

FOROS NACIONALES DE CONSULTA PÚBLICA PARA LA ELABORACIÓN DEL PROGRAMA ESPECIAL DE MIGRACIÓN 2014-2018

RELATORÍAS: TALLER CON EL SECTOR ACADÉMICO, COLMEX

10 DE DICIEMBRE DE 2013

ÍNDICE

I.	Relatoría Tema 1: Nueva Cultura de la Migración.	2
II.	Relatoría Tema 2: Migración y Desarrollo	5
III.	Relatoría Tema 3: Gestión migratoria eficaz.	8
IV.	Relatoría Tema 4: Integración y reintegración de los migrantes y sus familias en las sociedades de destino y origen.	11
V.	Relatoría Tema 5: Seguridad y acceso a la justicia de las personas migrantes y de quienes les asisten	14

I. Relatoría Tema 1: Nueva Cultura de la Migración.

Programa Especial de Migración 2014-2018 Taller con el sector académico Sede: El Colegio de México 10 de diciembre de 2013 Relatoría	
Información general:	
1. Tipo de sesión:	Simultánea
2. Tema de análisis:	Tema 1. Nueva Cultura de la Migración
3. Moderador:	Paula Leite, Centro de Estudios Migratorios de la Unidad de Política Migratoria
4. Ponente (s):	Académicos de diversas instituciones del país
5. Equipo Relator:	Jésica Nájera, de El Colegio de México (COLMEX) y Armando Correa, Unidad de Política Migratoria (UPM)
6. Número de asistentes:	15
Propuestas relevantes de la sesión:	
<p>Para comenzar los trabajos de la mesa, la moderadora propuso que el panel hiciera primero un análisis general del objetivo, en seguida un análisis de las estrategias, y finalmente exponer, comentar y recabar propuestas específicas de las estrategias y líneas de acción.</p> <p>La moderadora presentó la propuesta y explicó que la política migratoria integral del Estado mexicano debe contribuir a la vigencia del Estado de derecho y promover un ambiente social propicio para la migración, que necesariamente requiere un cambio cultural, centrado en la promoción y ejercicio de los derechos de los migrantes, la valoración positiva de la diversidad y la comprensión de los aportes de las migraciones al desarrollo. Señaló que la producción, análisis y difusión de información confiable y oportuna son indispensables para fundamentar la legislación, las políticas públicas, las iniciativas sociales y la propia acción de los migrantes, mientras que la información, la educación y la comunicación serán herramientas primordiales para explicar y difundir derechos; prevenir los riesgos asociados a los procesos migratorios; modificar percepciones infundadas y distorsionadas sobre las migraciones y los migrantes; sensibilizar sobre los beneficios y oportunidades de los procesos migratorios y favorecer la integración de los migrantes.</p> <p>En la fase inicial de la sesión sobre el objetivo de la nueva cultura de la migración, se retomó la propuesta general del Programa Especial de Migración, la cual fue definida como una propuesta muy optimista pero que puede correr el riesgo de parecer sólo un “dechado de buenas intenciones”, más que un ejercicio normativo y estratégico. Por lo tanto, el reto de acuerdo con los académicos y expertos será articular dichas expectativas con acciones reales. Sin embargo, se reconoció, la</p>	

necesidad elaborar objetivos para la política migratoria de largo plazo, como directriz clara y ambiciosa para el futuro.

En este sentido se propuso que la redacción de objetivos y estrategias sea más determinante, por ejemplo “Garantizar una atención integral por parte del Estado a las personas, familias y comunidades de migrantes”, en lugar de limitarse a “promover” e “impulsar”. Así como incluir indicadores de impacto y jerarquizar metas en términos de corto, mediano y largo plazo, para puntualizar prioridades y estructurar el monitoreo, evaluación y rendición de cuentas.

También en términos generales, se señaló, rescatar la experiencia de documentos programáticos y políticos anteriores, como “México ante el fenómeno migratorio”, que hacen explícita la múltiple condición del país como origen, retorno, destino y tránsito de migrantes, y especificar, las diversas poblaciones objetivo en las líneas de acción que sean pertinentes, ya que, claramente existen diferencias respecto a migrantes mexicanos, inmigrantes extranjeros, mexicanos que retornan y migrantes en tránsito, y estos no son solo receptores de políticas y programas, sino “actores” de los mismos.

En este sentido será necesario integrar a los migrantes como interlocutores en materia de política migratoria, por ejemplo en el tema de la promoción de derechos políticos, y para aprovechar en el diseño y ejecución de las políticas la propia experiencia migratoria de los funcionarios públicos, sobre todo a nivel estatal y municipal. Además, integrar como enfoque transversal la dimensión étnica, lingüística y cultural; explicitar la jerarquía de cada una de las de acción; homologar los términos “migrantes” y “personas migrantes”; incluir un glosario de los términos usados en el texto; y finalmente hacer uso de la información estadística sobre el fenómeno migratorio como base para dimensionar los buenos deseos de la Ley de Migración y del Programa.

