

MIGRABOLETIN, Año 1, Núm. 2, Marzo de 2019-Agosto de 2019, es una publicación semestral "Editada por la Secretaría de Gobernación a través de la Secretaría General del Consejo Nacional de Población". Domicilio Dr. José María Vértiz No. 852, Col. Narvarte, Alcaldía Benito Juárez, C.P. 03020, Ciudad de México, Tel. (55) 5128 0000 ext.19512. Editor responsable Rafael López Vega. "Reserva de derechos al uso exclusivo No. 04-2018-091011392000-106, ISSN 2683-2496, ambos otorgados por el Instituto Nacional de Derechos de Autor". Diseño, formación y cuidado editorial: Angélica Verónica Segura Ramírez y Maricela Márquez Villeda. Encargada de la última actualización Web: Alejandra Reyes Miranda. Fecha de última modificación: Septiembre de 2019. Se autoriza la reproducción total o parcial del contenido siempre y cuando se cite la fuente y no sea para fines comerciales.

La migración internacional como componente de la política de población y las personas migrantes como sujetos de derechos



La migración internacional como componente de la política de población

Preámbulo

La atención de la migración internacional como componente de la política de población, aunque presente en la Ley General de Población de 1974 se mantuvo por más de un cuarto de siglo a la zaga de las principales estrategias y líneas de acción de los Programas Nacionales de Población, concentrados en incidir sobre el crecimiento de la población a través del control de la fecundidad.

Al inicio de la primera década del siglo XXI se empieza a generar un marco general de acción con la pretensión de avanzar hacia el establecimiento de un sistema migratorio legal, digno, seguro y ordenado, así como reforzar acciones de desarrollo económico y social en las áreas de mayor intensidad migratoria hacia Estados Unidos. El Consejo Nacional de Población (CONAPO) ha puesto en la agenda pública la migración con sus estudios y análisis sobre sus diversos impactos demográficos e ingresos y costos de la migración (CONAPO, 2014).

El Consejo Nacional de Población reconoce la importancia económica, política, social, cultural y demográfica del fenómeno migratorio a través de su participación en el diseño y financiación de proyectos específicos para su mejor conocimiento, es el caso de las Encuestas sobre Migración en las fronteras Norte y Sur de México (EMIF NORTE y EMIF SUR). La primera de ellas dio inicio en 1993 y la segunda en 2004, periodo que se ha acompañado de la organización de seminarios y talleres con especialistas en el tema migratorio.

Ambas encuestas aportan información sobre el número de eventos anuales de los diferentes flujos de migración que capta, contando con datos históricos para la EMIF NORTE desde 1993 y desde 2004 para la EMIF SUR. En específico, la primera capta información sobre los flujos de migración México-Estados Unidos en ambas direcciones (México-Estados Unidos-México), y la segunda, capta información sobre los flujos migratorios de Guatemala-México y México-Guatemala y es una de las pocas fuentes disponibles para estimar algunas de las características de los flujos de migrantes devueltos por autoridades migratorias mexicanas y estadounidenses.

En el transcurso de los años los instrumentos de captación de las dos encuestas se han adecuados para dar respuesta a los nuevos comportamientos de la dinámica migratoria. Un tema relevante es el que compete a derechos humanos de los migrantes, para lo cual se han incorporado en los diversos cuestionarios reactivos en relación con el tema proporcionando datos acerca de situaciones de discriminación y maltrato para migrantes, trayectoria migratoria, situación de separación familiar, uso de servicios consulares, identificación de rutas migratorias, condiciones de detención, y tránsito por México.

En el marco de la nueva política de población las migraciones internacionales establecen su propia escala de importancia política al configurar su propio tiempo social. El avance de este nuevo siglo ha incorporado a su agenda, como nunca antes en la historia reciente, los procesos globales y regionales de migración, se trata de una transformación de largo aliento que la ha situado como un tema relevante del quehacer de los organismos internacionales y como un campo indispensable de las políticas públicas entre los países de distintos continentes y al interior de cada uno de éstos.

En el caso de México, los retos en la materia pueden considerarse desde el origen de la población migrante. Para el caso de las

personas connacionales, disminuir o erradicar la migración como única opción de mejorar las condiciones de vida, tiene un papel fundamental. Lo mismo, el retorno de la población mexicana desde otros países crea una serie de desafíos dentro de las instituciones para su adecuada inserción. Lo anterior, a la par de un quehacer consular continuo que contribuya al respeto de los derechos de quienes radican en otros países, principalmente en Estados Unidos.

