorio.

Hoy sale del país la misma cantidad de mexicanos que en la década de los 60 emigraba en un año, y hoy el Instituto Nacional de Migración (INM) asegura en quince días la misma cantidad de extranjeros irregulares que aseguraba en un año al empezar la década de los 80.

Además, habida cuenta de la indiferencia oficial que ha prevalecido, hoy la inmigración (la inmensa mayoría con intenciones transmigrantes) y la emigración tienen perfiles que antes le eran ajenos o se manifestaban tenuemente: presencia abundante del crimen organizado, una gran violencia en contra de migrantes, pulverización de rutas, y constante violación a los derechos humanos.

En Estados Unidos, la política de la contención, mediante el fortalecimiento de la vigilancia fronteriza a partir de 1994, no ha logrado detener la migración y, en cambio, ha contribuido a una alta concentración del crimen organizado en la frontera, específicamente del dedicado al tráfico de personas, y ha propiciado la muerte de más de 4 mil migrantes mexicanos, al empujar la migración a zonas de alto riesgo, inhóspitas y de climas extremos.

A pesar de un gasto que se aproxima a los 30 mil millones de dólares en aumento de personal fronterizo, equipamiento, tecnología y bardas, el flujo migratorio se ha incrementado. En los últimos cinco años, alrededor de un millón y medio de mexicanos han logrado cruzar la frontera, en tanto que otros 500 mil han emigrado legalmente o con visa de turista. Estos resultados no han sido suficientes para convencer a los estadounidenses de la necesidad de reorientar sus políticas y acciones migratorias. Por el contrario, como si haciendo los mismo se pudieran esperar resultados diferentes, ahora se disponen a construir 1,126 kilómetros de bardas, diez veces más de las que han erigido en 20 años.

Por otra parte, han proliferado las iniciativas, federales y estatales, con tintes antiinmigrantes, así como las redadas de migrantes que, entre otros efectos, han separado familias y acentuado el estado de incertidumbre en que viven quienes de una u otra forma han logrado instalarse y mantenerse en un empleo.

México ha protestado formalmente una y otra vez, pero sus reclamos han sido recibidos con indiferencia. Los gobiernos en turno han considerado su deber manifestar su inconformidad, incluso han *condenado* las medidas antiinmigrante, pero hasta ahora pareciera que los reclamos son un fin y no un medio. Se cubre el expediente. Se archiva.

Mientras tanto, los migrantes irregulares en México también son víctimas del olvido. Una tragedia o un hecho escandaloso los coloca temporalmente en la atención, sólo para que después se les envíe de vuelta a la sombra, allí donde no provoquen un sobresalto al optimismo, allí donde no alteren la paz de la conciencia.

Cientos de miles de migrantes, en su mayoría centroamericanos, se internan cada año en México con la intención, en un alto porcentaje, de llegar a Estados Unidos, en tanto que otros lo hacen para trabajar en los campos de Chiapas. De unos y otros se abusa permanentemente.

La congruencia escasea. Lo mismo que reclamamos a Estados Unidos debiera ser motivo de atención en México. Aquí no hay muros visibles, pero existen otros: los del abuso, el robo, el maltrato, la extorsión, la agresión impune. Muros invisibles pero concretos, que alcanzan a los migrantes a donde vayan, móviles como ellos, cambiantes y adaptables según el momento y la circunstancia: desde peajes *de facto* hasta secuestros, desde asaltos en trenes y caminos de extravío por parte de la delincuencia, hasta extorsiones y negación de derechos por parte de la autoridad.

Tanto en Estados Unidos como en México, hemos decidido tener fronteras-muro; hemos renunciado, ojalá sólo sea una renuncia temporal, a edificar fronteras-puente. Ambas construcciones humanas, los muros dividen, los puentes unen; los muros impiden el diálogo, los puentes lo hacen posible.

Los derechos humanos de los migrantes

Los migrantes irregulares se saben clandestinos. Viajan en la penumbra, anhelando la invisibilidad, la inexistencia. Quisieran desaparecer en el tránsito para reaparecer en los campos, en los restaurantes, en las empacadoras de carne, conscientes de que en el camino se les persigue y acosa, se les detiene y agrede, en tanto que en los lugares del empleo se les necesita. Ellos precisan llegar para recuperar algo de sí mismos. En el trayecto son nadie. Aunque sólo sea de manera utilitaria, la existencia se les regresa en donde su fuerza de trabajo es imprescindible.