En la segunda parte de la sesión, sobre la materia de la cultura de la migración, se acordó con los integrantes de la mesa una serie de recomendaciones para que el Estado cuente con una directriz migratoria para la población, que logre comprender y por lo tanto cambiar y transformar la cultura de la migración, en el sentido de hacer “visible y valorables a los migrantes”.

Acuerdan que se trata sin duda de un objetivo de alcance a largo plazo, que incidirá en la manera en que México se reconozca y piense a sí mismo, como país de migración, en el que convergen diferentes poblaciones de migrantes y con ellos culturas diversas: un caso extremo, por ejemplo son retornados entendidos como mexicanos con “otra cultura”.

El fenómeno migratorio trae consigo valoraciones positivas y negativas sobre la migración, los imaginarios sociales constituyen un pilar en la construcción de los estigmas, las actitudes xenófobas o abiertas hacia la contribución a la cultura que hacen los migrantes en las sociedades de destino. En ese sentido, para cumplir con la meta de una nueva cultura será necesario incidir en la educación formal e informal como el medio para mantener o reconstruir los imaginarios de la migración. Para ello, incorporar a las universidades como espacios de sensibilización; los museos como espacios donde se haga conciencia del aporte de las migraciones; los medios de difusión públicos como la radio y televisión a través de la “hora nacional”, el Instituto Mexicano de la Radio, el Canal 22, entre otros, es una tarea primordial, para “recrear” o construir una cultura de la

migración y del respeto y confianza a las instituciones migratorias.

Reconocieron que la cultura, también pasa por los derechos y las obligaciones de los migrantes a través de la promoción de una “Cultura de legalidad” que atraviesa tanto a las comunidades de migrantes en el origen y el destino, en el tránsito y otros territorios de migración.¹

Los académicos enfatizaron que el éxito de una política migratoria en México, requiere de sumar esfuerzo de los sectores públicos, así como de asegurar mecanismos formales de intercambio desde la academia en el diseño de la política migratoria; impulsar el diálogo entre organizaciones de migrantes, la academia e instituciones electorales para la discusión de derechos políticos; así como del conocer la historia de las migraciones en México a través del rescate del archivo de la política migratoria, ya que conocer los avances del pasado permitirán construir los aportes para el futuro.

Finalmente, entre otros temas, se mencionaron algunas propuestas puntuales como, vincular estrategias de salud de los países que atienden a poblaciones migrantes; definir la participación de las dependencias de gobierno que atiendan el fenómeno migratorio (educación, salud, trabajo, seguridad), para asegurar que se etiqueten presupuestos para cada uno de ellos; incorporar la participación de los gobiernos municipales; incluir instituciones que se hagan responsables del ejercicio de derechos y los presupuestos con los que cuentan; fomentar el diálogo entre comunicadores y organizaciones de la sociedad civil para establecer cuál es la mejor forma de transmitir a la comunidad migrante sobre aspectos específicos; así como ser explícitos sobre la población a quien iría dirigido un código de ética (medios de comunicación) y los protocolos antidiscriminatorios (servidores públicos, organismos sociales y empresas).

Finalmente, se recalcó que la valoración de la aportación de las migraciones no debe estar condicionada por sus aportaciones económicas, sino por el hecho de ser personas con derechos.

¹ Las comunidades centrales y sus satélites.

II. Relatoría Tema 2: Migración y Desarrollo

Programa Especial de Migración 2014 - 2018 Taller con el sector académico Sede: El Colegio de México 10 de diciembre de 2013 Relatoría	
Información General:	
1. Tipo de sesión:	Simultánea
2. Tema de análisis:	Tema 2. Migración y Desarrollo
3. Moderador:	Agustín Escobar, Centro de Investigación Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS)
4. Ponente (s):	Académicos de diversas instituciones del país
5. Equipo Relator:	Hiram Ángel, Centro de Investigación y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS) y María Isabel Ureta Hernández, Unidad de Política Migratoria (UPM)
6. Número de asistentes:	10
Propuestas relevantes de la sesión:	
<p>Al introducir la sesión, el moderador contextualizó la discusión sobre la relación entre migración y desarrollo, señaló que desde hace un par de décadas y hasta la actualidad, en los foros académicos, el tema de la migración asociada al desarrollo ha sido parte de la agenda de investigación, y motivo de numerosos estudios y publicaciones, y que este esfuerzo por relacionar y analizar migración y desarrollo ha trascendido a otros ámbitos más allá de lo académico, enfatizó que ya en el sector gubernamental a través programas e iniciativas específicas se cuenta con más de una experiencia de políticas públicas orientadas a promover el desarrollo en regiones migratorias, muchas de ellas relacionadas con el tema de las remesas.</p> <p>Una vez que señaló lo anterior, recaló que la sesión trabajará sobre propuestas que permitan materializar el vínculo entre migración y desarrollo, lo cual, en la opinión de los expertos debe pasar necesariamente por un trabajo de incidencia social, cultural y política para proveer a la regiones migratorias de condiciones óptimas para que las personas migrantes desarrollen sus capacidades y habilidades, sin esto resultará imposible generar desarrollo en contextos de migración.</p> <p>Entre los diversos temas que se discutieron se enlistan, el aprovechamiento del potencial de los recursos humanos y financieros de los mexicanos en el exterior y en retorno, así como de los extranjeros residentes en México; el fomento de esquemas de atracción de talentos y de promoción de la circularidad migratoria y de conocimientos que fortalezcan el mercado laboral del país; así como el impulso al intercambio de buenas prácticas del Gobierno de México en el marco de las</p>	

