

CENTRO DE ESTUDIOS
INTERNACIONALES
GILBERTO BOSQUES



2º Seminario de Migración, Mujeres e Indígenas- Vulnerabilidad

Ciudad de México
7 de octubre de 2015

Serie

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

10



2º Seminario de Migración, Mujeres e Indígenas- Vulnerabilidad

Senado de la República
7 de Octubre de 2015

Serie América Latina No. 10.

CONTENIDO

	Página
1.- Programa.	3
2.- Resumen Ejecutivo.	5
3.- Breve Diagnóstico de la Dinámica Migratoria en México.	11
4.- Programa Especial de Migración 2014-2018.	33
5.- Informe por País: México. Migración Internacional en las Américas OEA / OCDE. Tercer Informe del Sistema Continuo de Reportes sobre Migración Internacional en las Américas (SICREMI) 2015.	39
6.- Derechos de las Trabajadoras Migrantes en México en la Planeación Nacional 2013-2018.	45
7.- Estudio Regional sobre Políticas Públicas de Integración de Migrantes en Centroamérica y México.	67
8.- Desigualdad y Vulnerabilidad Social de los Inmigrantes Indocumentados en el Noreste Mexicano: Impacto del Recorrido Migratorio y sus Consecuencias sobre el Acceso a la Salud.	99
9.- Educación en Derechos Humanos: Estrategia Pedagógica-Didáctica Centrada en la Controversia.	109
10.- Protocolo de Actuación para Quienes Imparten Justicia en Casos que Afecten a Personas Migrantes y Sujetas de Protección Internacional.	125
10.- Litigio Estratégico en Derechos Humanos.	173
11.- Declaración por los Derechos Humanos de las Mujeres Migrantes 2013.	195



SEMINARIO «MIGRACIÓN, MUJERES E INDÍGENAS»

INAUGURACIÓN"

9:30 - 10:30

Senadora. Ana Gabriela Guevara

Presidenta de la Comisión de Asuntos Migratorios del Senado de la República

Dr. Héctor Fix Fierro

Director de Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM

Senador. Eviel Pérez Magaña

Presidente de la Comisión de Asuntos Indígenas del Senado de la República

MÓDULO 1

Grupos vulnerables en México, mujeres, indígenas y migrantes

10:30 – 10:50 - Dr. Diego Valadés – IIJ-UNAM

“La Constitución de México y los grupos vulnerables”

10:50 – 11: 10- Dr. Jorge Alberto González Galván – IIJ - UNAM

“Tratamiento a grupos vulnerables”

11:10 – 11:30- Dr. Luis Jaime Sobrino Figueroa – COLMEX

“La migración Interna en el territorio nacional”

11:30 - 11:50- Dra. María Regina Martínez Casas- CIESAS

“Las mujeres indígenas y sus etnias”

Moderadora– Dra. Julia Isabel Flores Dávila – IIJ - UNAM

Break

MÓDULO 2

Avances y prospectivas en migraciones

12:20 - 12:40- Mtro. Ernesto de Lucas y Hopkins – IMEX

“El Instituto de Mexicanos en el Exterior y sus compromisos”

12:40 – 13:00– Ana Lorena Delgado – FUNDACIÓN PARA LA JUSTICIA

“La mujeres migrantes y sus expectativas”



13:00 – 13:20- Dra. Leticia Bonifaz Alonso - CIDE
“El fenómeno de la migración en la sociedad”

Moderador – Mtro. Sergio Monroy Collado – Senado

MÓDULO 3

La impartición de justicia para migrantes e indígenas

15:00 – 15:20 - Dr. Carlos María Pelayo Moller – ABOGADO POSTULANTE

“El Sistema Interamericano de Derechos Humanos y su inclusión a grupos vulnerables»

15:20 – 15:40- Dr. Tonatiuh Guillén López – COLEF
“Las perspectivas de las ONG’S en su inclusión a otros grupos vulnerable, (mujeres e indígenas)”

15:40 – 16:00 Ministra. Olga Sánchez Cordero – SCJN
“Las mujeres, los indígenas y los migrantes como grupos vulnerables”

16:00 - 16:20- Mtra. Magdalena Cervantes Alcayde- SCJN
“La Suprema Corte de Justicia y los protocolos de impartición de justicia”

Moderadora – Dra. Elisa Ortega Velásquez – IJJ - UNAM

CLAUSURA 17:00 hr's

Senadora Ana Gabriela Guevara

Senador Eviel Pérez Magaña

REGISTRO

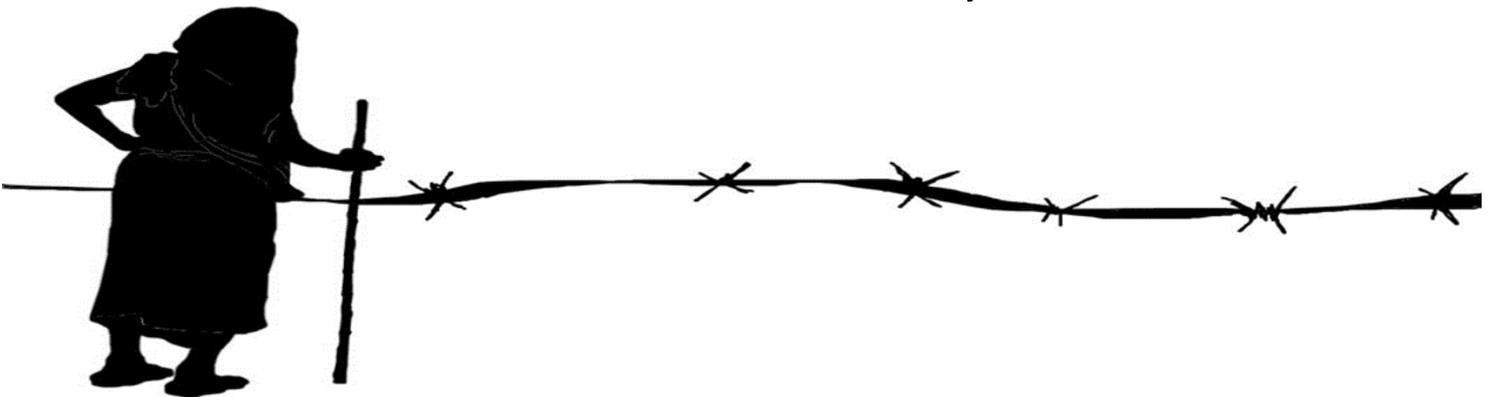
9:00 a 9:30am

Mesa de registro electrónico al momento

Inscripciones previas, en línea :

