

Derecho(s) y política migratoria en México

Miguel
Vilches Hinojosa

Sonora y Guanajuato ante la migración

Resumen: Este trabajo propone una distinción analítica entre derecho y política migratoria dentro del contexto de la migración México-Estados Unidos y analiza la visión dominante de las políticas migratorias que enfatizan la seguridad y la soberanía. Sobre esta base, se examina el derecho que enmarca las políticas migratorias de dos entidades federativas en México: Guanajuato y Sonora. Las diferencias entre éstas dependen de la realidad social de las migraciones transcurridas en cada territorio estatal, pero además obedecen a rupturas en los enfoques jurídico-políticos bajo los que se diseñan las estrategias migratorias en México; de estas entidades, una por lo menos, lanza un reto a la manera tradicional de atender la migración internacional. El trabajo concluye con planteamientos que intentan marcar sendas para continuar los estudios de política y derecho migratorio.

Abstract: This work proposes an analytical distinction between law and migration policy in the context of Mexico-USA and analyses the prevailing approach about migration policies that emphasize the security and sovereignty. On this basis, we examine the law that frames the migration policies of two states in Mexico: Guanajuato and Sonora. The differences between them, depends on the social reality of migrations that occur in each state territory, but also they are due to breaks in the legal and political approaches that are designed under the migration policies in Mexico and at least one of them launches a challenge to the traditional way of understanding international migration. The paper closes with conclusions that try to outline ways to further research and studies about migration law and migration policy.

Résumé: Cet article propose une distinction analytique entre le droit et la politique migratoire dans le contexte de la migration du Mexique vers les États-Unis et analyse l'approche dominante des politiques migratoires qui mettent l'accent sur la sécurité et la souveraineté. Sur cette base, nous examinons la normativité qui encadre les politiques migratoires de deux états mexicains: Guanajuato et Sonora. La différence entre les deux situations dépend de la réalité sociale des migrations qui se produisent dans chacun de ces états mais découle aussi de ruptures dans les approches juridiques et politiques conçues dans le cadre des politiques migratoires au Mexique. Un de ces états lance d'ailleurs un défi à la façon traditionnelle d'aborder les migrations internationales. Le document se termine par des conclusions qui tentent d'esquisser des pistes pour la poursuite des études sur le droit et les politiques migratoires.

[Políticas migratorias, derecho migratorio, derechos humanos de los migrantes, Guanajuato, Sonora]

En este artículo buscamos mostrar las rupturas institucionales, las transformaciones legales y la aparición de nuevos esquemas jurídico-políticos derivados de la compleja actividad migratoria en México. Al mismo tiempo señalamos las nuevas direcciones que han tomado los esquemas legales y administrativos desarrollados en dos entidades federativas mexicanas para mitigar las consecuencias negativas de la migración internacional, tales como la muerte de migrantes, la violación de los derechos humanos que incluye la explotación laboral y sexual, entre otros. Queremos contribuir en las discusiones que potencien las oportunidades de desarrollo, social y humano de las personas involucradas en el proceso migratorio.

Partiremos por señalar la relación existente entre derecho y política migratoria, la cual nos inspira a realizar el análisis desde dos maneras distintas de concebir la política migratoria en México. Presentamos un análisis del énfasis puesto en la perspectiva de seguridad que caracteriza actualmente a la mayoría de los programas gubernamentales de inmigración (sobre todo en los Estados Unidos) y en el concepto de soberanía de los estados nacionales que subyace en buena parte de las acciones políticas emprendidas contra los extranjeros. La

política y el derecho migratorio se han enfocado erróneamente desde la óptica de la seguridad nacional y el presupuesto de soberanía absoluta de los estados.

El núcleo del artículo es el análisis de dos acciones gubernamentales que atienden el fenómeno de la migración internacional (en la segunda parte de la primera década del siglo XXI), pero que no dependen directamente de la política migratoria del gobierno federal en México sino que son acciones de gobiernos estatales: Sonora y Guanajuato.¹ El análisis comparativo de estas acciones evidencia las contradicciones al gestionar la migración internacional entre dos entidades federativas de un mismo país. Guanajuato y Sonora representan, justamente, dos visiones muy diferentes de dicha gestión, las cuales se debaten entre visiones economicistas –privilegian los beneficios de las remesas de los migrantes y el alivio al mercado de trabajo local– y visiones de asistencia humanitaria –brindan ayuda de emergencia a las personas en extrema vulnerabilidad–. Ambas perspectivas se confunden con presiones de las autoridades estadounidenses por luchar en contra de la migración irregular.

Las acciones gubernamentales dejan entrever determinados aspectos y ocultan otros: las medidas aplicadas por las autoridades tienen por objetivo, ya sea capitalizar el apoyo social que se traducirá en votos o bien, aliviar las tensiones sociales que provoca la dinámica migratoria de cada región.²

Mediante esta comparación, que toma en cuenta las particularidades de la problemática migratoria de cada región, encontramos un ejemplo que aclara la necesidad teórica y práctica de distinguir las relaciones entre derecho y política migratoria. Además evidencia la pertinencia de que las políticas públicas, ya sean federales o locales, que atienden a la migración internacional, cuenten con un enfoque de derechos, antes que privilegiar el formalismo jurídico centrado en el debate de limitar las acciones de las entidades federativas, en materias reservadas para la federación, como es el caso de la migración internacional.

Ante la tradicional competencia federal para tratar los temas de migración internacional, exponemos un argumento jurídico que justifica y respalda las acciones de los gobiernos locales para garantizar los derechos humanos de las personas migrantes, ya que parecería que una de las acciones analizadas estaría invadiendo las facultades de la federación para controlar los flujos migratorios de entrada, tránsito y salida al territorio nacional. ¿Existe alguna justificación legal para intervenir en el proceso migratorio internacional por parte de los gobiernos estatales por encima de la federación?

Finalmente, planteamos algunas conclusiones que incluyen las ideas principales, con la intención de abrir diferentes líneas de trabajo para impulsar y mejorar las acciones gubernamentales a nivel local y federal, de tal forma que los efectos negativos provocados por la migración internacional en la vida de las personas migrantes, disminuyan.

DESENOQUES POLÍTICOS DE LA MIGRACIÓN: SEGURIDAD Y SOBERANÍA

La dimensión política de los procesos migratorios ha sido estudiada desde múltiples perspectivas, enfoques y metodologías. En general, se parte del concepto amplio de política, entendido como “la relación más elemental que los sujetos establecen con la autoridad, el poder en sus múltiples formas” (Calderón, 2006: 45). Nos interesa aquí el enfoque gubernamental de las políticas migratorias, porque confluye la dimensión jurídica de las migraciones, marco público desde el que se tejen las acciones gubernamentales. Es cierto que se ha reconocido que “los acuerdos, leyes y reglamentos definen la vida de quienes participan en el flujo migratorio” (*idem*), pero pensamos en la necesidad de analizar con mayor detenimiento y profundidad, la relación existente entre derecho migratorio (Victal, 2004; Silva, 2004) y política migratoria (Mármora, 2002; Krieger, 2006).

En este trabajo nos interesa señalar lo defendido en otros momentos:³ la construcción entre derecho migratorio y política migratoria como proceso circular. Éste es un proceso dialéctico entre las acciones gubernamentales, las presiones de la sociedad civil (pro o anti inmigrantes), y los efectos reales que se producen en la sociedad. De tal manera que tanto el derecho migratorio está co-determinado por la política migratoria y la política migratoria está co-determinada por el derecho migratorio. Este último como marco de la política migratoria también desarrolla acciones, programas y efectos que se vuelven para exigir modificaciones del derecho.