agendas globales.

Los principales acuerdos que se construyeron al largo de la sesión del taller, sobre la migración y el desarrollo, versaron en primer lugar sobre la necesidad de diseñar políticas de inclusión e identidad que contemplen tres niveles de migración y desarrollo: existencia, inclusión y promoción, en este sentido, la definición del objeto de la política pública en materia migratoria debe centrarse en los individuos en tanto se trata de sujetos con certeza jurídica, como parte de grupos sociales, familias y comunidades (jóvenes, indígenas, retornados, jornaleros agrícolas, calificados, familias de migrantes, jubilados y familias binacionales de retorno).

Para los académicos resulta fundamental contemplar las distintas dimensiones, modalidades y sujetos del proceso migratorio en la política, estas son retorno, tránsito, origen y destino, es decir, para construir una política migratoria que cuente con una perspectiva actual de la migración y desarrollo, esta, debe trascender la idea del desarrollo anclado a las comunidades de origen, ya que resulta un enfoque no apropiado y caduco de desarrollo. Se debe de contemplar dimensiones más allá del enfoque nacional, es decir, un desarrollo de y para los migrantes donde quieran que se encuentren.

En este sentido, se subrayó que el fortalecimiento de la coordinación intergubernamental entre los distintos niveles de gobierno (coordinación vertical y horizontal) en el PEM es un tema prioritario, para a su vez, impulsar acciones concertadas de reconocimiento y portabilidad del capital humano, mediante la certificación de las habilidades y experiencias. Además, se consideró necesario revalorar el potencial del capital social de los migrantes, y no sólo mantener una visión de desarrollo basada en su capital económico sobre el que se basó en el pasado, el enfoque de desarrollo, migración y remesas. Asimismo, es importante diseñar acciones que potencialicen de manera integral el capital humano, social y económico de los migrantes.

Dentro de los temas recurrentes a lo largo de la sesión, y sobre los cuales se deben considerar líneas estratégicas y de acción puntual del PEM, se resaltaron los mecanismos para facilitar la migración internacional calificada y altamente calificada (tanto para la emigración como para la inmigración), en los que converjan la política de ciencia y tecnología, las necesidades del sector privado y la política migratoria; el tema de los efectos de la violencia en el desarrollo de regiones de tránsito, origen y destino migratorio; la inclusión financiera (educación financiera, bancarización, uso de nuevas tecnologías, entre otros) y el acceso a créditos financieros (para adquisición de bienes e inversión) para las personas migrantes y sus familias.

Además se pidió considerar dentro del programa, políticas y acciones relacionadas con el acceso a servicios de salud y educación de los migrantes en México y de los mexicanos en EEUU. Y, con respecto a la inmigración, se mencionó la necesidad de facilitar y agilizar los procesos de naturalización (doble nacionalidad, en caso de que existan limitaciones para adquirirla) y garantizar el acceso a los derechos sociales y políticos de los inmigrantes no nacionales o naturalizados.

Se resaltó la necesidad de generar acciones para fortalecer los mecanismos de certificación de competencias de los migrantes; fomentar el estudio del fenómeno migratorio y la evaluación de los programas y políticas públicas que atienden a la población migrantes, así como impulsar la participación continua de los migrantes en el diseño, monitoreo y evaluación de la política

migratoria e incluir al Instituto de los Mexicanos en el Exterior (IME) como una instancia de apoyo y seguimiento del PEM, además de fortalecer la representación de los migrantes en el Poder Legislativo (federal y/o estatal).