ingridfrancoramirez@rocketmail.com

Teléfono: 53453000 Ext. 3045 y 5339



RESUMEN EJECUTIVO

El 27 de mayo de 2014, la Comisión de Asuntos Migratorios organizó el “Primer Seminario sobre Migración, Mujeres e Indígenas-Vulnerabilidad”, en donde participaron expertos, académicos y funcionarios entre ellos; la Lic. Nuvia Mayorga Delgado, Directora General de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas; el Dr. Héctor Fix Fierro, Director del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México; el Dr. Diego Valadés, investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM; la Lic. Leticia Bonifaz Alfonzo, Consejera Jurídica y de Servicios Legales del Distrito Federal; la Mtra. Yolanda Leticia Escandón, Cuarta Visitadora General de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; la Mtra. Rosalinda Morales Garza, Directora General de Educación Indígena de la Secretaría de Educación Pública; el Lic. Jesús Fuentes Blanco, Presidente del Consejo Consultivo de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas; la Lic. Mirna Aragón Sánchez, Directora General de Prevención y Consulta de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, para debatir sobre el tema migratorio.

En la actualidad, la migración forma parte de las agendas de los gobiernos, los Parlamentos, las organizaciones internacionales y la sociedad civil. Es un asunto que puede abordarse desde diferentes perspectivas como la económica, política o social.

De acuerdo con el INEGI, se entiende por migración “el cambio de residencia de una o varias personas de manera temporal o definitiva, generalmente con la intención de mejorar su situación económica así como su desarrollo personal y familiar”. Un migrante es un individuo que sale, transita o llega al territorio de un Estado distinto al de su residencia por cualquier tipo de motivación¹. En este tema, México tiene tres características a saber: el de ser país de origen, tránsito y destino de migrantes. Lo cual obliga al gobierno mexicano el tener una política migratoria que contemple estos aspectos.

En ocasión del “2º Seminario Migración, Mujeres e Indígenas-Vulnerabilidad”, la Cámara de Senadores, la Comisión de Asuntos Migratorios, la Comisión de Asuntos Indígenas y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México analizarán asuntos tales como grupos vulnerables en materia de migración en México; los avances y prospectivas en migraciones; y la impartición de justicia para migrantes e indígenas. En lo que concierne a estos asuntos, el Senado de la República ha venido trabajando el migratorio de forma permanente,

¹ Artículo 3, fracción XVII de la Ley de Migración. México. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de mayo de 2011, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LMigra.pdf>

considerando aspectos como los derechos humanos de los migrantes; la salud del migrante; las niñas, niños y adolescentes migrantes extranjeros no acompañados o separados; la trata de personas; la protección a los migrantes nacionales y migrantes extranjeros, así como la condición de refugiado.

El 2º Seminario se desarrollará mediante tres módulos de trabajo;

- 1) México como país de tránsito y súbito destino, en donde se abordarán temas como prioridades en la agenda política nacional e internacional; migración, mujeres y derechos humanos, perspectivas de la migración de México y Estados Unidos, así como las políticas migratorias que se elaboran en conjunto con la sociedad civil.
- 2) Investigación y academia. Este módulo contará con la participación de investigadores especialistas en temas de vulnerabilidad y derechos humanos, quienes hablarán sobre la metodología de la investigación aplicada a los grupos vulnerables, la enseñanza pedagógica de los derechos humanos, así como de la creación de políticas públicas aplicables a los grupos vulnerables.
- 3) Sociedad y Visión Estratégica para los Grupos Vulnerables. Este módulo contará con la participación de académicos, funcionarios y organizaciones civiles que hablarán sobre el protocolo de protección a migrantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN); la Denuncia social y el litigio estratégico, los albergues, las matronas y la acción de las organizaciones no gubernamentales frente a la vulnerabilidad y la migración.

Para el Módulo 1, México como país de tránsito y destino, esta carpeta informativa incluye como material de apoyo el documento Breve Diagnóstico de la Dinámica Migratoria en México que hace un breve análisis de la composición que presenta la migración en México en el siglo XXI, caracterizada por la confluencia de diversos tipos de movimientos poblacionales (migración interna, emigración, inmigración, transmigración, desplazados por la violencia y solicitantes de refugio y asilo), que propone expandir el conocimiento científico sobre la materia, para avanzar en la medición de los volúmenes y patrones de los diversos flujos migratorios, proyectar tendencias, comprender mejor sus causas, condiciones e impactos.

Además, se incluye el informe de México sobre Migración Internacional de la OEA/OCDE de 2015, en donde se informa que nuestro país se caracteriza por tener altos niveles de emigración, y en las últimas dos décadas se han ido incrementando esos niveles cada vez más, como un país de tránsito de migrantes hacia Estados Unidos. En 2013, México recibió a más de 60.700 inmigrantes permanentes, casi tres veces más que el promedio de los tres años previos. No obstante que la inmigración temporal ha disminuido, particularmente respecto a 2012, la inmigración total al país en 2013 fue alrededor de 65% superior con respecto al año anterior.