Esta distinción aclaratoria no es irrelevante, cobra importancia a nivel analítico y plantea un nuevo horizonte en contra de la concepción dominante en México, que consiste en que las reformas legales son irrevocables, o bien que los esquemas legales nunca se modifican. Pensamos que es necesario, aún más en el tema de las migraciones, dar realce a la importantísima tarea del debate político-jurídico institucional que busca reformas en el derecho positivo y por tanto, en el funcionamiento de la regulación sobre la realidad social.

En nuestra opinión, el debate político sobre la migración se ha desenfocado; en lugar de centrarse en aspectos como la vulnerabilidad de los migrantes, el mercado de trabajo internacional y el desarrollo asimétrico entre los países, se han privilegiado abordajes políticos de la migración internacional que no buscan soluciones, sino controles restrictivos más efectivos en términos de seguridad, así como acciones que reafirmen y garanticen la soberanía de los países receptores y de tránsito de migrantes. Lo sorprendente no es que esta agenda sea el interés de los países que reciben y necesitan económica y demográficamente a los migrantes, sino que como visión, se ha impuesto también a los países emisores de migrantes.

Está documentado que en la década de los noventa los Estados Unidos buscaron tener un mayor control de su frontera sur con México, pero luego de los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001, la migración internacional se enfatizó como un problema de seguridad nacional (Cornelius, *et al* 2004). La guerra contra el terrorismo ocasionó un efecto dominó (bajo el pseudoargumento “amigo o enemigo”) que obligó a los países de todo el mundo a plegarse a las acciones de Washington. Canadá y México, en tanto que vecinos geográficos y socios comerciales, han respondido de distinta manera ante la creciente unilateralidad por parte de los Estados Unidos en el tema de seguridad. El balance es que ninguno de los dos vecinos ha sabido defender sus intereses estratégicos (Drache, 2007).

En la reacción para defender su territorio ante la amenaza terrorista, los Estados Unidos han tenido que trabajar tanto en la reforma del derecho migratorio como en la reorientación de su política migratoria, pero siempre bajo el principio rector de la seguridad nacional. Por un lado están los instrumentos legales como el Acta Patriótica (2001), el Acta de Seguridad Interna (2002) y el Acta sobre Ampliación de Seguridad Fronteriza y Reforma de las Visas de Entrada (2002). Por el otro lado están las acciones de política migratoria, que van desde la reestructuración de las agencias u organismos ejecutores como la creación del Departamento de Seguridad Interior (*Homeland Security*) concentrando 22 agencias tales como la Oficina de Protección de Fronteras y Aduanas (CBP), la Oficina de Aseguramiento de Inmigración y Aduanas (ICE) y el Servicio de Ciudadanía e Inmigración (CIS); hasta la puesta en marcha de programas específicos como el Programa de Seguridad Nacional de Registro de Entrada y Salida (NSEERS) y el Sistema de Monitoreo a Estudiantes Extranjeros (SEVIS) (Artola, 2006).

México ha tenido que adaptarse a la agenda de seguridad nacional estadounidense, actualizando sus prioridades en el tema de migración, relacionadas con la seguridad y la defensa. Las acciones han sido internas y externas y hasta podríamos decir que erráticas.⁴ En cuanto a lo interno podemos señalar que el Instituto Nacional de Migración (INM) se incorporó al Sistema de Seguridad Nacional de México en mayo de 2005, además de que se ha continuado una política de endurecimiento de las medidas de control y vigilancia del flujo centroamericano mediante el Programa de la Frontera Sur y el crecimiento de las estaciones migratorias. Pero

con referencia a lo externo vemos una política migratoria enclavada en la agenda de seguridad. En 2002 México y Guatemala acordaron la constitución del Grupo de Alto Nivel y Seguridad Fronteriza (GANSEF) que tiene como finalidad la prevención del terrorismo, el control fronterizo y la contención de migrantes irregulares. En marzo de 2005, México, Estados Unidos y Canadá firmaron la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte (ASPN), enmarcan en un proyecto para establecer un perímetro de seguridad de América del Norte y para proteger a la región de amenazas externas e internas, entre ellas, la migración.

Como puede verse el tema de la migración internacional en nuestra región es percibido desde la óptica de los intereses de los Estados, relegando los intereses concretos de las personas migrantes y en algunos casos pasando por encima de sus derechos humanos.⁵ Para nosotros, esta visión que antepone la seguridad nacional y los intereses abstractos de los Estados a las necesidades y a los derechos de las personas concretas tiene en su base teórica un presupuesto ideológico de soberanía absoluta.

En efecto, la idea de soberanía como poder supremo que no reconoce superior, históricamente permitió que hacia el interior de los estados nacionales se justificara la voluntad de la “persona artificial” como fuente suprema y no derivada del poder. Todos los individuos estaban bajo su poder en calidad de súbditos. Mientras que en el exterior de los estados y una vez que se realizó plenamente la secularización de los gobiernos, la soberanía, intocable, los convirtió en sistemas jurídicos cerrados y autosuficientes. Era imposible pensar en autoridades supraestatales. Pero con el desarrollo histórico de los estados nacionales europeos se gestaron luchas por el reconocimiento de los derechos humanos, los cuales marcaron límites a la soberanía interna de los estados, apareciendo así la idea del Estado de Derecho, “como ordenamiento en el que todos los poderes están sometidos a la ley” (Ferrajoli, 2001: 140).

La libertad de tránsito de las personas se ha construido desde esta idea de soberanía de los estados, es decir una libertad limitada a la suprema potestad de un organismo social institucionalizado en un territorio con pleno dominio sobre él y con fuertes referencias simbólicas que brindan identidad a sus miembros. Apenas a mediados del siglo xx, se insinuaba tímidamente en el artículo 13 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos que dice: “Toda persona tiene derecho a salir de cualquier país, incluso el propio, y a regresar a su país.” Pero ni en este documento, ni en los documentos internacionales subsiguientes se complementa este derecho universal de salida con el derecho universal de entrada. Hay un reconocimiento tácito de que los estados nacionales, dado su poder supremo que no consiente poder por encima, tienen facultades para admitir o expulsar a los extranjeros (personas con derechos universales) según sus intereses.

Es por ello que cuando se habla de la crisis del estado-Nación desde la perspectiva teórico-política, se enfoca en la problemática relación entre soberanía y derecho internacional, ya que en el nuevo orden global, la soberanía externa de los estados está dejando de ser absoluta y salvaje (*idem*), bajo el imperativo de paz y de la tutela de los derechos humanos de los individuos y de los pueblos. Por eso la migración internacional impone un reto a los estados nacionales, en el sentido de reconocer verdaderamente a la humanidad como sujeto de derecho por encima de sus intereses como Estado.

A continuación analizamos las acciones estatales de dos entidades federativas en México. No necesariamente ambas responden plenamente a la misma intencionalidad de la política migratoria vista desde el norte, es decir, la que presupone la seguridad nacional como eje central. Al contrario, pensamos que estas acciones sugieren distintos principios rectores con énfasis muy específicos en función del flujo al que se orientan, pero que en lo general tienden hacia un nuevo rumbo de la política y el derecho migratorio. Tal vez en México, nos encontramos en el inicio de acciones gubernamentales enfocadas a los derechos de la migración, que comienza en el nivel local y no en el nivel federal.

ANÁLISIS COMPARATIVO DE DERECHO Y POLÍTICA MIGRATORIA EN GUANAJUATO Y SONORA

El análisis que presentamos a continuación no tiene como finalidad decir qué programa es más exitoso administrando la migración internacional (Fernández de Castro *et al.*, 2007). No tenemos suficientes elementos para realizar este juicio. Nuestro propósito central radica en la exposición analítica de los elementos jurídicos que posibilitan dos políticas migratorias de la segunda parte de esta primera década del siglo XXI en México, específicamente en los casos de Guanajuato y Sonora. Exponemos también las acciones y programas que se han desprendido como parte de la política migratoria.