Diversos instrumentos internacionales han reconocido los derechos de los migrantes, desde la *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, hasta el *Pacto de Derechos Civiles y Políticos* y la *Convención Internacional para la Protección de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familias*, pero el amparo que brinda el marco legal internacional se pulveriza en la realidad concreta de cada país.

Cuando un migrante mexicano es herido o muerto en Estados Unidos por un agente de la patrulla fronteriza, el argumento siempre es el mismo: el agente actuó en defensa propia y, además, el migrante no era tal: era un traficante. El caso se resuelve antes de abrirse.

En México ni siquiera hacen falta argumentos. Los casos de los migrantes vejados, de las mujeres violadas, de los asesinatos, son sólo para los medios de información. Oficialmente no hay respuesta, ni acciones, ni explicaciones. Al fin se trata sólo de migrantes. Seres humanos que no son de ninguna parte, víctimas solamente de su propia audacia.

Culpables de lo que les sucede, tanto en México como en Estados Unidos mueren porque quieren. La decisión es suya. Nadie, más que el migrante que se sube al tren o que se interna en el desierto, es el responsable. Los Estados han claudicado de su responsabilidad de dar seguridad y garantías a todos los que se encuentren en su territorio, sin importar su condición migratoria.

El promedio anual de migrantes irregulares que ha asegurado el INM en los últimos tres años es de 215 mil, cifra que sólo es una referencia para medir la magnitud de la inmigración, pues no se sabe cuántos logran llegar a Estados Unidos.

En su mayoría guatemaltecos, hondureños y salvadoreños, en ese orden, los migrantes cruzan la frontera de México por diversos puntos. La mayoría lo hace por Tapachula, Chiapas, desde donde, a partir de que el tren Chiapas-Mayab dejó de operar como consecuencia del huracán Stan, recorren 300 kilómetros para llegar a Arriaga, donde el tren sigue operando.

El recorrido impone altos riesgos para los migrantes, desde toparse con malos servidores públicos que los extorsionan y maltratan, hasta ser víctimas de asaltantes e incluso del propio clima, que alcanza altas temperaturas.

Pero también son miles de migrantes los que cada mes optan por cruzar la frontera con México por El Ceibo, Guatemala, y recorrer, desde allí, 56 kilómetros hasta Tenosique, Tabasco, también con la intención de abordar el tren para adentrarse en territorio mexicano.

Las caravanas de migrantes que llegan a Tenosique son vastas. Cientos de ellos deambulan por las vías del ferrocarril, en espera del momento crucial de abordar el tren, que puede darles alas o cortárselas. Los que corren con suerte, vuelan en el tren sobre cientos de kilómetros; los que no, esperan la siguiente oportunidad; otros pierden un pie, un brazo, las dos piernas, la vida.

Aún así, quienes logran llegar a Tenosique son ya los afortunados. Pequeña fortuna, si se toma en cuenta que la distancia para llegar a Estados Unidos sigue siendo de 3 mil kilómetros, pero puede considerarse un amable gesto de la suerte porque hoy el tramo de 56 kilómetros que separa a Tenosique de El Ceibo es una de las

zonas de mayor peligro en la República. Arriesgado de día, imposible de noche. Y casi siempre hay un trozo de noche, o una noche entera, en el recorrido de los migrantes, puesto que superar esa distancia a pie implica, en un caso óptimo, al menos 12 horas.

Las bandas de delincuentes son el azote de los migrantes. Los acechan, los despojan de sus pertenencias y de su dinero, los humillan, violan a las mujeres, y llegan a agredirlos con pistolas o machetes u otra arma. Son heridas sin piedad ni límite. Cicatrices para siempre. Sobrevive el que dicta la suerte. Los agresores son integrantes de bandas asesinas, ajenas al escrúpulo, a la autocontención.

El número de víctimas ha ido en aumento, sin que se conozca la verdadera cifra porque de muchas agresiones nada se sabe, y de otras apenas existen referencias, testimonios difusos en cuanto lugar y hora, pero que perviven en la memoria del sobreviviente. De acuerdo con información del Instituto Nacional de Migración, de 2004 a 2006 y hasta el primer semestre de 2007 sólo en el tramo comprendido entre El Ceibo y Tenosique habían sido asesinados 55 migrantes y otros 230 han resultado severamente lesionados.

