

# PROGRAMA ESPECIAL DE MIGRACIÓN 2014-2018

Una mirada ciudadana  
para el tema de la salud  
de las y los migrantes.





# PROGRAMA ESPECIAL DE MIGRACIÓN 2014-2018 | Una mirada ciudadana para el tema de la salud de las y los migrantes.

**Mtra. Axela Romero Cárdenas**  
Líder estrategia feminismos y otros movimientos sociales SIPAM  
Colectivo Migraciones para las Américas (COMPA)

# INTRODUCCIÓN

Salud Integral para las Mujeres, A.C. (SIPAM), es una organización ciudadana, feminista y sin fines de lucro que surge en 1987 con la misión de promover, defender y ampliar los Derechos Sexuales y Reproductivos de poblaciones en situación de Alta Vulnerabilidad, especialmente personas jóvenes y mujeres.

Desde el 1992 y hasta ahora, SIPAM enfoca sus esfuerzos en la prevención del VIH en mujeres. A lo largo de casi 18 años ha trabajado directamente con poblaciones en riesgo, generado servicios, propuestas de atención y políticas públicas, ha vigilado y monitoreado la asignación presupuestaria y monitoreando los servicios públicos de salud. Esta combinación de experiencias, nos hizo evidente en el 2010, la importancia de vincularnos con el movimiento de migrantes, pues desde hace al menos 10 años es patente la evidencia de la relación entre las tendencias a la feminización y la ruralización de la pandemia y los flujos migratorios.

Así, SIPAM construyó una línea estratégica de trabajo denominada “Feminismos y otros movimientos sociales”, desde la cual se planteó un diálogo serio para integrar saberes prácticas exitosas en territorios donde convivían las condiciones: alta prevalencia del VIH en mujeres y fuertes flujos migratorios.

De entonces a la fecha, después de desarrollar un trabajo de campo en los Estados de Illinois, Texas y California en EU; Baja California, Michoacán, Guanajuato, D.F., Chiapas y en localidades de El Salvador y Guatemala, al lado de varias decenas de organizaciones de migrantes y que atienden, acompañan, rescatan y defienden a migrantes contamos con nuevos saberes que compartir. El texto presentado constituye un resumen de éste trabajo.

# 1. ¿Qué es la política pública y por qué las personas debemos organizarnos para incidir en ella?

Una definición operativa de la política pública usada frecuentemente con poblaciones de mujeres y migrantes es la siguiente: *La política pública son los planes de trabajo que desarrolla el gobierno para atender una problemática social<sup>1</sup>*. Se trata sin embargo de planes de trabajo que tienen características específicas porque parten de decisiones sobre:

- Lo que constituye un problema público o común.
- La solución que debe darse.
- La organización de diversas estructuras de gobierno (secretarías, subsecretarías, órganos desconcentrados) quienes a su vez tienen programas o unidades de acción bien definidas<sup>2</sup>.
- La aplicación del gasto que proviene del erario público.

Dicho de otra forma; las políticas públicas son decisiones que toman “otras personas” sobre nuestros problemas, que son ejecutadas por personas a las que elegimos y a quienes pagamos su salario que gastan los recursos de nuestros impuestos. Esta visión de la situación hace patente por qué las personas, independientemente de nuestra actividad, género, edad, grupo étnico, etc., estatus migratorio debemos interesarnos en las políticas públicas.

1. Por supuesto existen muchas otras definiciones teóricas, entre las que preferimos la de (Subirats, 1989): Un campo de actividad gubernamental (política de salud, educativa, comercial), un propósito general a realizar (política de empleo estable para los jóvenes), una situación social deseada (política de restauración de los centros históricos, de seguridad), una propuesta de acción específica (política de reforestación, de alfabetización de adultos), la norma o las normas que existen para una determinada problemática (política ecológica o energética) el conjunto de objetivos y programas de acción que tiene el gobierno en un campo de cuestiones. O bien la política como producto y resultado de una específica actividad gubernamental, el impacto real de la actividad gubernamental, el modelo teórico o al tecnología aplicable en que descansa una iniciativa gubernamental...

2. Las políticas públicas son la principal función del Poder Ejecutivo cuyo titular es el presidente electo de nuestro país.