Actualmente, nuestra planeación global en la materia incluye consideraciones de política interior, exterior, de seguridad pública y de seguridad nacional. Con una responsabilidad gubernamental compartida entre los distintos órdenes de gobierno y con los países que compartimos frontera, ya está en curso una nueva política de población sustentada en el potencial de la población para desplegar preferentemente sus capacidades en el territorio nacional, y para que el complejo proceso social de la migración acontezca de manera segura, ordenada y regular, facilitando el respeto a los derechos humanos de las poblaciones migrantes.

Las decisiones de política pública en el ámbito demográfico, si bien responden a retos técnicos como la concentración de la población en las grandes ciudades y zonas

metropolitanas o su dispersión en el territorio nacional, a las metas fijadas para alcanzar cierta tasa de crecimiento, el tamaño de los flujos migratorios como país de origen, destino, tránsito y retorno, o a las previsiones de salud sexual y reproductiva, se anteponen a todas ellas valores universales en relación con los derechos humanos, en especial de las poblaciones cuya condición migratoria las hace física, social y económicamente vulnerables.

Hoy los avances legislativos y de política pública abarcan ya más de un cuarto de siglo, entre los que se cuentan, la Ley de Migración, la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, el Reglamento de la Ley de Migración, la formación de grupos especiales de protección, la actividad consular de orientación y atención a los migrantes, la disponibilidad de recursos financieros del gobierno federal como apoyo directo a los migrantes mexicanos en Estados Unidos, entre muchas otras acciones.

Avances que han encontrado énfasis y orden en la adopción y seguimiento de diversos instrumentos internacionales que privilegian la garantía del acceso y ejercicio de los derechos humanos de las poblaciones migrantes, como lo son el Pacto Global para una Migración Segura, Ordenada y Regular de 2018 (PMM), los Objetivos de Desarrollo Sostenible -en especial para la

reducción de la desigualdad en los países y entre ellos-, y el Consenso de Montevideo sobre población y desarrollo de 2013.

En términos de política pública, el riesgo y la vulnerabilidad que enfrentan las poblaciones migrantes, impulsa estrategias y acciones que modelan de mejor manera el funcionamiento del Estado de Derecho para los inmigrantes, para los emigrantes en tránsito y como parte de la diáspora, en general para las poblaciones en tránsito de Centroamérica, así como para quienes debido al retorno buscan reintegrarse a sus comunidades o a la vida económica y social del país.

Las acciones del Estado mexicano en el ámbito de la política de población y la migración internacional, si bien mantienen la atención en actuar para garantizar el acceso a la salud, a la educación y el derecho al voto de los mexicanos que migraron al extranjero, especialmente a Estados Unidos, trazan actualmente itinerarios que convergen en el reconocimiento de que es indispensable situar la protección de los derechos humanos de las poblaciones migrantes como uno de los ejes que modelan una nueva generación de políticas públicas, desde luego el reto no es menor, y no debe minimizarse, incluso si se trata de uno, dos, tres o miles de migrantes.

Concepto de Tercer país seguro

A lo largo de los años se ha desarrollado un sistema legislativo internacional que rige los derechos de migrantes y refugiados, sin embargo, en la aplicación de la ley, los países comprometidos encuentran diversas formas de trasladar las responsabilidades a otras instancias evitando así enfrentar la llegada de migrantes a sus territorios, evadiendo el compromiso adquirido con estas poblaciones para ofrecerles protección y seguridad. (Programa de las Américas).

Una de las prácticas utilizadas por los países es el reconocer a un Tercer país seguro, término basado en los principios de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, que implica un acuerdo previo entre países en el que los solicitantes de asilo que llegan a un país pueden ser remitidos a un tercer país por considerar que en éste pueden solicitar asilo sin que esté en peligro su seguridad.

En el caso de México la firma de un Acuerdo de Tercer país seguro implicaría entre otras situaciones que, las personas que pasan por México tendrían que solicitar asilo en este país, y quienes transiten por territorio mexicano para entrar a Estados Unidos y solicitar asilo serían devueltas a México.

Acuerdos y legislación

Existe un amplio sistema de leyes nacionales e internacionales que definen y rigen los derechos de las personas migrantes y refugiadas. Las personas que solicitan asilo tienen derecho a una protección específica. A través de la Convención de Ginebra de 1951 y el Protocolo de 1967, los países miembros de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) se comprometieron a acoger a estas personas y darles protección.