Primeramente contextualizaremos las acciones gubernamentales a analizar, pues responden a realidades migratorias diversas en relación a la posición geográfica de cada entidad federativa y al desarrollo histórico de su migración. Posteriormente realizaremos un análisis jurídico-administrativo de estas acciones estatales, comparando su reglamentación, su estructura administrativa y las acciones que emprenden, con la finalidad de señalar críticamente las posibilidades y las limitaciones de estas acciones en función del contexto migratorio que atienden. Además, ponemos especial énfasis en la intencionalidad de los instrumentos legales que sustentan estas políticas migratorias, así como su coherencia interna desde un enfoque de derechos humanos en las políticas públicas (Guendel, 2002).

Sonora: Ley de Protección y Apoyo a Migrantes

Entre las autoridades de los estados de Sonora y Arizona existe una histórica relación para el tratamiento de asuntos fronterizos entre estas entidades. Desde finales de la década de los cincuenta existían acercamientos y cabildeos, pero fue hasta la década de los setenta que se acordó la creación de las comisiones Sonora-Arizona y Arizona-México.⁶ A pesar de ello, estas comisiones se han centrado en temas de turismo, medio ambiente, negocios, educación y desarrollo, y han evitado tratar directamente el tema de la migración internacional entre sus fronteras.

El tema de la migración internacional ha sido objeto de un tratamiento muy distinto, porque las acciones para reforzar el control de la frontera sur de los Estados Unidos con México, específicamente en la zona de San Diego y San Ysidro (Operación Gatekeeper) han desplazado gradualmente el flujo migratorio hacia la zona desértica de Sonora. A partir de 2001 la ciudad de Hermosillo, capital del estado, se convirtió en un punto de arribo terrestre y aéreo para continuar hacia la frontera de Arizona, principalmente por los poblados de Altar (localizado en el extremo noroccidental de Sonora con temperaturas a la sombra de 46.5 grados centígrados) y Sásabe (pequeña comunidad del desierto que colinda con Arizona y es punto de cruce irregular a EEUU (Anguiano, 2006; Anguiano & Trejo, 2007).

La creciente visibilidad del tránsito migratorio por los municipios fronterizos de Sonora ha preocupado a las autoridades estatales y municipales de esta zona limítrofe de México. Desde 1999 y hasta 2005 se calcularon oficialmente, según el gobierno de Sonora, 1 000 cruces de indocumentados diariamente por la región de Sásabe y Altar, mientras que las versiones periodísticas de la región reportan hasta 2 500 cruces diarios de febrero a julio tan sólo en 2005, considerando que por el estado de Sonora cruza el 90% de la migración indocumentada hacia los Estados Unidos.

Esta creciente actividad migratoria ha generado toda una red de industrias de la migración en estos municipios, que han encontrado en esta actividad, una opción para el desarrollo económico, que a su vez, ha originado un incremento de la violencia en la zona. Por otra parte, es foco de atención la vulnerabilidad de los migrantes en tránsito, ante las recurrentes agresiones

que sufren por parte de las corporaciones policiales tanto mexicanas como estadounidenses y de las organizaciones del crimen organizado: traficantes de personas, de drogas y de armas.

Pero el proceso de migración en Sonora no es sólo de transmigración, sino que al ser un estado con baja densidad de población, existe un escenario complejo en el que conviven otros movimientos poblacionales de inmigración nacional como son el interestatal y el intermunicipal. A finales de los años noventa, unos 40 000 trabajadores agrícolas temporales llegaban a trabajar al sur del estado, provenientes en su mayoría de Oaxaca y Guerrero. Actualmente y tomando en cuenta el desarrollo de maquilas en el norte del estado, son las zonas fronterizas las que ejercen la mayor atracción de personas migrantes (Castro, 2006). Finalmente, para el año 2000 Sonora estuvo debajo del promedio nacional de emigración a los Estados Unidos que es de 16 personas por cada 1 000, y en Sonora se registraron tan sólo seis personas por cada 1 000, es decir 13 676 habitantes salieron ese año hacia los Estados Unidos.

A pesar de esta complejidad, la reacción gubernamental se enfocó al reto de la creciente “población flotante” que impacta tanto al nivel de gobierno municipal como al estatal, sobre todo en lo referente a la prestación de servicios públicos.

Las autoridades legislativas de Sonora aprobaron por unanimidad, a finales de noviembre de 2007, una Ley de Protección y Apoyo a Migrantes con la intención de “reconocer un mínimo de derechos para los migrantes en su calidad de seres humanos, así como un mínimo de facultades y obligaciones para nuestras autoridades estatales y municipales que les permita enfrentar con mejores posibilidades de éxito los diversos retos que trae aparejado consigo el fenómeno migratorio”.

Esta ley impuso la obligación al gobierno del estado (Poder Ejecutivo) y a los municipios fronterizos de proteger los derechos de los migrantes que se encuentren en territorio estatal sin distinción, ni condición alguna. Asimismo se perfilaron los organismos encargados de aplicar esta política migratoria de protección y apoyo a migrantes; y se ordenó la creación del Consejo Estatal de Atención a Migrantes, de la Oficina de Atención a Migrantes y del Registro Estatal de Migrantes.

Guanajuato: Consejo del Migrante Emprendedor

La migración internacional en el estado de Guanajuato ha sido histórica. Desde finales del siglo XIX los guanajuatenses han migrado hacia los Estados Unidos respondiendo a la demanda de mano de obra en ese país. En cifras oficiales, al 2005 había 926 000 guanajuatenses residiendo en los Estados Unidos, sólo por debajo de Jalisco y Michoacán, lo que representa más del 18% de la población del Estado (CONAPO, 2005). Versiones periodísticas hablan de que uno de cada cuatro guanajuatenses emigra a los Estados Unidos.

Guanajuato está entre los tres primeros estados que reciben altos subsidios económicos a través de remesas. Durante 2006, recibió alrededor de 2 000 millones de dólares, es decir unos 22 000 millones de pesos; cifra que cobra importancia cuando la comparamos con las cantidades destinadas por el gobierno a programas de impacto social: durante el 2007, se aprobó un presupuesto estatal de 226 millones de pesos para programas de educación, vivienda y campo. Lo que significa que el gobierno de Guanajuato gasta en educación, vivienda y campo 1% de lo que los migrantes envían anualmente a sus familias. Solamente los 22 799 millones de pesos que se aprobaron para el ejercicio fiscal de todo el Poder Ejecutivo de Guanajuato durante el 2007, son comparables con el monto de remesas o transferencias que los guanajuatenses que viven y trabajan en los Estados Unidos envían a sus familias. La importancia económica de los migrantes es evidente.

En el inicio de este milenio, el gobierno del estado ha implementado diferentes acciones para atender fundamentalmente la emigración de guanajuatenses. Estas acciones han sido sexenales,

dependiendo del gobernador en turno. En el sexenio 2000-2006 operaron dos organismos que participaban en la política migratoria del estado: la Comisión Estatal de Apoyo Integral a los Migrantes y sus Familias y la Dirección General de Atención a Comunidades Guanajuatenses en el Extranjero. Esta última todavía sigue funcionando en el interior de la Secretaría de Desarrollo Social y Humano, pero la primera fue extinguida por su “inoperancia” con la nueva política migratoria y para evitar “engrosar las estructuras de la Administración Pública.”