La pesadilla de los migrantes no termina cuando logran llegar al centro o al norte del país. Cada tramo, cada escala, representa un riesgo, que frecuentemente se transforma en abuso, daño físico, humillación, maltrato.

Durante 2005 y 2006, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) abrió cerca de 800 quejas relacionadas con presuntas violaciones a los derechos humanos de los migrantes.

La CNDH ha documentado casos de migrantes severamente golpeados; de elementos de seguridad privada que detienen a los migrantes o los bajan violentamente de los trenes e incluso provocan su mutilación; de sofisticadas redes de tratantes de personas que las conducen a la esclavitud ante la complacencia de las autoridades; de una mujer que estuvo a punto de perder la vida por la agresión de una presidiaria sentenciada con la que incompresiblemente compartía celda; de migrantes a los que despojan de su calzado y los hacen caminar descalzos como recurso de sometimiento; de migrantes encerrados en cuartos oscuros en las estaciones migratorias donde los atan, los esposan y humillan; uno de ellos incluso murió, imposibilitado de pedir ayuda y excluido de la atención médica que requería.

Por estos y otros casos, la CNDH ha emitido 13 recomendaciones, así como una Recomendación General, cuyo propósito es evitar las verificaciones migratorias ilegales, así como la detención irregular de migrantes por parte de autoridades no facultadas para hacerlo, puesto que estas funciones son por ley exclusivas de los agentes migratorios y de la Policía Federal Preventiva.

Permitir que corporaciones policíacas no facultadas intervengan en actividades migratorias es alentar el abuso e incluso oficializarlo, así como abrir espacios a la arbitrariedad.

Asimismo, en diciembre de 2005, la Comisión Nacional presentó un *Informe Especial del estado que guardan los derechos humanos en las estaciones migratorias*, en el que se documenta la falta de seguridad jurídica, la violación al derecho a la salud, el hacinamiento, la falta de aviso consular y otras deficiencias con las que operan estas instalaciones, en donde prevalece la carencia de una conciencia humana en el trato a los migrantes.

La nueva administración federal ha aceptado estos señalamientos y se ha comprometido a subsanar lo necesario, en una actitud que envía señales alentadoras pero que tendrá que ser validada en los hechos.

Marco legal e instituciones, un desencuentro con la realidad.

El entramado jurídico e institucional padece un desencuentro con su tiempo. Un fenómeno que involucra a cientos de miles de migrantes no puede seguir atendándose con un marco legal que se conformó cuando se trataba de menos de diez mil, es decir, cuando la migración apenas alcanzaba un promedio diario de 27 personas, en tanto que ahora al menos cruzan la frontera sur de México mil personas cada día.

El crecimiento, naturalmente, ha entretejido el escenario de tal manera que ahora es más diverso, confuso, caótico. La franja fronteriza se ha convertido en una zona de alto riesgo, donde la ley ha quedado reducida al delito menor, en tanto que homicidios y violaciones se adueñan del área al amparo de la impunidad.

Una reforma al marco legal migratorio de México tiene que incluir la despenalización de la migración y de los migrantes, pues su criminalización no sólo va en contra de los avances y acuerdos internacionales sino que es terreno fértil para la extorsión, la amenaza, la arbitrariedad, lo que ahora constituye parte de la gama de abusos de que hoy son víctimas los migrantes.

Una reforma migratoria debe considerar, en síntesis, al menos los siguientes aspectos:

Se requiere una nueva Ley General de Población o incluso analizar si debe existir una paralela, exclusivamente referida a la migración. En todo caso, la ley debe garantizar la vigencia de los derechos humanos de los migrantes, sancionar a las autoridades que los vulneren y redefinir conceptos y criterios que hoy han quedado rezagados.

Es necesario que se precisen las facultades de los agentes del Instituto Nacional de Migración, que hoy cuentan con un amplio margen de discrecionalidad en su actuación.

Es urgente que las policías estatales, municipales y privadas dejen de detener a migrantes porque, además de que no está en sus facultades, es claro que lo hacen a partir de una sospecha, que a su vez sólo tiene por base la apariencia, lo que es una evidente muestra de discriminación.