El documento “Derechos de las Trabajadoras Migrantes en México en la Planeación Nacional 2013-2018” desarrolla un análisis sobre el marco de políticas en el que se

desarrolla la movilidad de las mujeres y que interviene en el resultado de la migración. Señala que si bien la política migratoria puede promover la autonomía de las mujeres y así contribuir a generar desarrollo, gobernanza y paz, también puede profundizar los patrones de desigualdad. Por lo tanto, regular el trabajo de las mujeres migrantes, así como garantizar sus derechos de acuerdo a los estándares internacionales de derechos humanos es un tema de igualdad y de eficiencia, clave en todos los aspectos del desarrollo.

En el Estudio Regional sobre Políticas Públicas de Integración de Migrantes en Centroamérica y México, la organización Sin Fronteras describe a México como un país ampliamente conocido por sus flujos migratorios muy intensos de origen y tránsito, tras la crisis financiera en Estados Unidos (EUA) y el recrudecimiento en las medidas de control migratorio del vecino del norte, en mayor medida y al parecer a su pesar, se convierte y se reconoce como un país de destino y retorno de migrantes. Este documento presenta cifras aproximadas de los flujos migratorios en el país, elabora una lista de los Programas Gubernamentales para migrantes que existen en México y se refiere al marco jurídico relativo a la migración.

Para el módulo 2 se incluye el documento “Desigualdad y Vulnerabilidad Social de los Inmigrantes Indocumentados en el Noreste Mexicano: Impacto del Recorrido Migratorio y sus Consecuencias sobre el Acceso a la Salud”. En el artículo los autores afirman que es necesario atender las necesidades de salud de los transmigrantes indocumentados para garantizar su bienestar integral y el de la población en general. Las condiciones en las que viajan, viven y trabajan los migrantes conllevan riesgos excepcionales para su salud física, mental y social. Distintos obstáculos psicosociales –miedo a la deportación, discriminación, depresión– se combinan con malnutrición, hacinamiento, sobreexposición a la violencia y a riesgos en los transportes y sus lugares de trabajo, para juntos crear un entorno perjudicial a su salud.

En “Educación en Derechos Humanos: Estrategia Pedagógica-Didáctica Centrada en la Controversia” se presenta una estrategia pedagógica-didáctica para la educación en derechos humanos basada en los postulados de la pedagogía crítica, por lo que se propone vincular al estudiantado con los grandes problemas y tensiones que enfrentan las sociedades en el presente.

Además, se incluye el resumen del Programa Especial de Migración (PEM) 2014-2018, publicado en el Diario Oficial el 30 de abril de 2014. Este programa busca consolidar una política migratoria basada en la promoción de los derechos humanos, desarrollo sustentable, género, interculturalidad y seguridad humana. Está conformado por cinco objetivos y diversas estrategias y líneas de acción, el PEM plantea articular el trabajo entre diferentes dependencias y niveles de gobierno con el bienestar del migrante como objeto, tomando en cuenta los procesos de origen, tránsito, destino y retorno.

Por último, para el módulo 3 se incluye el Protocolo de Actuación para Quienes Imparten Justicia en Casos que Afecten a Personas Migrantes y Sujetas e Protección Internacional. Partiendo del respeto a la autonomía e independencia judicial, el Protocolo proporciona las reglas de actuación para garantizar el respeto de los derechos humanos de las personas migrantes y sujetas de protección internacional, así como los principios y los principales instrumentos jurídicos que les aseguran la mayor protección posible. Basado en el marco jurídico de origen nacional e internacional, pretende dotar de herramientas a quienes imparten justicia para identificar la norma que protege de manera más amplia los derechos humanos de las personas migrantes y sujetas de protección internacional.

Para tratar el tema de la denuncia social y el Litigio estratégico incluimos el análisis "Litigio Estratégico en Derechos Humanos". El litigio estratégico es la herramienta de pericia de los abogados con la cual contribuyen al desarrollo del Derecho de Interés Público; es aquel que se realiza con el claro objetivo de contribuir al cambio social. El litigio estratégico en derechos humanos se compone de acciones de actividad judicial encaminadas a garantizar la justiciabilidad de los derechos humanos ante las instancias nacionales o internacionales cuyo fin es avanzar en la modificación estructural de las normas y procedimientos del derecho interno, a efectos de abarcar con un caso o situación puntual un cambio legal con implicaciones sociales extensas.

Se integra también en esta carpeta informativa la Declaración por los Derechos Humanos de las Mujeres Migrantes 2013, resultado del Simposio internacional denominado "Feminización de las Migraciones y Derechos Humanos" que se llevó a cabo en febrero de 2013 en el Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Nacional Autónoma de México y en el Senado de la República.

BREVE DIAGNÓSTICO DE LA DINÁMICA MIGRATORIA EN MÉXICO

BREVE DIAGNÓSTICO DE LA DINÁMICA MIGRATORIA EN MÉXICO²

México es el onceavo país más poblado del planeta y el tercero en el continente americano, después de Estados Unidos y Brasil. El censo de población de 2010 reportó 112 millones de habitantes, 15 millones más que el censo de 2000. La mayoría de la población está compuesta por jóvenes y adultos, el 77.8% vive en el medio urbano y tiene acceso a educación y salud (INEGI, 2010).

Esta situación no ha logrado conjugarse con el desarrollo económico debido a una economía estancada, salvo en las exportaciones, a un aparato burocrático obsoleto, a tasas de pobreza de alrededor de 50% de la población, y a la inseguridad que permea varias regiones del país.

Los movimientos de población tienen diversas causales; las económicas son las principales, pero también se presentan por motivos sociales, políticos y culturales, de acuerdo a determinadas coyunturas o a tradiciones en la migración, ya sea ésta interna o internacional.

Migración interna

La migración interna es la variable que explica la tendencia a la concentración de la población en áreas urbanas y el reacomodo demográfico en las divisiones administrativas mayores y menores (Sobrino, 2010: 120).

Históricamente ésta ha sido el principal componente de los cambios observados en el tamaño, la estructura y la distribución territorial de la población en el país, variando estos componentes por entidad, de acuerdo a las transformaciones en los medios de subsistencia de cada región.