La nueva administración decidió crear, mediante un acuerdo gubernativo, el Consejo del Migrante Emprendedor del Estado de Guanajuato, “como órgano encargado de coordinar los esfuerzos para el establecimiento, instrumentación y evaluación de la política migratoria estratégica de la entidad, orientada a reducir las consecuencias de la migración⁷ y potenciar sus beneficios”.⁸

Este organismo no fue creado por una ley, es decir, no participó el Poder Legislativo del estado, sino que fue una iniciativa del gobierno estatal (Poder Ejecutivo) que se dio a sí mismo una estructura para operar su política migratoria y en donde no existe coordinación expresa con los municipios, ni siquiera con la antigua Dirección General de Atención a Comunidades Guanajuatenses en el Extranjero.⁹

Comparación jurídica-administrativa de la política migratoria

A continuación presentamos tres cuadros comparativos que sintetizan la información jurídico-administrativa de los organismos rectores y ejecutores de la política migratoria de los dos estados, así como las atribuciones legales de cada una de estas agencias gubernamentales y las acciones que han declarado como parte de su política migratoria. Para la elaboración de los cuadros se tomó en consideración la Ley de Protección y Apoyo a Migrantes, aprobada el

GUANAJUATO	SONORA
<p>1. Consejo del Migrante Emprendedor del Estado de Guanajuato (COMEEG). Órgano coordinador para el establecimiento, instrumentación y evaluación de la política migratoria.</p> <p>a) Estructura directiva: Presidencia (Gobernador), Coordinación General (Secretario de Desarrollo Social y Humano) y Secretario Técnico (Coordinador General de la Unidad de Planeación e Inversión Estratégica).</p> <p>b) Participación multisecretarial: Gobierno, Finanzas y Administración, Educación, Salud, Desarrollo Económico Sustentable, Desarrollo Turístico, Seguridad Social, Vivienda, Comercio Exterior y Desarrollo Integral de la Familia.</p> <p>c) Participación representativa de la sociedad civil: Uno de instituciones de educación superior, Uno de organizaciones sociales, tres de sectores empresariales y nueve de migrantes de origen guanajuatense.</p>	<p>1. Consejo Estatal de Atención a Migrantes. Órgano de consulta en la coordinación, planeación, formulación, ejecución y evaluación de la política migratoria.</p> <p>a) Estructura directiva: Presidencia (Gobernador), Vicepresidencia (Secretario de Gobierno), Secretario Ejecutivo (Titular de la Oficina de Atención a Migrantes).</p> <p>b) Vocales oficiales: Secretario de Salud, Secretario de Seguridad, Procurador General de Justicia, Secretaria del Consejo Estatal de Población y Presidentes Municipales de los Municipios Fronterizos.</p> <p>c) Vocales de la sociedad civil: Cinco preferentemente de instituciones de educación, investigación o no gubernamentales.</p> <p>2. Oficina de Atención a Migrantes. Organismo ejecutor de la política migratoria, adscrito a la Secretaría de Gobierno.</p> <p>3. Registro Estatal de Migrantes. Depende de la Oficina de Atención a Migrantes y recaba información de los migrantes que apoya.</p>

Cuadro 1 - Estructura legal de los organismos orientados a la realización de la política migratoria.

15 de noviembre de 2007 y su reglamento en el caso de Sonora y para el caso de Guanajuato se consideró el decreto gubernativo número 18 por el que se constituye el Consejo del Migrante Emprendedor publicado en el *Diario Oficial del Estado*, el 1º de junio de 2007.

En el cuadro 1 contrastan las diferencias en el enfoque político de cada uno de los estados sobre el fenómeno migratorio. Esto se aprecia en el perfil de las entidades participantes en los respectivos consejos. El estado de Guanajuato no incluye en su estructura, la presencia de entidades de seguridad o de procuración de justicia, sino que el énfasis se pone en la situación estratégica de la migración como motor del desarrollo económico del Estado; de hecho la Secretaría Técnica del Consejo recae en la Unidad de Planeación e Inversión Estratégica del estado. Por el contrario, en el esquema administrativo del estado de Sonora existe una marcada presencia de agencias de gobierno y seguridad y una ausencia de entidades de la administración pública, relacionadas con el aspecto económico.

Por otro lado, a nivel de planeación de la gestión de la política migratoria es necesario señalar la falta de un organismo ejecutor de dicha política en el estado de Guanajuato, mientras que en el caso de Sonora se prevé desde la Ley de Atención y Apoyo a Migrantes, la creación de una Oficina de Atención a Migrantes en el estado. Aquí se aprecia una descoordinación que puede mermar la eficiencia y la eficacia de la política migratoria en Guanajuato. Aunque exista una Dirección de atención a guanajuatenses en el extranjero dentro de la Secretaría de Desarrollo Social y Humano del estado, no se prevé en ningún instrumento jurídico que aquélla sea el organismo ejecutor de la política migratoria.

Es importante señalar que ambos consejos prevén la participación de la sociedad civil. En el caso de Guanajuato es significativo que se garantice la representación de una mayoría de migrantes guanajuatenses y que además se incluya la representación de los empresarios, lo que es un indicativo más de que la política migratoria en Guanajuato está muy próxima, (incluso podría confundirse) a una política económica. En contraste, la participación de la sociedad civil en Sonora solamente incluye a instituciones de educación, investigación y no gubernamentales, debido a que la política migratoria estatal está orientada a la atención de la migración de tránsito y no a la emigración de sonorenses. Sin embargo, ante la complejidad del proceso migratorio no podemos seguir atendiendo únicamente al flujo más visible de migrantes, sino que necesitamos desarrollar políticas integrales que respondan a todas las personas migrantes.

Finalmente, hay que señalar que en el artículo 28 de la Ley del estado de Sonora se contempla la creación del Registro Estatal del Migrante para inscribir “voluntariamente” la información de los migrantes: nombre, procedencia, domicilio en su lugar de origen y en general, todos aquellos datos que pudieren facilitar su ubicación o la de sus familiares con el objeto de facilitar su encuentro. Esto es clave en términos de recabar información para mejorar la planeación y ejecución de los programas y acciones de atención a migrantes.

En el cuadro 2 se muestran comparativamente las atribuciones de los organismos encargados de la política migratoria de cada uno de los estados. En el caso del Consejo de Guanajuato estas atribuciones se encuentran en 13 fracciones del artículo 7 del acuerdo gubernativo que crea el Consejo. Mientras que en el caso de Sonora, las atribuciones del Consejo y de la Oficina de Atención a Migrantes se encuentran en el artículo 21 y en el artículo 22 de la Ley de Protección y Apoyo a Migrantes.

En el caso de las atribuciones del Consejo del Migrante Emprendedor de Guanajuato podemos agruparlas en tres líneas: 1) La primera correspondería a la función de rectoría de la política migratoria: planear, diseñar, evaluar y coordinar a nivel estatal, las acciones y programas de política migratoria. Son las primeras seis atribuciones. 2) La segunda se refiere a las funciones de desarrollo económico y social relacionadas con la migración internacional: gestionar, coordinar y fomentar proyectos de inversión y coinversión, así como financiamiento estatal o internacional para mejorar las condiciones de los migrantes y sus familias. Son las atribuciones de la siete