Se requiere, asimismo, el cumplimiento puntual y en todos los casos de la obligación expresa de las autoridades de migración de realizar la notificación consular correspondiente, de acuerdo con lo establecido por el artículo 36 de la Convención de Viena.

Igualmente importante es que la Cámara de Diputados vote la Ley de Trata, ya aprobada por los senadores, para que el marco jurídico responda a un delito que ha permanecido impune debido a vacíos legales injustificables. No debe tolerarse que gente sin escrúpulos siga lucrando con la explotación sexual o laboral de mujeres y niños.

Es preciso homologar el marco legal migratorio con los instrumentos internacionales, entres otros con el *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, la *Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familias*, y la *Resolución de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU sobre las obligaciones de los Estados para con los trabajadores migratorios*.

Al respecto hay que hacer hincapié en la necesidad de modificar la Ley Federal del Trabajo para homologarla con los instrumentos internacionales y, especialmente con el espíritu de la *Opinión Consultiva OC 18* de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre los derechos de los trabajadores.

Lo que sucede en el sur tiene su símil en el norte, con sus propias características: tendencia de las legislaturas estatales a promulgar leyes que reduzcan el acceso de los migrantes a los programas asistenciales, y a otorgar facultades a sus policías locales para que detengan a migrantes por el hecho de serlo; mayor presencia de grupos de civiles que se autoerigen en guardianes de la frontera; crecimiento de casos en los que migrantes son heridos e incluso muertos por armas de fuego, en ocasiones accionadas por agentes de la Patrulla Fronteriza; aumento de bardas y de vigilancia en las zonas urbanas, lo que obliga a los migrantes a transitar por áreas de alto riesgo...

Aun cuando existan desacuerdos en torno de las propuestas de solución, seguramente existe consenso respecto de que lo realizado hasta ahora ha desembocado en resultados insatisfactorios o francamente indeseables. En consecuencia, es necesario repensar lo que hemos venido haciendo y construir nuevos paradigmas en materia migratoria que permitan enfrentar el desafío presente, así como el que se yergue en el horizonte para las próximas dos décadas.

Estados Unidos ha gastado cerca de 30 mil millones de dólares en los últimos doce años para fortalecer la vigilancia de su frontera, ¿qué resultados se habrían obtenido si esos recursos o parte de ellos se hubieran canalizado a la cooperación para el desarrollo?

Es tiempo de extraer a la migración de la agenda policíaca para incluirla en la agenda del desarrollo y de los derechos humanos. Porque no puede haber política migratoria sin programas de desarrollo. Y tampoco pueda haberla sin una perspectiva de derechos humanos. Son millones de vidas las que están de por medio. Demasiada tarea para cedérsela a la inercia.

Conclusiones

Los paradigmas de la contención, la simulación y la persecución, que hasta ahora han prevalecido en materia migratoria, reclaman un profundo cambio en la visión y las acción de los Estados nacionales.

Tanto los países emisores como los receptores deben emprender las transformaciones necesarias, tanto para disminuir los factores que impulsan y atraen a los migrantes, como de sus legislaciones. En el caso de México, es urgente que lleve a cabo una reforma migratoria que incluya, como innovación esencial, la despenalización de la migración y de los migrantes, así como una perspectiva de derechos humanos, que garantice la verdadera igualdad en seguridad y en garantías para todas las personas que se encuentren en su territorio, con independencia de su condición migratoria.

Asimismo, su capacidad de diálogo y entendimiento con Estados Unidos debe fortalecerse, habida cuenta de que la migración es, por definición, un fenómeno bilateral e incluso multilateral. Se trata de lograr la regularización de millones de mexicanos que viven en Estados Unidos sin documentos, de abrir cauces para la migración legal para trabajadores y de acabar con la política de extrema vigilancia, que sólo ha contribuido a hacer de la frontera un territorio de violencia sorda y de operación del tráfico de personas, así como de espacio para la muerte cotidiana de migrantes.

No son dos desafíos, sino dos caras del mismo reto. Y a las dos hay que atender, y hacerlo de manera integral y humana. Hay que enfrentarlo: las otras dos opciones, la de la parálisis o la de la fuga, han probado ya su ineficacia. Sólo asumiendo su responsabilidad sin excusas, el Estado mexicano podrá resolver el creciente desafío que la migración representa. Hay que dejar de verla como un problema de seguridad, para atenderla como un fenómeno social y económico y una oportunidad de desarrollo.