Las principales divisiones administrativas expulsoras de población pertenecieron a las regiones norte, occidente y centro en las etapas de 1900 a 1980. En el intervalo de 1980 a 2000 el norte dejó de ser una de las principales regiones expulsoras de población y ocuparon su lugar las entidades de la región sur-sureste. Estos movimientos internos de población no pueden separarse completamente de los movimientos hacia el exterior, ya que en numerosos casos constituyen etapas del proceso migratorio hacia el mercado laboral de Estados Unidos. Sin embargo, a pesar de los masivos flujos de emigrantes hacia el país vecino, el volumen anual de la migración interna sigue siendo mayor.

² Extractos del libro *Migración. Construir una sociedad informada sobre la diversidad migratoria y sensibilizada con los derechos de los migrantes*, Cecilia Imaz Bayona, UNAM-CONACYT, 2013. Consultado el 02 de octubre de 2015 en la URL: <http://www.agendaciudadana.mx/agenda3/index.php/divulgacion/publicaciones/36-migracion/31-migracion-construir-una-sociedad-informada-sobre-la-diversidad-migratoria-y-sensibilizada-con-los-derechos-de-los-migrantes>

La migración interna ha tenido por décadas un componente agrícola. Se estima que un millón y medio de trabajadores agrícolas, en su mayoría indígenas con familias, trabajan en los campos de cosecha en condiciones de pobreza; y la migración urbana, que había disminuido, ha vuelto a repuntar. Las mayores tasas de atracción migratoria se identifican en los municipios fronterizos del norte, en los que forman las zonas metropolitanas y en algunos de fuerte desarrollo turístico. Otra modalidad de la migración interna ha surgido como *desplazamiento*, para utilizar la terminología colombiana (Durand, 2010). Es muy posible que este cambio en la tendencia se deba a la crisis de seguridad que vive el país, la cual ha generado un mayor desplazamiento de personas por motivo de la violencia, que se vive con especial intensidad en entidades como Chihuahua, Tamaulipas y Durango.

Un tema que marcará los futuros estudios de la migración interna será su relación con el medio ambiente, con énfasis en los siguientes tópicos: 1) riesgos y vulnerabilidad de poblamiento por razones de origen natural y asociados al cambio climático, 2) requerimientos y disponibilidad de agua, y 3) producción y uso de energía (Sobrino, 2010: 127).

Emigración

Respecto a la emigración, inmigración, y migración de tránsito, México es, y ha sido en el pasado, lugar de origen, tránsito, retorno y destino de migrantes.

Por su ubicación y vecindad se convirtió en la principal fuente de mano de obra barata para el mercado de trabajo estadounidense. Además de la cercanía con Estados Unidos, lo cual ofrece ventajas diferenciales, se debe añadir que México tiene un excedente de población que no ha podido integrarse plenamente al mercado laboral y, en consecuencia, opta por la emigración.

La tradición migratoria de México hacia Estados Unidos ha conformado, a lo largo de más de un siglo, un entramado muy complejo de relaciones sociales, culturales y vínculos familiares entre ambos países, a lo que se añaden causas económicas y políticas que generan los flujos migratorios.

Nuestro vecino del norte es el país más poderoso del mundo y hacia el que se dirigen los más importantes y diversos flujos migratorios globales. Estados Unidos es el único país del mundo que otorga cuotas de visas a los ciudadanos de casi todos los países, lo que desencadena procesos migratorios paralelos que recaen en México, como nación idónea para el tránsito irregular de migrantes.

En México repercuten las políticas migratorias restrictivas estadounidenses: ya sea que se abra o se cierre la puerta del norte, sobre México recaen las consecuencias, debido al flujo de personas procedentes de Centroamérica y el Caribe (Durand, 2010).

Todavía tenemos un amplio grupo de población en edad económicamente activa, el llamado “bono demográfico”, y éste seguirá teniendo un impacto social y económico a lo largo de la segunda década del presente siglo, especialmente en entidades como Chiapas, Guerrero y Durango, donde la tasa global de fecundidad es de 2.6 hijos. La condición rural e indígena sigue siendo un factor importante que incide en los altos índices de natalidad. Es de estas zonas de donde provienen principalmente los trabajadores del campo que se trasladan a las cosechas temporales del norte y occidente de México y del sureste de los Estados Unidos.

México es un país de emigrantes, aunque no se reconozca como tal. No tomamos conciencia de que somos uno de los primeros países exportadores de mano de obra a nivel mundial, según el reporte de 2011 del Banco Mundial. Esta falta de conciencia tiene que ver con el carácter predominantemente regional que tuvo la migración hasta la década de 1980 (concentrada en el occidente de México), por la importancia que tenían las migraciones internas hacia la capital y otras ciudades como Guadalajara y Monterrey, a las que resultaba más fácil emigrar, y por la falta de tradición migratoria internacional en muchos estados del centro y sur del país (Durand y Massey, 2003).

Sin embargo, para el año 2010 podemos afirmar que todos los estados y todos los municipios están integrados al proceso migratorio internacional, aunque con diferentes grados de intensidad. Se trata de un fenómeno masivo, en el que participa directamente 10% de la población y otro 40% de manera indirecta, es decir, en la llamada “industria de la migración” (polleros, casas de cambio, abogados, “mercados de la nostalgia”, traslado de niños, entre otros).

El 98.7% de la población emigrante mexicana se dirige a Estados Unidos, lo que convierte a la emigración en un fenómeno absolutamente unidireccional, con todas las desventajas y posibles ventajas que esto implique. Y más de 50% de los emigrantes mexicanos están en condición irregular (Passel *et al.*, 2011).

Su carácter masivo y unidireccional, así como la doble condición de regularidad e irregularidad de la emigración mexicana, son los componentes fundamentales del patrón migratorio contemporáneo.