GUANAJUATO	SONORA
<p>Consejo del Migrante Emprendedor del Estado de Guanajuato:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Proponer políticas, programas, estrategias y acciones para la atención integral de los migrantes y sus familias. 2) Formular el Programa Especial de Migración. 3) Coordinar y vincular la administración pública estatal en asuntos de migración. 4) Desarrollar estrategias para fortalecer los programas de atención a migrantes y sus familias. 5) Emitir opiniones y propuestas sobre la política estratégica de migración. 6) Evaluar, recomendar o adoptar las propuestas y resultados de los trabajos realizados por las comisiones y equipos de trabajo. 7) Gestionar, coordinar y dar seguimiento a los proyectos de inversión y coinversión con rentabilidad social para los migrantes. 8) Promover financiamiento internacional a proyectos de desarrollo en que participen migrantes. 9) Fomentar el acceso de los migrantes y sus familias a los esquemas financieros del Estado. 10) Proponer acciones tendientes a mejorar las condiciones de los migrantes y sus familias. 11) Proponer acciones que garanticen el respeto a los derechos humanos del migrante y su familia. 12) Promover y coordinar la realización de estudios e investigaciones sobre la problemática migratoria. 13) Aprobar su estatuto interno y su programa anual de actividades. 14) Las demás que otorgue otras disposiciones jurídicas. 	<p>Consejo Estatal de Atención a Migrantes:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Evaluar las acciones, políticas y programas estatales en materia de atención a migrantes. 2) Organizar y promover la realización de estudios sobre migración y sobre nuevos esquemas de atención y protección de migrantes. 3) Promover la suscripción de convenios con sociedad civil y con entidades federales, estatales y municipales para atender en forma coordinada a los migrantes. <p>Oficina de Atención a Migrantes:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Ejecutar las acciones, políticas y programas estatales en materia de atención a migrantes. 2) Fortalecer la relación de los tres niveles de gobierno para el desarrollo de proyectos, esquemas innovadores de participación y corresponsabilidad en la atención y protección a los migrantes. 3) Opinar sobre los proyectos de presupuestos de la administración pública estatal que tengan que ver con programas de atención a migrantes. 4) Suscribir convenios con sociedad civil y con los tres niveles de gobierno para atender en forma coordinada a los migrantes. 5) Conducir y operar las acciones de enlace con autoridades municipales, estatales y federales con el fin de procurar la subsistencia permanente de los derechos humanos y las necesidades básicas de los migrantes. 6) Aplicar acciones para que el tránsito de los migrantes tenga un bajo impacto en seguridad pública, salud y demás aspectos sociales en el Estado. 7) Promover el respeto y la protección de los derechos de los migrantes, en su calidad de seres humanos. 8) Diseñar e implementar con la Comisión Estatal de Derechos Humanos los esquemas que garanticen el acceso a los migrantes a los servicios y programas de atención de derechos humanos de dicha Comisión. 9) Promover y fomentar acciones de orientación y educación a la población sobre la problemática de la migración. 10) Divulgar por medios de comunicación acciones, políticas y programas de atención a migrantes. 11) Proponer, promover y participar en campañas de atención a migrantes. 12) Promover la constitución de asociaciones que otorguen auxilio y apoyo de cualquier tipo a los migrantes. 13) Reconocer el mérito y altruismo de quienes participan en la atención a migrantes, a través de constancias. 14) Promover y operar el intercambio de información con instituciones nacionales e internacionales de migración. 15) Efectuar consultas y encuestas relacionadas con el fenómeno de la migración. 16) Operar y mantener actualizado el Registro, así como difundir y proporcionar los formatos de éste. 17) Promover la inscripción voluntaria de migrantes en el registro. 18) Las demás que confieran otras disposiciones jurídicas.

Cuadro 2 - Atribuciones de los organismos que realizan la política migratoria.

a la diez. 3) La tercera tiene que ver con el respeto a los derechos humanos y los estudios e investigaciones sobre la problemática migratoria. Las atribuciones 11 y la 12 no parece que estén vinculadas necesariamente, más bien obedecen a que no se piensan como ejes rectores de la política migratoria. Al final se cierra con atribuciones de orden administrativo.

En estas atribuciones volvemos a ver el énfasis económico de las acciones gubernamentales sobre política migratoria y es preocupante que no se establezca el tema de los derechos humanos como parte de la rectoría de las políticas migratorias en Guanajuato, en especial porque hablamos de un estado con una experiencia migratoria de más de un siglo en la expulsión de migrantes.

Las atribuciones del Consejo Estatal de Atención a Migrantes de Sonora son claramente consultivas. Por un lado funciona como un órgano de evaluación de la política migratoria del estado; por otro, promueve la realización de estudios tanto del fenómeno migratorio como de los esquemas de atención y protección a migrantes. Finalmente impulsa la suscripción de convenios ya sea con la sociedad civil o con autoridades de los tres niveles de gobierno para atender a los migrantes. Resulta significativa esta estructura porque permite la división de las tareas consultivas, de evaluación y de promoción a un nivel alto de gestión política, mientras que las tareas ejecutivas recaen en la oficina. Sin embargo, queda la duda de quién está al frente de la rectoría de la política migratoria en el Estado, porque aún cuando en el artículo 2 de esta ley se establece que el objetivo de ésta es establecer políticas públicas en materia de atención y apoyo a migrantes, nunca se confiere expresamente esta atribución ni al Consejo ni a la Oficina.

La Oficina de Atención a Migrantes de Sonora cuenta con atribuciones amplias y diversas. En un esfuerzo por organizarlas podemos distinguir seis líneas de atribuciones. 1) Aquí se ubican las atribuciones de la uno a la cuatro sobre la ejecución, operación y coordinación de política migratoria. 2) En segundo lugar estaría la facultad de coordinar las acciones de los tres niveles de gobierno bajo dos criterios: procurar la subsistencia de los derechos humanos y las necesidades básicas de los migrantes, y por otro lado, que la migración de tránsito tenga un bajo impacto en la seguridad y salud pública, y en general en los aspectos sociales del Estado, según las atribuciones cinco y seis. 3) La tercera línea contiene las atribuciones siete y ocho, referentes a la promoción del respeto y la protección de los derechos de los migrantes y de su participación con la Comisión de Derechos Humanos del Estado. 4) En la cuarta línea, atribuciones nueve y diez, englobamos las referentes a la educación, orientación y difusión del problema de la migración y de los programas de atención. 5) La quinta línea se refiere a las acciones de activismo y altruismo a favor de los migrantes. Son las atribuciones 11, 12 y 13. 6) Finalmente, las atribuciones 14, 15, 16 y 17 se refieren a las facultades de información sobre la migración que va desde el intercambio de datos hasta la operación del Registro Estatal de Migrantes.

En este sentido, la intencionalidad de la ley de Sonora que atiende la migración tiene un enfoque de derechos mucho más desarrollado que las acciones y los programas llevados a cabo por el gobierno del estado de Guanajuato. Mientras que en esta entidad, la preocupación fundamental estriba en cómo transformar la migración de guanajuatenses a los Estados Unidos en desarrollo económico y social; por su parte la preocupación de Sonora son los derechos humanos de los migrantes en tránsito por el estado, además de la seguridad y salud pública de la sociedad sonorense. Pero lo relevante de esta tensión estriba en que se han hecho coincidir estas dos preocupaciones en una misma política migratoria, bajo el supuesto de que mientras no se garanten los derechos humanos de los migrantes en tanto que personas, no se puede garantizar su seguridad ni su salud pública.

En el cuadro 3 se muestran las acciones realizadas como parte de la política migratoria de ambos estados.¹⁰ Es notoria la diferencia entre las acciones que cada entidad lleva a cabo para atender su problemática migratoria. Mientras en Sonora se enfocan en trabajos para salvaguardar la integridad de la persona migrante y satisfacer sus necesidades mínimas, en Guanajuato

se preocupan por mantener el vínculo con los guanajuatenses en el extranjero, impulsando el desarrollo económico de los migrantes, así como el apoyo en gestiones binacionales para los familiares de los migrantes guanajuatenses.