Así, en las últimas décadas cuando vemos y sentimos que muchos de los problemas sociales no sólo no han mejorado sino empeoran día a día, cuando nos afectan problemas y situaciones que antes no lo hacían es lícito preguntarnos ¿Qué está haciendo el gobierno con nuestro dinero?

Se generaliza un enfoque ciudadano, esta idea de que las ciudadanas y ciudadanos tenemos derechos a opinar sobre los problemas que queremos que se resuelvan, la manera en que deseamos que se resuelvan y a cuidar el gasto que se hace y la operación de quienes están a cargo de resolverlos. El enfoque ciudadano avanza así, hacia el “control ciudadano del poder político”.

Quienes trabajamos por mejorar el control ciudadano del control político, tenemos en mente muchas de las debilidades de nuestro sistema político, como la discrecionalidad, la corrupción, la ineficacia pero sobre todo, la tendencia de beneficiar principalmente a grupos hegemónicos por sobre los intereses de las grandes mayorías.

**Así, es posible afirmar que nuestro trabajo  
tiende a perfeccionar y profundizar la  
democracia para acercarla más a su ideal  
original: al gobierno del pueblo por el  
pueblo.**

## 2. Política Migratoria en México

Cuando hablamos de política migratoria, nos referimos a las acciones gubernamentales articuladas para atender a la población migrante y el fenómeno migratorio. Sin embargo, y a la luz de los conocimientos sobre el fenómeno migratorio, en los últimos 20 años sabemos que estamos ante una problemática muy compleja. Bastan dos ejemplos para explicarnos.

### Ejemplo 1.

- Hace años se pensaba que el migrante es la persona
  - que sale de su localidad y viaja al extranjero para
  - encontrar mejores condiciones de vida.
- Hoy sabemos que las repercusiones de que una persona salga de su localidad impacta a toda la familia (por ejemplo, hoy la familia completa tiene que
- enfrentar el pago de un coyote, hay diferencias en el desarrollo de hijos e hijas de familias con un integrante migrante que las que no lo tienen, etc.).

### Ejemplo 2.

- Antes se pensaba que las personas salían de su comunidad en búsqueda de mejor empleo.
- Hoy sabemos que las personas salen de sus comunidades en búsqueda de empleo, por la violencia y en la búsqueda de mejores oportunidades de desarrollo.

Así, la definición actualizada correspondería a: *“La política migratoria son las acciones gubernamentales articuladas con distintas dependencias de gobierno y coordinadas con diversos sectores sociales para atender a la población en comunidades transnacionales<sup>3</sup> y las causas y efectos del fenómeno migratorio”.*

Hasta el 2011 no existía una política migratoria articulada en México. Lo que existían eran trámites migratorios y pequeñas acciones regadas aquí y allá en la Administración Pública Federal<sup>4</sup>. Es decir, no existía una voluntad política en los gobiernos, de mirar el problema y de organizar soluciones a toda su complejidad.

Así, y por presión de la Sociedad Civil organizada, se emitió primero una Ley de Migración (2011) y posteriormente su Reglamento (2014). La lucha de personas y organizaciones en ese entonces, nos dotó de un marco jurídico a partir del cual pudimos exigir a nuestro gobierno emitiera una verdadera política pública para el tema migratorio.

Para ello, un grupo de al menos 100 redes y organizaciones de migrantes, regadas en Canadá, Estados Unidos, México y Centroamérica confluyeron en una estrategia ciudadana que trabajó propuestas para integrarse en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018<sup>5</sup> y las posicionó en 5 foros nacionales. Consideramos uno de nuestros mayores logros el mandato presidencial por elaborar el primer Programa Especial de Migración 2014-2017 (PEM).

Para la elaboración del PEM, el grupo nuevamente se organizó y produjo una Agenda Programática y Presupuestaria Transnacional (APPT)<sup>6</sup>, es decir un conjunto de prioridades y propuestas para resolver la problemática migratoria y atender a la población en comunidades transnacionales; y la posicionó en 4 foros nacionales. Incluso compatriotas en EU y Europa, organizaron sus propios foros de consulta para presentar a las autoridades mexicanas sus propuestas para atender sus problemáticas.