Como consecuencia de la dinámica migratoria existente en el corredor México-Estados Unidos, nuestro país es uno de los más importantes receptores de remesas de dinero del mundo. Al cierre de 2010 México se ubicó en el tercer lugar mundial en la captación de remesas, con 22.4 mil millones de dólares (mdd) anuales, por debajo de la India y China, naciones que captaron 54.3 y 53.3 mil mdd, respectivamente. En el contexto regional, para 2010 México fue el principal país receptor de remesas en América Latina y el Caribe. Este ingreso es una parte del salario de los emigrados mexicanos empleados en su mayoría en trabajos de baja calificación.

La política migratoria estadounidense se define como disuasiva, y sus dos principales instrumentos para aplicarla han sido incrementar los costos y aumentar los riesgos. De este modo los migrantes se enfrentan a múltiples dificultades para el cruce subrepticio, lo cual supone que muchos potenciales migrantes cambien de opinión. La estrategia ha funcionado y se puede constatar a nivel estadístico en las probabilidades de aprehensión de migrantes.

Migración en tránsito

Además de ser un país de emigrantes, México es un país de tránsito; siempre lo ha sido, pero en nuestros días la migración de tránsito se ha convertido en un fenómeno visible en un grave problema de seguridad y de violación de los derechos humanos. Esta situación afecta seriamente nuestras relaciones multilaterales y la percepción general que se tiene sobre el país. En las últimas dos décadas este fenómeno ha cobrado relevancia, principalmente por la emigración centroamericana y las terribles amenazas a las que los migrantes de esos países se ven expuestos

El tránsito de migrantes hacia Estados Unidos es un tema del pasado, del presente y del futuro. En el pasado fue manejado de manera discrecional, y los distintos funcionarios involucrados en el flujo migratorio se encargaban de operarlo mediante una corrupción sistemática. Pero había ciertos límites, si se le compara con la situación que vivimos hoy. En efecto, a la corrupción actual se añade la extorsión, el robo, la amenaza, la violación, el secuestro, e incluso la muerte y el exterminio masivo. Tales riesgos resultan absolutamente intolerables.

Se trata de una crisis de seguridad, más que migratoria, pues la migración en tránsito ha disminuido notablemente en el último lustro, al pasar de 250 000 deportados por el gobierno mexicano en 2005 a solamente 65 505 en 2010 (Durand, 2011). Esta disminución del flujo centroamericano tiene que ver con múltiples factores, entre ellos la crisis financiera de 2008, las medidas de control fronterizo y una baja en la demanda por parte del mercado de trabajo estadounidense.

Inmigración

Si bien México es un país de emigrantes, no lo es de inmigrantes. El resultado de una política de puertas cerradas, aunque a nivel oficial se considera al país como abierto a la inmigración y generoso en cuanto al refugio, se puede comprobar fácilmente con los datos del censo de 2010, que reportan la presencia de 961 121 extranjeros, lo que representa 0.86% del total de la población nacional, con el agravante de que una parte de esta población en realidad son hijos de mexicanos que nacieron en Estados Unidos y figuran en el censo nacional como estadounidenses.

La Ley de Migración de mayo de 2011, y su Reglamento de septiembre de 2012,

modernizan la legislación migratoria y ponen énfasis en los derechos humanos de los inmigrantes.

Esta nueva legislación ha favorecido principalmente a los inmigrantes guatemaltecos, sobre todo en la franja fronteriza sur, por la que tradicionalmente han cruzado durante décadas miles de trabajadores que se dirigen a las fincas cafetaleras en forma temporal. Dos tipos de visas se han otorgado de manera creciente: la de trabajador fronterizo y la de visitante. El objetivo ha sido mantener la circularidad de los flujos migratorios con este país vecino.

Un tema no resaltado en la nueva legislación migratoria es la inmigración calificada, ya que no se define una política proactiva que busque la atracción de inmigrantes con altas calificaciones profesionales; asunto nada desdeñable cuando las cifras nacionales indican la existencia de una emigración calificada de 1 357 120 mexicanos (Lozano y Gandini, 2011) y otras fuentes estiman en 20 218 los mexicanos con estudios de doctorado que trabajan en Estados Unidos (Albo, A. y J. L. Ordaz, 2010: 26). Posiblemente aquí radica la explicación de este fenómeno: si no se puede retener a los profesionales nacionales, menos aún se va a poder atraer a extranjeros calificados que podrían aportar al crecimiento y al desarrollo del país.

Refugio

La política migratoria mexicana de refugio y asilo en el siglo xx se caracterizó por haber tenido tres episodios relevantes: la acogida a los republicanos españoles al final de la Guerra Civil, la de diversos grupos de latinoamericanos en la década de los setenta, y la acogida de refugiados guatemaltecos en la década de los ochenta en el contexto del conflicto centroamericano, donde México tuvo una política regional proactiva y mediadora.

Fuera de esas coyunturas, ampliamente reconocidas a nivel regional e internacional, México ha tenido una política de asilo y refugio que se podría calificar como discreta a nivel internacional, y contradictoria con respecto a sus políticas internas. En efecto, en la última década sólo se han aceptado 1 455 casos de 4 569 solicitudes. En promedio, México ha aceptado a 21% de los solicitantes, y los países que han recibido mayor atención por parte del Estado mexicano han sido Colombia, Haití y El Salvador.

Por el contrario, según el Alto Comisionado de Naciones Unidas para Refugiados (acnur), en los últimos cinco años los mexicanos solicitantes de asilo o refugio, por causas de inseguridad, políticas y económicas, ascienden a cerca de 40 000 casos. En total les ha sido otorgado el refugio a 6 435 mexicanos, de los cuales 5 000 están en Canadá, 1 384 en Estados Unidos y 51 en otros países (Durand, 2011).

Identificación del estado que guarda la ciencia en materia migratoria en México.

La migración es comprendida como un proceso transversal que impacta diversos aspectos de la vida económica, política y social de los países involucrados, por lo que el estudio sobre las causas, impactos y manifestaciones de la migración es multi y transdisciplinario.