Por último, se mencionó la pertinencia de incluir a la migración interna como un elemento más del Programa Especial de Migración, así como considerar las dimensiones de género y etnicidad (trabajadores agrícolas y trabajo doméstico). Finalmente se hizo énfasis en la necesidad de incluir metas y más de tres indicadores de seguimiento y evaluación por objetivo del Programa, así como mantener un espacio de consulta permanente de los programas, metas e indicadores del PEM con los especialistas y académicos.

III. Relatoría Tema 3: Gestión migratoria eficaz.

<p>Programa Especial de Migración 2014 - 2018 Taller con el sector académico Sede: El Colegio de México 10 de diciembre de 2013 Relatoría</p>	
Información General:	
1. Tipo de sesión:	Simultánea
2. Tema de análisis:	Tema 3. Gestión migratoria eficaz
3. Moderador:	Rodolfo Cruz, El Colegio de la Frontera Norte (COLEF)
4. Ponente (s):	Académicos y expertos de diversas instituciones del país
5. Equipo Relator:	Eduardo Torre Cantalapiedra, Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales (CEDUA) de El Colegio de México (COLMEX) y Julio Santiago Hernández, Centro de Estudios Migratorios (CEM) de la Unidad de Política Migratoria (UPM)
6. Número de asistentes:	15
Propuestas relevantes de la sesión:	
<p>Previo al inicio de las reflexiones sobre el objetivo particular de la mesa, el moderador invitó a los participantes a realizar una reflexión general en torno a las preguntas ¿hacia dónde vamos y dónde estamos situados en el tema de políticas migratorias en el marco del PEM? Posteriormente, con el objeto de ordenar la dinámica de trabajo, sugirió que el análisis se hiciera por estrategia y llegar hasta el nivel de línea de acción con el propósito de ser lo más exhaustivo posible en la obtención de las propuestas de los expertos para contribuir a la integración del diagnóstico y a la definición de acciones de política para el PEM.</p> <p>De manera general, se reconoció el esfuerzo que está haciendo por primera vez el gobierno mexicano en la elaboración de un Programa Especial de Migración. Sin embargo, se señaló que se trata de un avance que debe afinar permanentemente los objetivos que pretende atender; se sugirió mejorar el uso de los conceptos migratorios, así como reflejar una ordenación adecuada, particularmente en el objetivo tercero, motivo de esta mesa de trabajo, sugiriendo la necesidad de cambiar el orden jerárquico de las diferentes estrategias y acciones. También apuntaron la ausencia de las metas e indicadores de evaluación para su discusión.</p> <p>Respecto a la definición de los grandes objetivos de la política, los expertos señalaron que el programa tiene en cuenta los intereses de los migrantes, pero no se plasmaron los intereses del</p>	

Estado y es necesario recuperarlos. Para ello, es indispensable tener presentes las necesidades de los gobiernos y convertirlos en actores activos del diseño y la implementación de la política. Por otro lado, se sugirió la incorporación del tema de la profesionalización de los funcionarios que están en contacto con los migrantes, principalmente se enfatizó en el mejoramiento de la aplicación de las normatividades, sin embargo, se reconoció que esto no puede llevarse a cabo sin un acompañamiento de mejoras en las condiciones salariales.

El concepto de gestión fue cuestionado por los académicos y sugirieron como alternativa implementar un enfoque de la gobernanza para atender los problemas que requieren atención en el fenómeno migratorio en México. El término de gestión de acuerdo con los académicos, se prevé como una estrategia de control, en cambio la gobernanza ayuda a establecer equilibrios, al fundamentarse en tres pilares: la seguridad del Estado, la satisfacción de los mercados laborales y la protección de los derechos humanos.

Se puso en la mesa de discusión el argumento de que a mayor control migratorio mayores estímulos para el crimen organizado y mayores atentados contra los migrantes. En este sentido, reconocieron la necesidad de buscar a través de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) la coordinación con los gobiernos de los países de Centroamérica para establecer un diálogo de cooperación para atender a la migración de tránsito irregular, ampliando la capacidad y la red consular. Se consideró importante reconocer que México es parte de un sistema migratorio regional, en el que se incluye Centroamérica, y que es necesario mantener una visión de largo plazo con la región, más allá del tema migratorio.

Sobre el tema de expedición de documentos que acreditan identidad de los migrantes, se planteó la necesidad de establecer mecanismos para garantizar la identidad de quienes se internan en México; no sólo para los centroamericanos que vienen o cruzan por México sino para los mexicanos. En el caso de los migrantes que retornan, por un proceso de repatriación, se planteó la necesidad de proveerlos de documentos de identidad al ser una población en situación vulnerable que en ocasiones no cuenta con documentos que le permitan acreditar su identidad ni su condición como nacional.