3. Comunidades compuestas de individuos o de grupos establecidos en el seno de diferentes sociedades nacionales, que actúan a partir de intereses y de reflexiones comunes (territoriales, religiosas, lingüísticas), y que se apoyan sobre redes transnacionales para reforzar su solidaridad más allá de las fronteras nacionales" (R. Kastoriano, 2000). Podemos afirmar que las comunidades transnacionales son tanto las personas que se van, las que se quedan, las que regresan, las que están en el camino, las que viven en pueblos por donde pasan o se instalan temporal o definitivamente, las que se mueven dentro de nuestro mismo territorio.

4. Como ejemplo pueden citarse: "Programa de atención a trabajadores agrícolas temporales" en la Secretaría de Educación Pública y las "Ventanillas de salud" en Consulados Mexicanos en EU, programa que dependía de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE).

5. El entonces Colectivo PND elaboró un documento denominado Agenda Estratégica Transnacional (AET) que hizo propuestas a todos los ejes del Plan Nacional de Desarrollo que es el documento orientador para la elaboración de toda la política pública nacional del sexenio. La AET es la forma de decir que la migración tiene causas estructurales económicas y vínculos con la política de educación, salud, empleo, seguridad, etc.

6. La Agenda Programática y Presupuestaria Transnacional Puede consultarse en: [http://www.imumi.org/pnd/recursos/agenda\\_programatica\\_presupuestaria\\_transnacional.pdf](http://www.imumi.org/pnd/recursos/agenda_programatica_presupuestaria_transnacional.pdf)

### 3. Estructura del Programa Especial de Migración 2014-2018<sup>7</sup>

Para quienes conocen poco de instrumentos programáticos o de política pública diremos que el PEM cuenta con 5 objetivos y sus respectivas estrategias y líneas de acción. También señala mandatos de coordinación entre autoridades migratorias tradicionales como las del Instituto Nacional de Migración (INM) o la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) y autoridades que nunca antes de entonces se pensó tendrían algo que ver con el fenómeno migratorio, como la Secretaría de Salud (SA), la Secretaría de Economía (SE), el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) entre muchas otras.

Es importante reconocer que el diseño de la política pública entraña todas las posibilidades de que algo se realice, pero no quiere decir que todo lo que en el texto aparece será ejecutado. Esto se refiere a una cualidad del derecho que rige a las personas de derecho público a diferencia de que nos rige a las personas físicas.

Como sabemos, las personas podemos hacer todo lo que no está prohibido por la ley, pero en su lugar, las personas de derecho público, es decir secretarías, dependencias, coordinaciones, departamentos, órganos concentrados y aún los autónomos, solo pueden hacer lo que la ley les permite<sup>8</sup>. En este sentido el PEM es un claro orientador de lo que se debe y puede hacer por las autoridades.

El PEM también tiene un apartado de indicadores. Casi nadie se fija en esta parte, cuando constituyen elementos de la mayor importancia, pues los indicadores son unidades de medida del avance global de los objetivos del PEM<sup>9</sup>.

7. El PEM fue publicado el 30 de abril del 2014. Los cinco objetivos a los que se hace referencia son: Objetivo 1. Fomentar una cultura de la legalidad, de derechos humanos y de valoración de la migración / Objetivo 2. Incorporar el tema migratorio en las estrategias de desarrollo regional y local. / Objetivo 3. Consolidar una gestión migratoria eficaz, fundamentada en criterios de facilitación, corresponsabilidad internacional, seguridad fronteriza y seguridad humana. / Objetivo 4. Favorecer los procesos de integración y reintegración de las personas migrantes y sus familiares / Objetivo 5. Fortalecer el acceso a la justicia y seguridad de las personas migrantes, sus familiares y quienes defienden sus derechos. El texto completo puede revisarse en: [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5343074&fecha=30/04/2014](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343074&fecha=30/04/2014)

8. Las políticas públicas no son en estricto sentido leyes, pero si entrañan mandatos normativos sobre cómo deben proceder las dependencias, departamentos y diversas unidades de la Administración Pública Federal.

9. Nuevamente nos referimos a una definición operativa. Existen muchas definiciones teóricas al respecto pero todas coinciden en que se trata de medidas de cambio.

Los indicadores tienen una relación con los resultados que debe producir la política pública y por ello, representa en su formulación una meta y una medida de desempeño para las autoridades competentes. Gracias a recientes reformas en materia tributaria, los indicadores están además alineados a un Sistema Nacional de Resultados y con ello a la asignación presupuestaria.