El tema de la migración en México ha ocupado por más de medio siglo la atención de demógrafos y científicos sociales, sobresaliendo el estudio de la migración interna vinculada al desarrollo económico y regional, y el tema de la emigración hacia los Estados Unidos, por ser ésta una migración centenaria y masiva.

En gran parte de las publicaciones sobre el tema migratorio de la última década ha predominado el enfoque que lo considera un proceso social y que reconoce la dinámica de los actores de la migración y de las comunidades de origen y de destino. Esta perspectiva dio lugar a investigaciones en la materia que han ofrecido una amplia base de información cuantitativa complementada con información etnográfica para el estudio de la emigración mexicana.

La mayor parte de la información estadística sobre migraciones proviene de las encuestas en hogares realizadas por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), lo que se complementa con encuestas sobre migración y empleo en las fronteras norte y sur de México realizadas por el Consejo Nacional de Población, la Secretaría de Relaciones Exteriores, el Instituto Nacional de Migración, la Secretaría de Salud, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, e instituciones académicas como el Colegio de la Frontera Norte, la UNAM y el Colegio de México, entre otros.

El conteo de los censos de población y las proyecciones de población constituyen el instrumento básico para formular políticas de población en el país y prever las necesidades y requerimientos futuros en materia educativa, de salud, vivienda, reservas territoriales, empleo y seguridad social (Sobrino, 2010: 130).

El posicionamiento del tema migratorio en la agenda nacional ha impulsado el reforzamiento de un campo de conocimiento y acción que extiende sus ligas hacia foros, grupos internacionales e instancias del gobierno dedicados a la formulación de políticas migratorias.

De los procesos migratorios que atraviesan a México: migración interna, emigración, inmigración y migración de tránsito, la emigración –por su historia y volumen– es el que actualmente recibe mayor atención; muestra de ello es la concentración en este tema del 60% del total de investigadores en el país.

La migración interna concentra el 15% de las investigaciones. Su estudio fue replegado al urbanizarse el país y posiblemente porque a diferencia de los emigrantes, su volumen no es acumulativo y los migrantes internos no tienen importancia internacional ni voz que los represente.

En el caso de la inmigración, su abordaje fue predominantemente de tipo histórico, visto como un proceso ajeno y lejano en el tiempo. En la actualidad, su análisis busca mostrar la trayectoria de las comunidades de origen extranjero en México como una forma de repensar la propia historia nacional, mediante la integración de los inmigrados y las generaciones subsecuentes.

Respecto a la migración de tránsito y de retorno se ha registrado un creciente interés en los últimos años, por la complejidad de los retos que representan estos flujos y por la labor de las organizaciones de la sociedad civil que luchan por los derechos de los migrantes (Imaz *et al.*, 2010).

La mayoría de los análisis sobre transmigración son acerca de la migración centroamericana y los derechos humanos. De este proceso migratorio derivan los estudios de migrantes indocumentados en México, y de la violencia y discriminación que sufren algunos de ellos.

Cabe mencionar que en muchos casos de estudio hay un entrecruzamiento de la migración interna con la internacional, cuando los puntos de llegada son también puntos de salida, un aspecto que ilustra la complejidad del proceso migratorio.

En 2010 un estudio sobre los expertos en materia migratoria en México (Imaz *et al.*) reportó un total de 54 instituciones de educación superior que trabajaban el tema, además de once dependencias gubernamentales, diez organizaciones de la sociedad civil y más de una docena de investigadores independientes, que en conjunto sumaban alrededor de 350 especialistas. Los temas más estudiados actualmente son: emigración, género, mercado laboral, remesas, desarrollo económico, cultura, historia, demografía, geografía, migración interna, derechos humanos, frontera sur, familia y hogares. Recientemente se han incorporado como temas de estudio: trata, teoría y metodología, medio ambiente, medios de comunicación, violencia, seguridad, crimen y victimización, y políticas migratorias.

Entre las instituciones académicas que estudian esta temática, y donde se localizan los grupos de investigación más consolidados, están las siguientes:

- a) El Colegio de la Frontera Norte (COLEF) opera desde los años sesenta como un centro de docencia e investigación en la región fronteriza norte. Cuenta con una revista especializada: *Migraciones Internacionales*.
- b) El Colegio de la Frontera Sur opera en sus sedes de San Cristóbal de las Casas, Campeche, Chetumal, Tapachula y Villa-hermosa.
- c) En el Colegio de México (COLMEX), y a través de su sistema con el Colegio

Mexiquense y el Colegio de Michoacán, se realizan investigaciones relevantes.

- d) La Red Internacional sobre Migración y Desarrollo (RIMD), a través de la Unidad Académica de Estudios del Desarrollo de la Universidad Autónoma de Zacatecas, impulsa un banco de información: el Sistema de Información sobre Migración Internacional y Desarrollo.
- e) La UNAM concentra en la ciudad de México el mayor número de investigadores dedicados al tema, que han producido un acervo amplio y multidisciplinario de publicaciones en colaboración con diversas instituciones del país. Recientemente se constituyó el Seminario UNAM sobre Estudios Migratorios.
- f) En la Universidad de Guadalajara, un grupo de investigación trabaja con redes en Estados Unidos a través de dos programas: el Mexican Migration Project (desde 1987) y el Latin American Migration Project (desde 1996) auspiciado por la Universidad de Princeton.
- g) El sistema de los Centros de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS) cuenta con una larga tradición de trabajo de campo.
- h) La Universidad Autónoma de Baja California Sur (UABCS) y la Universidad Autónoma de Sinaloa realizan, entre otros, estudios sobre los estadounidenses en nuestro país.
- i) La Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP), el Instituto de Investigaciones Sociológicas de la Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca (UABJO) y más de 27 universidades del país cuentan con investigadores dedicados al tema migratorio.
- j) En la Universidad Iberoamericana (UIA), además de investigación, existe tradición de trabajo de campo con los migrantes.
- k) El Departamento de Estudios Internacionales del Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM) cuenta con publicaciones sobre migración en el contexto de la política exterior de México, con énfasis en la relación entre México y Estados Unidos.
- l) El Centro de Investigación y Docencia Económicas, A. C. (CIDE), además de contar con diversas publicaciones, organiza diplomados en el tema.