En el área de los servicios migratorios a los repatriados, el gobierno ha sido rebasado por las organizaciones civiles, por lo que es indispensable la articulación de la corresponsabilidad entre los gobiernos en sus tres niveles. Por ejemplo, la colaboración con todas las oficinas de atención a migrantes en los estados (CONOFAM), y un presupuesto que les potencie, así como apoyar con recursos a los migrantes repatriados para regresar a sus lugares de origen. Adicionalmente, debido al problema creciente de los niños migrantes centroamericanos entregados a las autoridades mexicanas por parte de Estados Unidos, se sugirió atención especializada para lograr su devolución en condiciones seguras a su país de origen.

Un tema recurrente entre los expertos fue la ausencia en el programa de acciones para atender a la migración interna; asimismo se hizo énfasis en la problemática de los desplazados internos forzados.

Por último, se sugirió, además de la elaboración de un glosario, la revisión de las definiciones de

algunos conceptos como los que se enlistan a continuación:

- a. Definir el concepto de política migratoria integral al interior del documento, pues no queda claramente especificado.
- b. Definir explícitamente el tipo de política migratoria que se persigue; aunque no está definida con precisión, se percibe que las propuestas están encaminadas al control con respeto a los derechos humanos.
- c. Cuando se utiliza el concepto de migraciones convendría hacer referencia a los tipos y a las dimensiones que se refiere (interna, emigración, inmigración, transmigración, retorno, etcétera). Se usa migrante cuando es mejor inmigrante o emigrante, por lo que se sugirió evitar usar el término “personas migrantes” en genérico.
- d. Se habla también de retorno, pero parece que se refiere sólo a los repatriados, no queda suficientemente especificado, sería mejor utilizar el gentilicio repatriación de mexicanos
- e. En el caso de los alojados o presentados, debería decir que son detenidos o detenidos temporalmente.
- f. Los términos fortalecer o reforzarse repiten demasiado y, en ocasiones, resultan vacíos y genéricos, por lo tanto se deben matizar.
- g. Cuando se utiliza el término corresponsabilidad internacional, habría que precisar las áreas a las que se refieren. En términos laborales, no hay un marco de corresponsabilidad internacional y debe pensarse en cuáles son los intereses y alcance de la política migratoria de México al respecto.

IV. Relatoría Tema 4: Integración y reintegración de los migrantes y sus familias en las sociedades de destino y origen.

FORMATO DE RELATORIA Programa Especial de Migración 2014 - 2018 Taller con el sector académico Sede: El Colegio de México 10 de diciembre de 2013 Relatoría	
Información General:	
1. Tipo de sesión:	Simultánea
2. Tema de análisis:	Tema 4. Integración y reintegración de los migrantes y sus familias en las sociedades de destino y origen
3. Moderador:	Silvia Giorguli, Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales (CEDUA) de El Colegio de México (COLMEX).
4. Ponente (s):	Académicos de diversas instituciones del país
5. Equipo Relator:	Luciana Gandini, Centro de Investigaciones Regionales Multidisciplinarias (CRIM) de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y Salvador Cobo, Centro de Estudios Migratorios (CEM) de la Unidad de Política Migratoria (UPM).
6. Número de asistentes:	15
Propuestas relevantes de la sesión:	
<p>Antes de comenzar con los trabajos de la mesa, la moderadora invitó a la reflexión en torno a los avances del Programa Especial de Migración (PEM) presentados por parte del titular de la Unidad de Política Migratoria en la sesión inaugural. Los comentarios se centraron en la necesidad de ser más explícitos en cuanto a los objetivos específicos del Programa, de tal suerte que se dejara claridad sobre los propósitos y los avances de las acciones que se pretenden diseñar. Se destacó que las líneas de acción deben estar permeadas por enfoques incluyentes, como el de los derechos humanos, de género y de desarrollo regional. Asimismo, se comentó la urgencia de incorporar en la agenda de elaboración del programa asuntos relacionados con la migración interna.</p> <p>La discusión se dividió en cinco grandes temáticas, y las propuestas se agruparon en términos de la integración educativa, integración en salud, integración laboral, integración social e integración política. Los comentarios iniciales se refirieron al uso amplio del concepto de integración social para el diseño de políticas públicas. Particularmente, se mencionó que las líneas de acción deberían enfocarse en mejorar las condiciones sociales de la población migrante, independientemente de sus</p>	

condiciones de residencia (temporal o permanente). Asimismo, se señaló que las líneas de acción presentadas en el documento del PEM no distinguen explícitamente el tipo de población migrante al que están dirigidas. De ahí la necesidad de que las acciones de integración social deban ser cumplidas en ámbitos locales, puesto que es ahí donde los migrantes se insertan a la vida cotidiana en los contextos de recepción.