Así, aunque las autoridades pueden realizar diversas acciones, son los indicadores los que nos dirán si esas acciones sirvieron para la consecución de los objetivos. Una última característica de los indicadores es que por Ley deben ser reportados trimestralmente.

## 4. PEM y la salud de los migrantes

Como se ha dicho, gracias a la activa participación ciudadana, tuvimos grandes logros en tanto cada uno de ellos, implica un desarrollo de conocimiento especializado de décadas de trabajo directo.

Logramos incluir en el PEM un objetivo, entre 12 y 15 estrategias y casi 200 acciones propuestas por ciudadanas y ciudadanos que asisten a migrantes en albergues, a quienes les ayudan a encontrar en fosas clandestinas a sus familiares perdidos, a quienes apoyan a madres deportadas a inscribir a sus hijos e hijas en escuelas de educación básica, a quienes se preocupan por desarrollar en localidades rurales empleos dignos que reduzcan la presión de migrar, a quienes dan servicios de traducción a indígenas que se mueven en nuestro propio territorio, aquellas personas que rescatan a niños y niñas de las redes de trata, a personas migrantes en EU quienes aún no pueden emitir su voto en las elecciones federales o estatales de su país de origen, a personas que defienden derechos laborales de programas agrícolas temporales en Estados Unidos y Canadá, quienes buscan apoyar para adquirir prótesis a víctimas que cayeron del tren apodado “la Bestia”<sup>10</sup>, etc. Ahí también estuvimos quienes estamos preocupados por la condición de su salud.

Los apartados del PEM más relevantes para el tema de Salud corresponden al Objetivo 4 y a la estrategia 3:

Estrategia 4.3 Facilitar y promover la salud integral con criterios diferenciados para las personas migrantes y sus familiares.

### Líneas de acción

- **4.3.1** Promover la formación de enlaces comunitarios promotores de la salud integral de las personas migrantes con pertinencia cultural y lingüística.

10. La red de vías por donde se moviliza dicho tren que atraviesa el territorio mexicano, desde la frontera de Chiapas con Guatemala, hasta la frontera Norte.

## Líneas de acción

- **4.3.2** Fortalecer acciones de prevención, promoción y atención de la salud de las personas migrantes, particularmente detección y tratamiento del VIH/SIDA.
- **4.3.3** Acercar los servicios de salud en zonas fronterizas y de tránsito de migrantes a través de unidades móviles.
- **4.3.4** Asegurar la atención médica a mujeres migrantes víctimas de violencia sexual y a migrantes embarazadas durante su tránsito por México.
- **4.3.5** Promover la atención intercultural y lingüística de personas migrantes en materia de salud, género, reproducción y derechos humanos.
- **4.3.6** Facilitar servicios de salud física y mental a las mujeres y sus hijos en comunidades impactadas por la emigración.

El PEM también tiene un indicador de salud y uno no muy bueno<sup>11</sup> porque considera solamente a la población que retorna y se olvida de quienes están fuera de México o quienes con otra nacionalidad transitan por nuestro territorio.

11. Indicador para el objetivo 4: Personas migrantes de retorno ocupadas que cuenta con acceso a servicios de salud. Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), INEGI. Meta incrementar del 15.7% al 19.2% de personas migrantes de retorno ocupadas que cuentan con acceso a la salud. El éxito de las líneas de acción que pretenden impulsar los contextos laborales con acceso a servicios de salud para las y los migrantes de retorno debe verse reflejado en el comportamiento del indicador a través del inicio de una nueva senda en la que, a pesar de que puedan existir pequeñas variaciones de un año al siguiente, se perciba una clara tendencia de crecimiento. Para fijar una meta acorde con lo que se espera lograr se considera necesario superar el rango de valores más altos que históricamente han definido la serie, por lo que se consideró que una meta de avance significativa debería situarse al menos dos desviaciones típicas por encima del promedio histórico.

## 5. Modelo de Monitoreo Territorial del PEM

Estos logros no son menores si se considera que nunca antes nuestras autoridades consideraron que el tema de salud tenía algo que ver con el tema de migración.

Estos logros no son menores cuando ahora los ciudadanos y ciudadanas tenemos un asidero para seguir exigiendo a las autoridades que realicen las acciones que tienen responsabilidad de realizar, tenemos la posibilidad de mirar a lo largo del sexenio, como crean información sobre el tema de salud en migrantes y de vigilar cómo gastan nuestros impuestos en atenderles. El PEM es así un instrumento para seguir incidiendo en las políticas públicas<sup>12</sup>.