Cabe mencionar que se han expandido grupos y redes de investigadores destacados sobre temas migratorios que tienen alcance regional, nacional e internacional –sobre todo con sus pares en Estados Unidos, Inglaterra y España–, y han crecido los vínculos con centros de estudios migratorios latinoamericanos, especialmente con Guatemala, Brasil, Ecuador, Perú y Argentina.

Por lo que corresponde al sector privado, el banco BBVABancomer ha ocupado un espacio reconocido en la difusión de la investigación con su publicación trimestral *Situación Migración México*.

Algunas organizaciones de la sociedad civil han dedicado parte de su labor a la

difusión de asuntos migratorios, entre ellas: el Centro de Estudios e Investigación en Desarrollo y Asistencia Social, A. C. (CEIDAS), Sin Fronteras, el Instituto de Estudios y Divulgación sobre Migración, A. C. (INEDIM), la Coalición contra el Tráfico de Mujeres y Niñas en América Latina y el Caribe, el Centro de Alternativas para el Desarrollo Social, A. C., y el Albergue del Desierto, A. C.

En la esfera del gobierno federal, como se señaló anteriormente, existen dependencias del Ejecutivo con larga tradición en la compilación de datos estadísticos y el estudio de la migración en el país, como el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), encargado de los Censos de Población, la Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica (ENADID) y la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), entre otras.

El Consejo Nacional de Población (CONAPO) cuenta con numerosos estudios y encuestas sobre migración. El Centro de Estudios Migratorios del Instituto Nacional de Migración (INM) realizó diversas encuestas sobre migración en las fronteras norte y sur de México, en colaboración interinstitucional con el Colegio de la Frontera Norte, la Secretaría del Trabajo y la Secretaría de Relaciones Exteriores, que adicionalmente, a través del Instituto de los Mexicanos en el Exterior (IME) desarrolla diversos programas de atención a los mexicanos en Estados Unidos y cuenta con diversas publicaciones. Este Centro fue transformado en la Unidad de Política Migratoria en la Secretaría de Gobernación a finales de 2012, y es uno de los principales generadores de información estadística actualizada y de elaboración de políticas en la materia.

La Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR, SEGOB), la Secretaría de Educación Pública y la Secretaría de Salud han sido también activas en la difusión de temas migratorios. El Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED) generó la Encuesta Nacional sobre Discriminación en México (ENADIS, 2010), con resultados sobre personas migrantes.

Por su parte, en el Poder Legislativo existen el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP) y la Dirección General de Servicios de Documentación, Información y Análisis de la Cámara de Diputados, que producen diversos estudios en la materia, tanto impresos como difundidos por medio de internet. A la vez han apoyado, desde hace varias legislaturas, la difusión de temas migratorios, foros y seminarios.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) ha emitido informes sobre la situación general de los derechos de los migrantes y sus familias, del secuestro y la trata de migrantes en México. La 5ª Visitaduría de la Comisión atiende esta situación.

De relevante importancia son los informes sobre remesas de dinero que presenta periódicamente el Banco de México. Por último, los organismos internacionales que

operan en el país en relación con la materia que nos concierne, y que inciden en la política y en la investigación, son: la Organización Mundial de las Migraciones (OIM), con oficinas en Tapachula, Tuxtla Gutiérrez, Ciudad Juárez y la ciudad de México; el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para Refugiados (ACNUR), y Amnistía Internacional (AI).

En relación a lo anteriormente expuesto podemos afirmar que se cuenta con infraestructura y recursos humanos calificados que permiten la producción y el mejoramiento del conocimiento científico en los temas de la movilidad poblacional. Sin embargo, dado el creciente volumen y la complejidad de los procesos migratorios que transcurren por el país, se requerirá de mayor inversión y organización en la distribución de recursos y programas de investigación.

Investigación y políticas públicas

Tanto en el campo de información estadística del Estado y organismos descentralizados como en el campo académico se generan datos confiables y se realizan investigaciones para ser utilizadas en la formulación de políticas y en la toma de decisiones.

La investigación científica tiene la tarea de ofrecer mayor racionalización y profundidad en los temas estudiados, para que sean susceptibles de ser utilizados por los servidores públicos. A la vez, la información que generan las instituciones públicas sirve de base para las proyecciones y estimaciones de los investigadores, generándose así una retroalimentación en el campo del conocimiento.