Respecto a la integración educativa, se propuso prever mecanismos que faciliten las transferencias educativas, que repercutan en la inserción en los mercados de trabajo. Por lo que se sugirió como indispensable una flexibilización de requisitos para la incorporación de los migrantes y de sus familias a los sistemas educativos en México, principalmente aquellos que regresan al país.

Parte de los retos de la educación radica precisamente en garantizar la permanencia en la escuela; para ello se requieren acciones que posibiliten la transición de un sistema educativo (país de origen) al de las comunidades de destino. Se requieren acciones que fortalezcan la adaptación de los migrantes a los nuevos códigos y formas de aprendizaje del sistema educativo en los contextos de destino. La sensibilización de los profesores y de los directivos escolares es primordial para generar ambientes menos hostiles. Se recalcó la obligatoriedad de proveer educación a los migrantes, como está prevista en la normatividad jurídica. El acceso a cualquier nivel de instrucción para los migrantes y sus familiares deberá ser obligatorio, siempre y cuando lo requieran.

En materia de integración a los sistemas de salud, las propuestas se centraron en garantizar el acceso a los servicios de salud de los inmigrantes y de sus familias, independientemente de su condición migratoria en el país. Para ello, será necesario establecer mecanismos de colaboración estrechos con organizaciones de la sociedad civil (OSC). Dicha coordinación de las instancias del sistema de salud y OSC propiciaría una canalización directa con los servicios de salud para cubrir de manera oportuna las necesidades y las demandas básicas de salud de los migrantes.

La integración laboral de los migrantes, desde la perspectiva de los académicos, deberá tener un fuerte componente de acciones que procuren la reinserción al empleo de los migrantes mexicanos de retorno. Particularmente, se aludió a la facilitación para la acreditación y/o reconocimiento de las destrezas y competencias laborales. Esta integración de los migrantes debe contener necesariamente un componente educativo, sustentado en cursos de capacitación y de sensibilización para los empleadores y los patrones. Se pretende con ello disminuir los procesos de exclusión, discriminación laboral y de xenofobia contra los inmigrantes que residen en el país.

Además, se sugirió el fortalecimiento efectivo de los vínculos entre las instancias encargadas de atender asuntos laborales y de empleo en México con las redes de talentos de migrantes mexicanos en el exterior, con el propósito de generar esquemas que propicien la generación de proyectos productivos que deriven en empleos en las comunidades de origen.

Como parte de las líneas de acción para incentivar la integración de los migrantes, se señaló propiciar un mayor acceso a programas de apoyo y de asistencia social, y crear una red de apoyo de asistencia legal que les permita acceder a la justicia. Se urgó sobre la necesidad de impulsar un servicio de traducción para los migrantes (que no hablan español); de tal suerte que se facilite la realización de trámites administrativos que requieren de documentos traducidos, particularmente

apoyo a aquellos que se relacionan con la inserción al sistema educativo en México.

Finalmente, se planteó como inquietud el acceso al ejercicio de derechos políticos para la población migrante, sin presentar propuestas concretas al respecto. Como cierre de discusión, la mesa propuso las siguientes recomendaciones generales:

- a. El documento programático debe contener especificidad en las líneas de acción. Es indispensable describir a la población migrante objetivo (inmigrante o migrante de retorno).
- b. Se debe garantizar los recursos presupuestales para la implementación de las líneas de acción que procuren la integración de los migrantes.
- c. Se sugiere una evaluación y seguimiento de los resultados obtenidos de las líneas de acción.
- d. El Programa Especial de Migración debe ser parte del compromiso, quehacer y del devenir de las instituciones del Gobierno Federal; en caso contrario, los resultados en la atención integral del fenómeno migratorio serán mínimos.

V. Relatoría Tema 5: Seguridad y acceso a la justicia de las personas migrantes y de quienes les asisten

Programa Especial de Migración 2014 - 2018 Taller con el sector académico Sede: El Colegio de México 10 de diciembre de 2013 Relatoría	
Información General:	
1. Tipo de sesión:	Simultánea
2. Tema de análisis:	Tema 5. Seguridad y acceso a la justicia de las personas migrantes y de quienes les asisten
3. Moderador:	Jorge Schiavon y Jorge Durand, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).
4. Ponente (s):	Académicos de diversas instituciones del país
5. Equipo Relator:	Nuty Cárdenas, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales (FCPyS) de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y Luis Ariosto Sánchez, Centro de Estudios Migratorios (CEM) de la Unidad de Política Migratoria (UPM).
6. Número de asistentes:	10
Propuestas relevantes de la sesión:	
<p>La mesa de trabajo comenzó con la propuesta del moderador para establecer una dinámica de trabajo centrada en el abordaje general y luego específico del tema considerado y paralelamente hacer puentes con otros temas expuestos en el PEM. Se trabajó, buscando discutir sobre qué falta y que elementos son relevantes en el documento del Programa: cuáles eran los avances alcanzados en materia migratoria, cuáles serían los vacíos del documento, los retos y cuáles eran las propuestas a cada una de las estrategias y líneas de acción.</p> <p>En general, se consideró que el PEM deberá contemplar de manera precisa la complejidad del fenómeno migratorio en sus cuatro tipos de movimientos: inmigración, emigración, migración de tránsito y migración de retorno, desde un marco integral. Seguido de ello, puntualmente, se subrayó como cuestionamiento inicial, que habría un desbalance en el enfoque, dado que en el documento estaría más centrado en el tema de la seguridad que la justicia, acordando que habría que balancear los dos aspectos.</p> <p>Además, los académicos y expertos propusieron que se realizara una revisión en la redacción, así como incluir un glosario con las terminologías, definiciones y que se clarifique sobre algunos</p>	

