

La participación ciudadana como elemento central para la construcción de una política de Estado en materia migratoria

Rodolfo Córdova Alcaraz<sup>1</sup> / rodolfo@fundar.org.mx

éxico es país de origen, retorno, tránsito y destino de personas migrantes, refugiadas, solicitantes de asilo y protección complementaria. La forma en que el Estado ha gestionado históricamente estos flujos migratorios puede dividirse en dos grandes paradigmas según la nacionalidad de las personas: desarrollo y seguridad nacionales. Para esto, los Estados se basan en dos conceptos: ciudadanía y fronteras. En otras palabras, a las y los extranjeros se les trata con el paradigma de seguridad nacional, y a las y los ciudadanos con el de desarrollo. Esto se puede observar con mayor claridad en la última década, ya que las políticas que se han implementado en torno a aquellas personas de nacionalidad distinta a la mexicana se han construido a partir del paradigma de la seguridad nacional, que ante todo tratan de identificar si representan o no una "amenaza".

Esta visión de la migración determina y delimita las políticas públicas en la materia, que se han enfocado en administrar y controlar los flujos migratorios, así como gestionar las dinámicas positivas y negativas relacionadas a ellos. Entre estas dinámicas se encuentran los delitos cometidos contra las y los migrantes, que se deben en buena medida a la falta de una política integral que garantice su seguridad durante todo el ciclo migratorio; es decir, desde las comunidades de origen, durante su trayecto, hasta el país de destino y al momento de retornar. En otras palabras, la política está enfocada en gestionar, limitar o contener el tránsito de migrantes y no a generar una política migratoria integral y multisectorial con una visión de desarrollo para el mediano y largo plazo.

En México, de todos los delitos cometidos contra las y los migrantes en los últimos cuatro años, recientemente uno ha registrado un grave aumento: el secuestro —y en ocasiones asesinato masivo—. Los casos más dramáticos son los de San Fernando y de Cadereyta. Del primero se tuvo noticia en agosto de 2010, cuando fueron descubiertos 77 cadáveres de migrantes de diversas nacionalidades (principalmente de personas centroamericanas), en San Fernando, Tamaulipas. El segundo y más reciente sucedió en mayo de 2012, cuando se descubrieron 49 cadáveres de extranjeros en Cadereyta, Nuevo León.

Lo anterior nos obliga a pensar en términos de las y los ciudadanos y de manera implícita en el concepto de ciudadanía. Hoy en día hablar de un sistema democrático sin participación de la ciudadanía es impensable. Actualmente, esta participación en el quehacer de las agencias del Estado es una condición esencial de los países que se construyen y viven con aspiraciones democráticas. De acuerdo con Cécile Lachenal<sup>2</sup> (entrevistada el 14 de febrero de 2012) existen dos grandes concepciones de participación ciudadana. Ambas parten del principio de que la ciudadanía puede, y tiene el derecho a, participar en la construcción de las acciones del Estado, que se traducen en el marco jurídico en políticas y programas públicos. La primera visión, que es también la más común, se basa en que la colaboración entre



<sup>1</sup> Coordinador del Proyecto de Migración en Fundar, Centro de Análisis e Investigación AC. Agradezco los comentarios de Fabienne Venet para la elaboración de esta ficha. Para mayor información contactar vía correo electrónico o al siguiente número telefónico: 5554-3001 ext. 205. <sup>2</sup> Coordinadora Académica de Fundar.

Gobierno y ciudadanía sirve para hacer eficientes y funcionales sus instituciones y el mercado. Dado que en buena medida apela a profesionales especializados en los temas —que llegan a fungir también como intermediarios— y no directamente a las comunidades involucradas, se trata de una participación elitista. El segundo tipo de participación se basa en la idea de "democratizar la democracia". En otras palabras, es importante abrir y pluralizar los espacios de interlocución entre ciudadanas/os y agencias gubernamentales. La relevancia de esta postura radica en que se involucra a las y los beneficiarios directos en los procesos de diseño, elaboración, implementación, monitoreo y evaluación de las políticas y programas públicos. Cabe destacar que la segunda concepción no se contrapone a la primera. Por el contrario, ambas son visiones complementarias que ayudan a fortalecer las instituciones del Estado.



## Una propuesta para incorporar a las y los ciudadanos en la construcción de una política de Estado en materia migratoria

Basándonos en los diversos instrumentos internacionales de los cuales México es signatario y en el marco jurídico nacional —particularmente en el artículo 2 de la Ley de Migración promulgada en mayo de 2011<sup>3</sup>— proponemos la creación de un Consejo Ciudadano Asesor de la Secretaría de Gobernación. Dicho Consejo serviría para recopilar e integrar de manera sistemática las demandas y posicionamientos de la sociedad civil en la política migratoria.

Este mecanismo tendría que ser: a) vinculante, b) formal, c) obligatorio para las partes involucradas, d) orientado a resultados/acuerdos [outcomes-oriented process], y e) con mecanismos de comunicación intra- e interinstitucionales que permitan poner en práctica los acuerdos. Tomando como base estas cinco variables, la condición mínima que la SEGOB tendría que garantizar es que los acuerdos que ahí se tomen sean vinculantes con los actores involucrados. Además, las y los representantes deberán ser propuestos por las organizaciones de la sociedad civil y elegidos a partir de requerimientos y criterios claros.

Como lo ha identificado el Grupo de Trabajo sobre Política Migratoria, "contar con un consejo ciudadano autónomo e independiente que trabaje desde los principios de la buena fe, la corresponsabilidad y la elaboración de propuestas puntuales brindaría un valor agregado al quehacer cotidiano de la Secretaría de Gobernación (SEGOB) y el Instituto Nacional de Migración (INM)". Incluso, y como también lo menciona el grupo de trabajo, se podría incluir a representantes de este consejo ciudadano en el Consejo Técnico del INM, para lo cual habría que reformar el Reglamento Interior de la SEGOB.

La relevancia de crear un Consejo Ciudadano Asesor de esta naturaleza radica en que a través de éste se puedan generar recomendaciones de carácter vinculante para avanzar en la creación de una política migratoria integral, construida con base en una perspectiva de derechos humanos, y que sirva para dar cohesión a los diversas programas públicos que ya implementan las distintas dependencias de la administración pública. En otras palabras, el objetivo es crear una política migratoria multisectorial y multidimensional con perspectiva de derechos humanos. Además, el Consejo facilitaría el proceso para que la SEGOB formule, como la normatividad le encomienda, la política migratoria del país. La creación del Consejo toma mayor énfasis en un contexto donde el Instituto Nacional de Migración se encuentra en una grave crisis institucional y de falta de confianza en la ciudadanía.

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> El artículo 2 de la Ley estipula que "[...]El Poder Ejecutivo **determinará la política migratoria del país** en su parte operativa, **para lo cual deberá recoger las demandas y posicionamientos** de los otros Poderes de la Unión, de los gobiernos de las entidades federativas y **de la sociedad civil organizada**, tomando en consideración la tradición humanitaria de México y su compromiso indeclinable con los derechos humanos, el desarrollo y la seguridad nacional, pública y fronteriza".