La Comisión del Migrante Emprendedor en Guanajuato se encuentra dividida en cuatro subcomisiones para dar seguimiento a los programas y acciones de política migratoria: economía, educación, salud y desarrollo social. Estas comisiones recaen respectivamente sobre la Secretaría de Desarrollo Económico, la Secretaría de Educación, la Secretaría de Salud y la Secretaría de Desarrollo Social y Humano. Esto hace suponer que la infraestructura de estas entidades de la administración pública estatal operan los programas correspondientes a su materia. En tanto, la Dirección de Atención a Guanajuatenses solamente opera como un organismo de gestoría de trámites de los migrantes y sus familiares en el esquema binacional.¹¹

Por su parte, el esquema de operación de la política migratoria de Sonora recae sobre la Oficina de Atención a Migrantes. El eje de acción de este organismo se basa en el programa permanente de atención a migrantes, el cual orienta tanto la estrategia de convenios como la gestión de apoyos y aportaciones. En este sentido, la operación de la política migratoria sonorenses es únicamente reactiva para hacer frente a las consecuencias de la población flotante que va rumbo a los Estados Unidos o que fue repatriada por la frontera entre Arizona y Sonora.¹²

En efecto, en esta comparación solamente realizamos un estudio jurídico-administrativo de las acciones gubernamentales de dos entidades federativas de México. Pero es necesario estudiar cómo y cuándo se han puesto en marcha dichas acciones, si resultan funcionales en la realidad social para las que fueron diseñadas y el grado de su eficiencia y efectividad. En este sentido, es donde el estudio de la política y el derecho migratorio comienzan a cobrar un sentido de complementariedad.

GUANAJUATO	SONORA
<p>Consejo del Migrante Emprendedor:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Casas Guanajuato: California, Texas e Illinois. • Envíos de remesas a través de Instituto de Seguridad Social del Estado. • Programa 3x 1 productivo. • Otros proyectos declarados: Creación del banco de proyectos binacional, escuela binacional para hijos de migrantes, seguro del migrante: vida y traslado y seguro popular para migrantes. <p>Dirección de Atención a Guanajuatenses en el Extranjero. (Apoyar en la gestión de los siguientes trámites):</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ayuda alimentaria y pensión alimenticia a menores, estudiantes e incapacitados con padres migrantes. • Localización de paisanos cuando no se tiene noticia de ellos. • Situación legal de presos o detenidos por migración. • Repatriación de enfermos y menores. • Seguros y/o pensiones de riesgos de trabajo. • Actas de nacimiento, matrimonio, defunción y/o apostillas. • Visas humanitarias para visitas a enfermos. • Traslado de restos mortuorios. • Pensión como parte de la seguridad social del gobierno de Estados Unidos. 	<p>Oficina de Atención a Migrantes:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Programa permanente de atención a migrantes. <ul style="list-style-type: none"> ▪ Alimentación. ▪ Albergue temporal. ▪ Vestimenta. ▪ Atención médica, provisión de medicamentos y hospitalización de migrantes. ▪ Empleo temporal. ▪ Apoyo de transportación a sus lugares de origen ▪ Orientación legal. ▪ Folletos informativos y pláticas de prevención de riesgos. ▪ Localización de migrantes extraviados. ▪ Apoyo de traslado de cadáveres. • Convenios de colaboración para atención a migrantes: <i>No More Deaths</i>, Samaritanos de Green Valley, <i>United Methodist Bishops</i>, <i>Human Borders</i>, <i>Borders Links</i>, etc. • Gestión de apoyos y aportaciones: DIF Sonora, Secretaría Desarrollo Social Sonora, Cruz Roja, Gobierno de Zacatecas, etc. • Programa Estatal de Menores Migrantes. (En colaboración con el DIF Sonora). Programa Camino a Casa. (Atención a menores migrantes repatriados).

Cuadro 3 - Programas y acciones difundidos como parte de la política migratoria.

El aparente conflicto de competencias frente al migrante como persona

En México el derecho y la política migratoria son atribuciones de la federación. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en la fracción XVI del artículo 73 como facultades del Congreso federal: “dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República y confiere la facultad (y obligación) al Presidente de promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso”.¹³

En la década de los setenta el gobierno federal expidió la Ley General de Población y su reglamento. Es por esto que podría especularse que las acciones de las entidades federativas son ilegales al invadir las funciones de la federación en materia de migración internacional.

En el caso del derecho y de la política migratoria de Guanajuato, quizá no exista esta polémica porque es un acto dentro de las facultades del gobernador y es una política que se enfoca exclusivamente al apoyo de los ciudadanos mexicanos de origen guanajuatenses que se encuentran en el extranjero. Pero en el caso de Sonora, al tratarse de un acto legislativo y de una política que se orienta hacia la migración internacional de tránsito, los esquemas jurídico-políticos tradicionales parecen provocar algunos conflictos legales.

En efecto, la Ley de Protección y Apoyo a Migrantes de Sonora, aprobada por el Congreso estatal el 15 de noviembre de 2007 y publicada el jueves 6 de diciembre de 2007, define a los migrantes como las personas en situación vulnerable que pretenden internarse ilegalmente por el territorio de la entidad hacia los Estados Unidos de América o que, habiéndose internado, son regresados por el mismo territorio estatal. Esta definición rompe con las categorías jurídicas de no-inmigrante, inmigrante, inmigrado y repatriado que estipula la Ley General de Población de carácter Federal, porque se reconoce el estatus principal de todo ser humano como persona antes que ser extranjero.

Esto no es una nimiedad, ya que abre la posibilidad de realizar políticas migratorias enfocadas a los derechos que permitan atención y protección, precisamente, de los derechos humanos de cualquier persona sin importar que no sea ciudadano o compatriota mexicano. Los efectos prácticos en Sonora podrían verse reflejados en la no distinción entre mexicanos, guatemaltecos, coreanos, hondureños, chinos, etc., para la tutela y garantía de sus derechos humanos civiles, económicos, sociales y culturales. Esto debe plantearse hacia el porvenir de la política migratoria en México, en donde aún persiste una gran distancia entre los discursos y los programas gubernamentales dotados con presupuesto para llevar a cabo dichas acciones públicas.

Pero no obstante los progresos normativos que representa esta ley, podría ser objetada por afectar el pacto federal al invadir facultades de las autoridades federales. En nuestra opinión no es así. Esto en función de que la Ley de Sonora está respaldada por el derecho internacional, ya que todas las personas, los grupos e instituciones de todos los niveles estamos obligados (y constituye un derecho) a promover y proteger los derechos humanos, las libertades fundamentales, los derechos civiles y políticos; así como la promoción, la protección y la realización de los derechos económicos, sociales y culturales.¹⁴

Podemos añadir que la Ley del estado de Sonora realiza un mandato constitucional consagrado en el artículo 133 constitucional, al cumplir con tratados internacionales que forman parte de la Ley Suprema de toda la Unión. En este sentido, la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y sus familias fue ratificada por el gobierno mexicano el 8 de marzo de 1999.¹⁵

Sin embargo, no podemos afirmar que la política migratoria del estado de Sonora se ha desarrollado con todas las posibilidades que estas disposiciones legales le otorgan. Queda por ver si los municipios y la administración estatal satisfacen las obligaciones que la ley les impone, como asignar presupuesto para las acciones de atención a migrantes, brindar asistencia social y servicios médicos.

CONCLUSIONES

La dimensión política de los procesos migratorios se ha convertido en un aspecto medular para la comprensión de esta compleja realidad. Sin embargo, los análisis políticos del fenómeno migratorio han olvidado distinguir entre el aspecto jurídico y los programas gubernamentales que gestionan las migraciones internacionales. La ausencia de esta distinción conceptual entre la política migratoria y el derecho migratorio provoca el encubrimiento de la manera en que funciona realmente la dimensión política de las migraciones, desde el enfoque gubernamental.