México cuenta con una Ley de Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, además, el Estado ha reafirmado su compromiso con la protección de solicitantes de la condición de refugiado y refugiados entre otros, en la Declaración y el Plan de Acción de Brasil de 2014, la Declaración de Acción de San José de julio de 2016, y en el marco de la Cumbre de Líderes sobre Refugiados que se llevó a cabo en el 71º periodo de sesiones de la Asamblea General de la ONU.

Lo anterior culminó en la adopción de 39 compromisos específicos para fortalecer la protección de los refugiados en el Marco Integral de Respuestas de Protección y Soluciones (MIRPS) adoptado en octubre de 2017 junto con cinco países de la región, como contribución

regional al Pacto Global sobre Refugiados (ACNUR, 2019)

Actualmente el Pacto Global para una Migración Segura, Ordenada y Regular se considera el avance más acabado en el campo de los derechos humanos. Entre sus principios rectores se señala: “La aplicación del Pacto Mundial asegurará el respeto, la protección y el cumplimiento efectivo de los derechos humanos de todos los migrantes, independientemente de su estatus migratorio, durante todas las etapas del ciclo de la migración. También reafirmamos el compromiso de eliminar todas las formas de discriminación contra los migrantes y sus familias, como el racismo, la xenofobia y la intolerancia.”

A nivel internacional, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) tiene como principal mandato garantizar la protección internacional de las personas desarraigadas y apátridas. Su participación es preponderante ya que colabora con los Estados en el establecimiento de estructuras de asilo y actúa en calidad de observador internacional con los asuntos relacionados con derecho de asilo y refugiados.

Parte de las tareas de protección internacional, además de garantizar la admisión en un país seguro, es garantizar el

reconocimiento de asilo y asegurar el respeto de sus derechos fundamentales, concluir con una solución duradera como la repatriación al país de origen en condiciones dignas, o bien el reasentamiento a un tercer país de asilo.

El reasentamiento es la tercera solución duradera que el ACNUR tiene el mandato de implementar, en colaboración con los Estados, de acuerdo con su Estatuto y resoluciones de la Asamblea General de la ONU (ACNUR, 2011). El ACNUR ha tenido varios pronunciamientos sobre el concepto de Tercer país seguro, entre ellos:

- la Reunión de Expertos para debatir en torno al concepto de “Protección efectiva”, y
- la “Nota de orientación sobre los acuerdos bilaterales y/o multilaterales sobre el traslado de solicitantes de asilo” en 2013.

El debate en torno al concepto de “protección efectiva” retoma la meta de “Protección de los refugiados en los grandes movimientos migratorios”, atendiendo de manera específica el problema de los refugiados y de los solicitantes de asilo que abandonan de manera irregular un país en el que ya habían encontrado protección, el ACNUR, en cooperación con los expertos, analizó las razones de esos movimientos y propuso estrategias para abordarlos en situaciones concretas, sobre

la base de una descripción más precisa de lo que constituye una protección efectiva en los países de primer asilo, y teniendo en cuenta la solidaridad internacional y la repartición de la carga” (Debate “Protección efectiva”).

La “Nota de orientación sobre los acuerdos bilaterales y /o multilaterales sobre el traslado de solicitantes de asilo” del ACNUR muestra su posición respecto a los casos de solicitantes de asilo y refugiados, señalando en principio, que la responsabilidad principal de proporcionar protección recae en el Estado en que se solicita el asilo. Sin embargo, reconoce que existen varias iniciativas, las cuales involucran el traslado de los solicitantes de asilo de un país a otro con el fin de tramitar solicitudes de asilo, ya sea al Estado donde primero buscaron o podrían haber buscado asilo, o a otros países con los que el solicitante de asilo no tiene vínculos anteriores.

Un acuerdo de tercer país seguro tiene que ser evaluado caso por caso, y deberá considerar ciertos principios, entre ellos:

a) No hay obligación de que los solicitantes de asilo busquen asilo en la primera oportunidad efectiva, pero al mismo tiempo tampoco existe un derecho irrestricto de elegir el país de asilo. Los acuerdos deben estar orientados a mejorar la cooperación internacional y

regional, la responsabilidad compartida y la repartición de la carga, y a no trasladar a esta última.

b) Los acuerdos de traslado deben garantizar que cada solicitante de asilo: será evaluado individualmente en cuanto a la pertinencia del traslado, sujeto a las garantías procesales, antes del traslado. Las evaluaciones anteriores al traslado son muy importantes para los grupos vulnerables, incluidos los niños no acompañados y los separados.