El grupo de organizaciones que se decidió a seguir trabajando porque el PEM se haga realidad, se renombró por consenso en el 2014 como el Colectivo Migraciones para las Américas- COMPA, definiéndonos como una red para la incidencia en la política pública migratoria en México.

Reflexionando sobre el trabajo realizado durante el 2do y 4to trimestre del 2014 y la hazaña que implica mantener unido a un grupo tan diverso en torno al diseño y monitoreo del PEM radica haber asumido tres enfoques como un asunto ético-político y como un criterio de organización, que nos permitió:

- Diferenciarnos de grupos racistas, xenófobos o reaccionarios que tiene acciones dirigidas a poblaciones migrantes.
- Mantener autonomía cuando interlocutamos y negociamos frente a autoridades de gobierno de cualquier orden y;

12. Entendemos como incidencia la capacidad de influir en las decisiones gubernamentales.

- Construir agendas amplias que facilitan nuestra articulación por sobre la elección de temas prioritarios.
- Alineó nuestra voluntad con el mejor derecho nacional e internacionalmente reconocido, es decir con las libertades que entrañan los Derechos Humanos.
- Asumir las causas estructurales que subyacen a las problemáticas vinculadas con las migraciones.

Los tres enfoques definidos fueron: Enfoque de Inclusión social (EIS) que se nos aparece como *valor de ser reconocido o reconocida, tomado o tomada en consideración y valorado o valorada en el entorno social*, como condición a la garantía del ejercicio de los derechos. Desde este enfoque, parece evidente que siendo todas las personas iguales en dignidad, las políticas públicas deben servir primero a la identificar a los grupos excluidos, identificar las brechas de exclusión, a la determinación de las causas de su exclusión y las formas en que dichas poblaciones viven la exclusión, así como el diseño de las acciones encaminadas a transformar sus causas estructurales y atender sus expresiones de manera inmediata. Un tipo de política pública tal, simplemente no puede realizarse sin la participación activa del sujeto migrante.

El segundo enfoque del COMPA es el de la Seguridad Humana (ESH), que valora los vínculos y las interdependencias entre derechos humanos y seguridad nacional logrando así una re definición de la seguridad más allá de los aspectos policiales sino como sistemas de "...protección del núcleo vital de todas las vidas humanas de forma que se mejoren las libertades humanas y la realización de las personas. La seguridad humana significa proteger las libertades fundamentales, aquellas libertades que son la esencia de la vida. Significa proteger a las personas de situaciones y amenazas críticas (graves) y más presentes (extendidas). Significa utilizar procesos que se basen en las fortalezas y aspiraciones de las personas. Significa

crear sistemas políticos, sociales, medioambientales, económicos, militares y culturales que, de forma conjunta, aporten a las personas los fundamentos para la supervivencia, el sustento y la dignidad.”

El último de los enfoques del COMPA es el Desarrollo Integral con Migrantes (DIM) que nos remite a una nueva definición sobre desarrollo antes considerado sólo como incremento del Producto Interno Bruto (PIB) o de los índices macroeconómicos. Hoy por hoy, entendemos que desarrollo implica la calidad en lo económico, pero también en lo social, cultural y político; sostenibilidad ambiental y social de todos los grupos sociales en la construcción del bienestar humano, la salud de nuestro entorno, el buen vivir con valores democráticos.

Con estos principios y con el PEM, personas, y ciudadanas y ciudadanos que en los últimos 20 años hemos aprendido a organizarnos para atender y denunciar las facetas más críticas del fenómeno migratorio y para atender las necesidades más básicas de la población en comunidades transnacionales, nos avocamos ahora a aprender nuevas cosas: a vigilar, a mejorar nuestra capacidad crítica y de exigibilidad. En resumen a ser mejores personas, mejores ciudadanas y ciudadanos, que controlen a sus gobernantes, porque ellos y ellas son en esencia servidores públicos del pueblo, del pueblo migrante.

PROGRAMA ESPECIAL DE MIGRACIÓN  
2014-2018 | Una mirada ciudadana  
para el tema de la salud  
de las y los migrantes.