Por lo tanto, nosotros proponemos entender el derecho migratorio y la política migratoria como dos elementos que constituyen la dimensión política de las migraciones. En este sentido, entendemos que el derecho migratorio en México está constituido por el marco de facultades, deberes y funciones de las autoridades en los tres niveles de gobierno, así como por el esquema de derechos y obligaciones de las personas migrantes, contemplando las sanciones impuestas a los infractores de estas normas. Mientras que la política migratoria es el conjunto de programas y acciones gubernamentales para incidir en la tendencia de los flujos de población migratoria, sobre sus consecuencias en los territorios de su competencia y sobre las condiciones de sus causas y trayectorias, buscando mitigar sus efectos negativos y potenciar los positivos, dentro del esquema de atribuciones fijadas por el derecho migratorio.

Bien entendida, esta distinción, nos ayuda a visualizar el vínculo entre derecho migratorio y política migratoria como una relación de co-determinación, mediante un proceso dialéctico en el que participan los gobiernos, la sociedad civil, los migrantes, considerando las causas y efectos de la realidad migratoria en un escenario de diálogo y lucha política. Contrario a lo anterior es la visión de la migración internacional desde la perspectiva de la soberanía y la seguridad de los estados nacionales. Esta visión política dominante en los países de destino ha sido incapaz de hacer frente satisfactoriamente a este fenómeno, ya que ha fallado en sus objetivos, provocando más inmigrantes irregulares y mayores condiciones de vulnerabilidad a las personas migrantes.

Pensamos que es necesario cambiar de presupuestos teóricos al momento de diseñar políticas migratorias. No partir de los intereses de los países de destino, ni tampoco de los de origen y tránsito, sino partir de los derechos de las personas migrantes. Este nos parece el auténtico reto de las políticas migratorias.

No sólo se trata de reconocer abstractamente los derechos humanos de los migrantes, sino de que toda política migratoria (sea del país de destino, del país de tránsito o del país de origen) tenga como fundamento un triángulo de derechos que tutela a la persona migrante: los derechos civiles, los derechos económico-sociales y los derechos culturales.

El análisis comparativo del derecho y de la política migratoria en Guanajuato y Sonora nos ha servido para constatar que un cambio en el enfoque de "seguridad" ha comenzado a ocurrir en México, pero que aún convive con la desatención y el aspecto "economicista" de la migración internacional.

En el caso de Guanajuato hemos visto que su política migratoria está sesgada al sacar provecho económico y político de los migrantes guanajuatenses en los Estados Unidos; se basa en un acuerdo gubernativo del Poder Ejecutivo del Estado por lo que no tiene grandes posibilidades de acción, ni de permanencia, al no contar con una base de democracia institucional para su operación. La finalidad de la política migratoria en Guanajuato es preponderantemente económica, aunque en el discurso se dice que hay que atender a los migrantes como agentes potenciales de desarrollo económico, social y humano. Con una tradición migratoria y con casi 20% de su población en el vecino país del norte, la política migratoria de Guanajuato no tiene un enfoque de derechos humanos; sino que hace patente una pasividad estatal hacia las comunidades expulsoras de migrantes y solamente se dirige a las migrantes que han logrado llegar a EEUU para capitalizar sus remesas y su posible participación política.

Por el contrario, la política migratoria de Sonora se basa en una ley aprobada por el Poder Legislativo del Estado en la que se rompe el paradigma de la administración migratoria internacional, conferido necesariamente a la federación. La finalidad de la política migratoria de Sonora es de atención humanitaria a los migrantes de tránsito. Aunque es una política reactiva y de contención de las consecuencias negativas de la migración de tránsito, se tiene que reconocer como un esfuerzo por conciliar los intereses de seguridad y salud pública del estado y los municipios, con la exigencia de respetar y proteger los derechos humanos de las personas migrantes y sus familias.

A pesar de los estrechos esquemas legales de la administración de la migración internacional en México, las acciones tanto del Poder Legislativo como del Poder Ejecutivo de Sonora se encuentran respaldadas por el derecho internacional. No sólo por la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y sus familias, sino además por la Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos.

Finalmente, cabe mencionar que el rígido esquema de competencias para atender el tema de la migración internacional resulta inoperante y rebasado ante la realidad del fenómeno migratorio, lo que nos fuerza a pensar en la corresponsabilidad de los países, estados y municipios respecto de los millones de personas que migran sin las condiciones mínimas para su subsistencia como seres humanos.¹⁶

Pero no es suficiente el enfoque local o nacional. Es necesario avanzar hacia nuevos acuerdos interregionales, interestatales e intermunicipales de movilidad humana a través de las fronteras, que deberán incluirse desde una óptica de corresponsabilidad de derechos humanos, que sean auténticas “acciones estatales” y no sólo gubernamentales, es decir, políticas públicas en donde participe el gobierno, las asociaciones civiles, los grupos empresariales y las organizaciones de migrantes para hacer frente al reto de la migración internacional.

NOTAS

- 1 Sonora es un estado del noroeste de México que colinda con los Estados Unidos, con Arizona y Nuevo México. Guanajuato es un estado del centro de México, con una emigración histórica hacia los Estados Unidos.
- 2 Al momento de escribir este artículo, la Ley de Sonora (aquí analizada) era la única en México que abordaba la migración internacional desde una perspectiva de derechos humanos en el ámbito estatal. En casi tres años, diversas iniciativas legales y políticas han seguido una perspectiva similar, es el caso del estado de Chiapas, del Distrito Federal y de ciertas disposiciones de la nueva Ley de Migración que se discute desde 2010 por los parlamentarios mexicanos.
- 3 Para ver nuestra fundamentación completa (Vilches, 2010).
- 4 Las acciones de derecho y política migratoria del gobierno de México se mueven en el terreno de lo contradictorio. Por un lado se manifiesta la voluntad de respetar los derechos humanos de los migrantes en tránsito, pero las organizaciones de la sociedad civil siguen documentando constantes violaciones a los derechos humanos de los migrantes. A pesar de las derogaciones, en abril del 2008, en donde se anularon diversas disposiciones que criminalizaban a las personas migrantes. La situación de los migrantes en tránsito no ha mejorado (Vilches, 2007; 2008).
- 5 En el periodo de enero a septiembre de 2009, el Informe del Registro Nacional de Agresiones a Migrantes en México, señaló 450 agresiones por parte de diversas autoridades, siendo las más importantes el robo, secuestro, amenazas y maltrato físico.
- 6 Después de la aprobación de la Ley SB1070 en Arizona, a mediados del año 2010, que impuso claras medidas discriminatorias para los inmigrantes en este estado de los Estados Unidos, la página de la Comisión Sonora-Arizona (<http://csa.gob.mx>) salió del ciberespacio y la reunión anual fue cancelada por el Gobierno de Sonora. En este portal se podía consultar información sobre sus líneas de acción y comités creados para trabajar la colaboración intergubernamental. Pero hasta 2008 sólo existía un comité de transporte y cruces fronterizos, cuya principal actividad

consistía en realizar intercambio de asesoría técnica e información sobre infraestructura carretera y portuaria de ambos estados, así como los avances en materia de comunicación.