- Será admitido en el Estado receptor propuesto;
- Será protegido contra la devolución;
- Tendrá acceso a procedimientos justos y eficientes para la determinación de la condición de refugiado y/u otras formas de protección internacional;
- Será tratado de conformidad con las normas internacionales aceptadas (por ejemplo, habrá mecanismos de recepción adecuados, tendrá acceso a la salud, la educación y los servicios básicos; existen garantías contra la detención arbitraria; se identifica y asiste a las personas con necesidades específicas), y

- podrá disfrutar del asilo y/o acceder a una solución duradera si se reconoce que está necesitado de protección internacional
- c) Cuando no pueden acordar o cumplir estas garantías, el traslado no sería apropiado.
- d) La obligación de garantizar que las condiciones en el Estado receptor cumplen estos requisitos en la práctica le corresponde al Estado que hace el traslado, antes de celebrar dichos acuerdos.

México ¿Tercer país seguro?

México se caracteriza por una dinámica migratoria compleja en la que se reconoce como país de origen, destino, tránsito y retorno de población migrante. En años recientes sobresale el aumento de flujos migratorios irregulares que se originan principalmente en países centroamericanos (Guatemala, Honduras y El Salvador) que incluyen a personas que solicitan asilo y refugio, y otras personas que requieren protección. Esta compleja dinámica plantea retos decisivos al Estado mexicano en materia migratoria y de derechos humanos que trascienden el espacio nacional convirtiéndose

en un asunto de carácter binacional y regional.

En el actual contexto migratorio que se vive en el país, los derechos humanos de las personas migrantes tienen prioridad, las acciones restrictivas de la política migratoria emprendida por la administración actual del gobierno estadounidense, así como su insistencia en que México se convierta en Tercer país seguro, ha llevado a un debate acerca de la posibilidad real de que nuestro país cumpla con los requisitos para fungir como país de reasentamiento de las personas en busca de asilo.

El Secretario de Relaciones Exteriores ha declarado que México no tiene un acuerdo de Tercer país seguro con Estados Unidos, y que la migración regional es un fenómeno que debe atenderse de manera compartida y coordinada, mediante la promoción de oportunidades y el desarrollo en las comunidades de origen. Asimismo, ha señalado el esfuerzo del gobierno mexicano para colaborar con los gobiernos de los países de origen en el impulso al desarrollo regional, desempeñándose con responsabilidad y de manera alineada con el Pacto Global para una Migración Segura, Ordenada y Regular.

Las principales interrogantes que surgen ante el planteamiento de que México se convierta en Tercer país seguro son: ¿tiene los recursos necesarios para hacer

frente a los requerimientos internacionales? ¿el gobierno mexicano puede ofrecer protección y seguridad a los solicitantes de asilo?

De acuerdo con los lineamientos internacionales establecidos, un acuerdo bilateral implicaría que el Estado mexicano se obligaría a proveer de protección y a largo plazo la permanencia legal a todos aquellos que califiquen como refugiados. Además, los principios y normas internacionales indican que el país receptor deberá ofrecer mecanismos de recepción adecuados; dar acceso a la salud; la educación y los servicios básicos; y ofrecer garantías contra la detención arbitraria.

Los solicitantes de asilo deberán esperar en México, la resolución –positiva o negativa– por parte de Estados Unidos, (Programa Permanecer en México/ Remain in Mexico) si la resolución, es negativa México tendría la responsabilidad de aceptarlos o devolverlos a su país de origen (que ante una situación de riesgo implicaría romper con el principio de no devolución).

De acuerdo con información de la agenda para la protección de personas refugiadas en México: 2019-2024, el número de solicitantes de la condición de refugiado ha aumentado de 2 137 en 2014 a 14 596 en 2017, previendo que esta tendencia aumentará.

Las circunstancias actuales, plantean desafíos en materia de migración y derechos humanos que requieren respuestas acordes a la legislación y contexto socioeconómico de México, sin dejar de lado los acuerdos y convenios internacionales. La Misión Permanente de México ante la Organización de las Naciones Unidas argumenta que México no cubre los requerimientos de la normatividad internacional para convertirse en Tercer país seguro, ante esto plantea la necesidad de una política creativa que genere alternativas regionales acordes a la legislación y tradición de asilo de nuestro país que de respuesta a nuestras realidades geopolíticas, a nuestros intereses colectivos y a nuestras necesidades nacionales.

Así, la posición de México ante la ONU propone la construcción de un nuevo modelo de gestión migratoria, en el cual se tomen en cuenta las necesidades en cada una de las fronteras. Se plantea un esquema *ad hoc* regional con tres zonas diferenciadas: Zona Mexicana de Solidaridad, Zona de Protección Humanitaria para el Desarrollo y Zona de Integración y Cohesión.