conceptos y enfoques, asegurando que estén alineados con los protocolos nacionales e internacionales.

Se hizo referencia a la falta de metas que permitirían tener una visión más amplia sobre la dirección del programa y la creación de indicadores. Se manifestó interés por parte de los participantes en acompañar a la UPM en este proceso.

Se propuso que se utilicen verbos decisivos en las líneas de acción para una mayor precisión y que reflejen en el alcance de los resultados. También se sugirió aclarar cuáles son las dependencias e instituciones participantes y responsables en el PEM. De igual manera, se mencionó que el PEM debe buscar un sustento jurídico, integral, basado no sólo en leyes y normas nacionales sino también en instrumentos internacionales. En este tenor, fue señalado el término de coordinación interinstitucional, en tanto es más ad hoc el de coherencia interinstitucional, debido a que va más allá en la coordinación y sería lo más adecuado, dentro de una lógica más amplia y más acorde a la terminología que ya estaría definida.

Con relación a los cambios en la redacción y en los conceptos, fue considerado que en la estrategia 5.1. “Diseñar mecanismos que contribuyan a prevenir y reducir los delitos y abusos hacia las personas migrantes y de quienes les asisten” se cambiara por “Diseñar mecanismos que contribuyan a prevenir y reducir los delitos, abusos, actos y omisiones de la autoridad hacia las personas migrantes y defensores de derechos humanos.” Este cambio incluye la propuesta de una línea de acción sobre el combate a la corrupción e impunidad de autoridades.

Sobre el concepto “quienes les asisten” se propuso un cambio por “defensores de los derechos humanos”, ya que el primero de estos puede incluir también a grupos que cometen abusos en contra de los migrantes. En relación a las líneas de acción, se propuso extender los programas de capacitación no sólo a los grupos policiacos, sino también hacia los agentes de migración y autoridades involucradas en la atención al fenómeno migratorio. Se consideró necesario que en las líneas de acción no se especifique el tipo de delito, porque al hacerlo, se excluyen otros delitos, además de que los delitos ya están tipificados en los códigos penales.

Un cuestionamiento puntual fue respecto al marco legal y regulatorio que el PEM, en ese caso, propone realizar una actualización comprensiva del marco regulatorio. En ese contexto, la pregunta fue ¿cuál sería, para la situación de los indocumentados, el delito a perseguir si ya ha sido descriminalizado?, ¿cuál sería la seguridad que tocaría al migrante? Por ello, fue señalado que el problema de la seguridad de los migrantes no radicaría por el hecho de ser migrante indocumentado sino que se agrava, estando sujeto a toda la vulnerabilidad que el país vive actualmente, y que puede vivir en los próximos cinco años. Se propone, en ese sentido, que sea conceptualizado como será dado al fenómeno migratorio su lugar específico en materia de seguridad y el acceso a la justicia.

Asimismo, se comentó sobre la clasificación de “grupos vulnerables” y de quienes se está considerando: extranjeros, mexicanos que transitan dentro del país y en las fronteras; si son iguales o distintos como grupo vulnerable. Habría que acotar muy bien las definiciones y clasificaciones, considerando también los distintos escenarios que son muy importantes.

Los puntos concretos, fueron propuestos para el marco regulatorio y legal: 1. Que se haga un estudio y que se tenga en cuenta una visión muy cuidadosa, para distinguir cuando se habla de seguridad del migrante, de seguridad en general y cuando se refiere al acceso a la justicia en México; 2. Que la seguridad tenga un concepto que corra transversal a toda la política migratoria; 3. Que sea contemplado que la seguridad cuesta y eso implica en el ámbito de implementar acciones y delegar responsabilidades, tomando en cuenta la preparación y disponibilidad de recursos materiales y humanos, sino las estrategias del PEM estarían quedándose en el aire; es decir, desde la implementación de la seguridad y acceso a la justicia en las Estaciones Migratorias, habría que tener un traductor. En el ámbito de las prácticas, quiénes serían los responsables de dar seguridad y acceso a la justicia a los migrantes, dado que, por ejemplo, en el caso de los grupos Beta son nada más 180 elementos en todo el país. Habría una ausencia de información sobre cómo es esta división de tareas en el interior y en las fronteras del país; por eso habría que involucrar distintos elementos y actores para que se encarguen de esta seguridad.