- 7 Sic. Como si las consecuencias de la migración fueran todas negativas y los beneficios no fueran una consecuencia. Queda la cuestión de si se trata de un error de redacción o es representativo de una visión sesgada de la migración.
- 8 Véase el considerando del Acuerdo gubernativo número 18, publicado en el *Periódico Oficial del Estado* del 1 de junio de 2007, mediante el cual se constituye el Consejo del Migrante Emprendedor del Estado de Guanajuato.
- 9 En la fecha en que se redactó el primer borrador de este artículo, era posible encontrar en la página electrónica del Gobierno del Estado de Guanajuato información en primera línea del Consejo del Migrante Emprendedor. Ahora, en diciembre de 2010, buena parte de la información ha salido de línea y para acceder a los datos específicos es necesario buscar a través del Instituto de Planeación de Guanajuato. Véase: <http://iplaneg.guanajuato.gob.mx/> (Consultado el 2 de diciembre de 2010).
- 10 La información sintetizada en este cuadro se obtuvo de los informes y programas consultados en julio de 2008 en las páginas electrónicas del gobierno de Guanajuato: <http://www.guanajuato.gob.mx/gto/> y del gobierno de Sonora <http://www.sonora.gob.mx>. Pero al momento de revisar este artículo en diciembre de 2010, gran parte de la información ya no está disponible.
- 11 Véase la página del Consejo del Migrante Emprendedor: <http://www.guanajuato.gob.mx/migrantes/> (Consultado el 10 de julio de 2008).
- 12 Es necesario señalar que desde 2004 se creó la Comisión Estatal para la Atención a Migrantes, por acuerdo del gobernador de Sonora, y no fue sino hasta 2006 que se creó la Dirección General de Atención a Migrantes Internacionales. Esta comisión comenzó con el programa permanente de atención a migrantes y repatriados, que hasta la fecha sigue operando. Por medio de este programa, en 2005, se atendieron a 896 migrantes, en 2006 a 2 793, en 2007 a 11 453 y de enero a abril de 2008 a 14 619. Lo que se relaciona con el endurecimiento de las medidas antimigrantes en Arizona y el crecimiento de acciones pro migrantes de Sonora. Cf. Informes de Trabajo de la Dirección General de Atención a Migrantes Internacionales.
- 13 Véase el artículo 89 Frac. I. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 14 Véase la Declaración sobre el Derecho y el Deber de los Individuos, los Grupos y las Instituciones, de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos.
- 15 Aunque la ratificación se hizo con reservas, los derechos humanos de los trabajadores migrantes no deben ser negociables.
- 16 Al realizar la última revisión de este artículo se tiene noticia de que ha sido publicada, el 25 de marzo de 2001, la nueva Ley de Migración en México. Esta nueva ley no contiene ningún criterio o disposición sobre la corresponsabilidad institucional hacia los migrantes internacionales en México.

BIBLIOGRAFÍA

- Anguiano, María Eugenia (2006), *Efectos socioeconómicos del flujo migratorio internacional en localidades fronterizas sonorenses*, reporte final de investigación, Tijuana. Consultado en la página web: <http://www.colef.mx>
- Anguiano, María Eugenia y Alma Trejo (2007), Vigilancia y control en la frontera México-Estados Unidos: efectos en la ruta del flujo migratorio internacional, *Papeles de Población*, 13(51): 45-75
- Artola, Juan (2006), "México y sus fronteras: migración y seguridad", en Carlos Miranda *et al.* (coord.), *Los nuevos rostros de la migración en el mundo*, Gobierno del Estado de Chiapas/OIM/INM, México.
- Calderón, Leticia (2006), "El estudio de la dimensión política dentro del proceso migratorio", *Sociológica*, 21(60): 43-74.
- Castro, Ana Lucía, *et al.* (2006), *Cruzando el desierto. Construcción de una tipología para el análisis de la migración en Sonora*, El Colegio de Sonora, Hermosillo.
- CONAPO (2005), *Migración México-Estados Unidos. Panorama regional y estatal*, Consejo Nacional de Población, México.
- Cornelius Wayne, *et al.* (2004), *Controlling Immigration: A Global Perspective*, 2ª. ed., Stanford: Stanford University Press.
- Drache, Daniel (2007), *La ilusión continental. Seguridad fronteriza y búsqueda de una identidad norteamericana*, Siglo XXI, México.
- Ferrajoli, Luigi (2001), La soberanía en el mundo moderno, en Luigi Ferrajoli, *Derechos y garantías. La ley del más débil*, 2ª. ed., Trotta, Madrid.
- Fernández de Castro, Rafael *et al.* (coord.) (2007). *Las políticas migratorias en los Estados de México. Una evaluación*, ITAM/ Porrúa/ UAZ, México.
- Guendel, Luwing (2002), "Políticas públicas y derechos humanos", *Revista de Ciencias Sociales* III (097): 105-125.

- Krieger, Mario (2006), "Organización para el diseño y formulación de políticas migratoria", en Carlos Miranda *et al.* (coord.), *Los nuevos rostros de la migración en el mundo*, Gobierno del Estado de Chiapas/OIM/INM. México.
- Mármora, Lelio (2002), *Las políticas de migraciones internacionales*, Paidós, Buenos Aires.
- Comisión Estatal de Apoyo Integral a los Migrantes y sus Familias, *Programa Especial de Migración 2005-2006*, Gobierno del Estado de Guanajuato, México.
- Silva, Jorge Armando (2004), *Derecho migratorio mexicano*, Porrúa, México.
- Victal Adame, Óscar (2004), *Derecho migratorio mexicano*, 2ª. ed., Porrúa, México.
- Vilches, Miguel (2010), "Política y derecho en el sistema migratorio Centroamérica-Norteamérica", *Estudios Sociales*, IV (7).
- (2008), "Presupuesto de desarrollo humano de nacionales: la defensa de los derechos humanos de las personas migrantes", *Epikeia Revista de Política y Derecho* 3(7). Consultado en la página web: <http://leon.uia.mx/epikeia.html>
- (2007), "Defender los derechos humanos de las personas migrantes en México", *Contexturas* 8(25): 17-25.

REFERENCIAS EN PÁGINAS ELECTRÓNICAS

- Comisión Sonora-Arizona: <http://csa.gob.mx> (Consultada el 14 de julio de 2008).
- Consejo del Migrante Emprendedor:
<http://migrantes.guanajuato.gob.mx> (Consultada el 11 de julio de 2008).
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Consulta de Instrumentos de Derecho Internacional: <http://www2.ohchr.org/spanish/law/> (Consultada el 1 de julio de 2008).
- Red Internacional de Migración y Desarrollo: <http://www.migracionydesarrollo.org/> Consultada el martes 24 de junio de 2008.
- Proyecto Integral para la Atención de Menores Repatriados: <http://www.camino-a-casa.org/> (Consultada el 17 de julio de 2008).
- Registro Nacional de Agresiones en México:
<http://www.cndh.org.mx/progate/migracion/RegistroNac.htm> (Consultado en diciembre de 2009).
- Foro Social Mundial de las Migraciones:
<http://www.fsmm2010.ec/principal.php> (Consultado el 25 de noviembre de 2010).
- Comisión Arizona-México:
<http://azmc.org/> (Consultada el 4 de diciembre de 2010).

INSTRUMENTOS INTERNACIONALES

- Declaración Universal de Derechos Humanos. Adoptada en la Asamblea General 217, de 10 de diciembre de 1948.
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Adoptado el 16 de diciembre de 1966. Entrada en vigor el 28 de marzo de 1979. Firmado y ratificado por México el 23 de marzo de 1981.
- Pacto Internacional Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Adoptado el 16 de diciembre de 1966. Entrada en vigor el 03 de enero de 1976. Firmado y ratificado por México el 23 de marzo de 1981.
- Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares. Adoptado por los Estados parte de esta convención el 18 de diciembre de 1990. Ratificada por México el 8 de marzo de 1999, publicada en el *Diario Oficial* (1999).
- Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial. Adoptada por los Estados que forman parte de la Convención (1965) y entrada en vigor el 4 de enero de 1969; ratificada, publicada en el *Diario Oficial* y entrada en vigor en México el 20 de marzo de 1975.
- Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos. Aprobada por la Asamblea General de la ONU el 8 de marzo de 1999