Adicional a estos puntos en concreto, se propuso que fuera retomado el concepto de la seguridad humana, que incluso ya está internacionalmente definido por las Naciones Unidas, y que va más allá de la seguridad únicamente en términos policíacos, sino que implica una seguridad integral del ser humano y la reducción de la vulnerabilidad que convierte el migrante en víctima de todo tipo de delito. El término de seguridad humana debería, en ese sentido, ser reflejado en las acciones del PEM.

En la estrategia 5.2 la propuesta fue que se cambiara la redacción a *“Proveer información, asistencia y protección efectiva a personas migrantes y defensores de derechos humanos víctimas de delitos”*. Considerando que los conceptos de “asistencia” y “protección efectiva” son claves en la estrategia, se propuso eliminar aquellas líneas de acción no relacionadas con estos conceptos, entre estas, la de “procurar que las autoridades que atienden a migrantes víctimas de delito utilicen un lenguaje comprensible y no intimidatorio” y la de “capacitar a los responsables de la investigación criminal sobre los derechos de los migrantes”. Se cuestionó cómo se implementaría la “protección efectiva”, considerando que se trata de un término muy amplio y que, en lo concreto, en la práctica para alcanzarla tendría que acotar la definición y capacitar las autoridades que serían responsables en esta materia.

Sobre la línea de acción *“vigilar el cumplimiento de los instrumentos internacionales celebrados por México en materia de Derechos Humanos, trata y tráfico de personas”*, se dijo que era muy general y transversal, por lo que se propuso eliminarse. Como línea de acción se señala la importancia de “incorporar una campaña de información sobre los derechos de los migrantes”, así como la “capacitación a todos los actores involucrados en la atención de los migrantes”.

En la discusión sobre la estrategia 5.3, las propuestas estuvieron puntualizadas en la precisión de la redacción; por ello, en la mesa se propuso: *“Promover la denuncia y garantizar el acceso a la justicia y la reparación del daño para las personas migrantes y los defensores de derechos humanos víctimas de delitos”*. Asimismo, se propuso llevar a cabo una reorganización coherente de las líneas de acción. Por ejemplo, la línea de acción *“ampliar la asesoría legal a personas migrantes”* y la de *“promover la celebración de convenios de colaboración con el servicio de defensoría pública”*, podrían conjuntarse en una sola línea

de acción.

A su vez, en relación a la estrategia de “*procurar el debido proceso*”, se propuso redactarla de la siguiente manera: “*garantizar el debido proceso, notificación y asistencia consular, traductor o intérprete y representante legal a las personas migrantes víctimas de delito.*”

En general, el grupo de trabajo recomendó discutir más a fondo la pertinencia de la creación de una fiscalía especializada en delitos cometidos contra los migrantes, dados los resultados en el estado de Chiapas y Veracruz, sin embargo, en caso de aprobarse, propuso diseñar mecanismos de evaluación a esta fiscalía para evaluar su desempeño.

En la estrategia 5.4, igualmente se consideró pertinente cambiar la redacción por “*fortalecer mecanismos de investigación sobre delitos cometidos contra migrantes y defensores de derechos humanos y sancionar aquellos actos de corrupción y colusión de autoridades*”. Se propuso un cambio en el orden lógico de las estrategias, tomando en cuenta, primero, la identificación de las prácticas de corrupción y desviación de la norma, después la imputación de responsabilidades a autoridades y particulares que cometan delitos en contra de los migrantes. Por último, se propuso cambiar la palabra “fomentar” por “sancionar” en materia de aplicación efectiva de sanciones.

Finalmente, respecto a la estrategia 5.5, se propuso una redacción más inclusiva con el fin de que se vean reflejadas todas las organizaciones involucradas, por ejemplo: “*Fortalecer las capacidades institucionales de las organizaciones de la sociedad civil que brindan seguridad, protección y apoyo a los migrantes*”. Otro aspecto importante señalado fue el de incorporar mecanismos de transparencia como acceso a la información de las instituciones relacionadas.

En la mesa de discusión se resaltó y reconoció el proceso de trabajo, se visibilizaron los avances y las áreas de oportunidad. En materia de recomendaciones, de fondo y forma, el consenso fue que se espera que el PEM pase de las buenas intenciones a la acción de la definición de objetivos, metas e indicadores concretos, reiterando el interés de los participantes por acompañar a la UPM en las siguientes etapas.