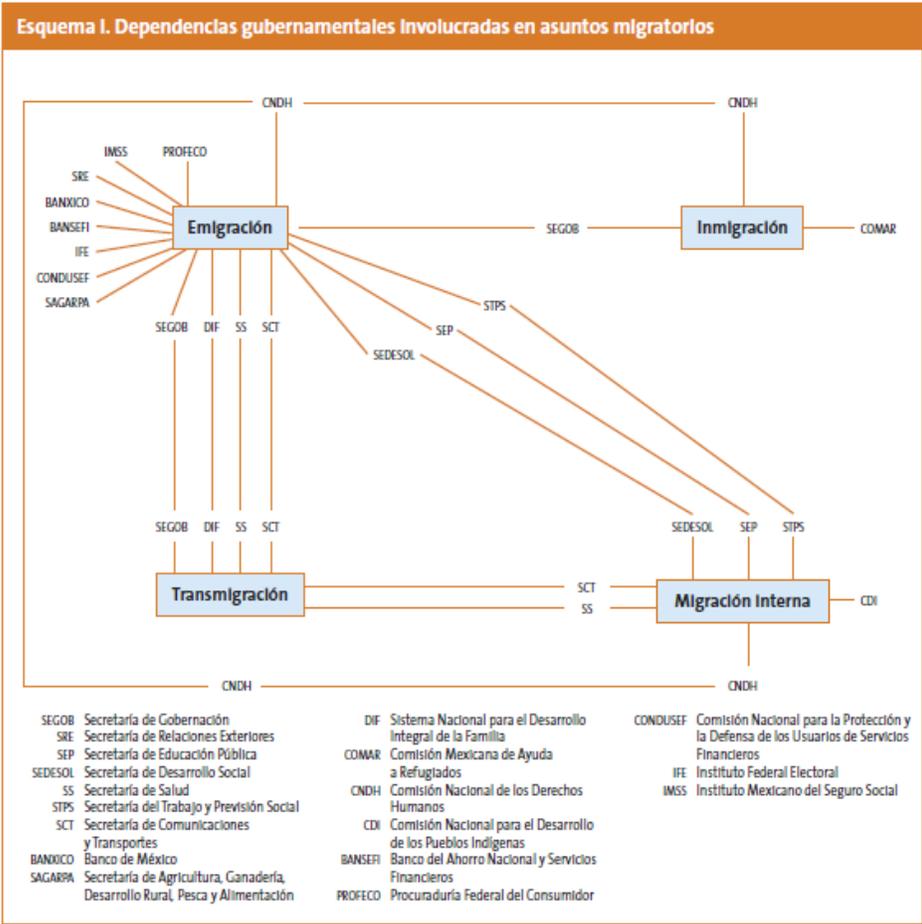
Para la vinculación entre investigación académica, organismos descentralizados e instancias encargadas de la gestión migratoria, es ineludible tomar en cuenta la referencia jurídica e institucional de la migración y la coordinación interinstitucional existente para orientar, de acuerdo a la ley, las propuestas de políticas públicas en la materia y avanzar en la construcción de políticas preventivas, ya que está demostrado que las últimas generan mejores resultados que aquellas que son reactivas ante los problemas presentados.

Los asuntos migratorios están regidos en la Constitución Política, la Ley General de Población, la Ley de Migración y la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria. Adicionalmente, diez legislaciones contienen disposiciones que se aplican directa o indirectamente al ámbito de la migración.

Por mandato de la Ley de Migración, las instituciones con facultades en la materia son la Secretaría de Gobernación, el Instituto Nacional de Migración y la Secretaría de Relaciones Exteriores. Estas tres instituciones son apoyadas por autoridades auxiliares: la Policía Federal, la Procuraduría General de la República, la Secretaría de Salud, el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, la Secretaría de Turismo y el Instituto Nacional de las Mujeres. Complementariamente, doce

instituciones gubernamentales cuentan con programas específicos para atender a emigrantes y, en menor medida, a migrantes internos y transmigrantes. Éstas son las secretarías de Educación Pública, de Desarrollo Social, de Trabajo y Previsión Social, de Comunicaciones y Transportes, de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, así como la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, el Banco de México, el Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, la Procuraduría Federal del Consumidor, la Comisión Nacional para la Protección y la Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, el Instituto Federal Electoral y el Instituto Mexicano del Seguro Social.

En los siguientes cuadros se puede apreciar la distribución de las acciones dedicadas a cada tipo de migración y las atribuciones de las dependencias encargadas de su gestión.



Fuente: elaboración de C. Imaz y F. Mazu con información de instituciones del gobierno federal.

Cuadro 1. Instituciones encargadas de los asuntos migratorios

Institución	Atribuciones
Secretaría de Gobernación	<ul style="list-style-type: none">• Formular y dirigir la política migratoria del país tomando en cuenta las demandas y posiciones de los otros Poderes de la Unión, de los gobiernos de las entidades federativas y de la sociedad civil.• Fijar las cuotas, requisitos o procedimientos para la emisión de visas y la autorización de condiciones de estancia en los casos de los extranjeros que realicen actividades remuneradas.• Determinar los municipios o entidades federativas que conformen regiones fronterizas o aquellas que reciban trabajadores temporales, y la vigencia correspondiente de las autorizaciones para la condición de estancia expedidas en esas regiones, contando con la opinión de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y otras autoridades que se establezcan en el Reglamento.• Establecer o suprimir requisitos para el ingreso de extranjeros a territorio nacional.• Suspender o prohibir el ingreso de extranjeros.• Promover y suscribir instrumentos internacionales en materia de retorno asistido tanto de mexicanos como de extranjeros, en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores.• Fijar y suprimir los lugares destinados al tránsito internacional de personas.• Dictar los acuerdos de readmisión.
Instituto Nacional de Migración	<ul style="list-style-type: none">• Instrumentar la política migratoria.• Vigilar la entrada y salida de personas al territorio nacional.• Tramitar y resolver la internación, estancia y salida del país de los extranjeros.• Imponer las sanciones previstas en la Ley de Migración.• Llevar y mantener actualizado el Registro Nacional de Extranjeros.• Presentar en las estaciones migratorias a los extranjeros que lo ameriten conforme a las disposiciones de la Ley de Migración, respetando sus derechos humanos.• Coordinar la operación de los grupos de atención a migrantes en territorio nacional.• Proporcionar la información contenida en los sistemas informáticos que administra a las diversas instituciones de seguridad nacional que así lo soliciten.
Secretaría de Relaciones Exteriores	<ul style="list-style-type: none">• Promover la suscripción de instrumentos internacionales sobre retorno asistido de migrantes –mexicanos o extranjeros–.• Promover la suscripción de acuerdos bilaterales para regular el flujo migratorio.• Tramitar y resolver la expedición de visas.• Impartir protección a los mexicanos a través de su red consular.

Fuente: elaboración propia con información de la Ley de Migración, Art. 18-21, 26-30, y de la Ley de la Policía Federal, Art. 8, y legislaciones vinculantes.

Cuadro 2. Instituciones auxiliares en los asuntos migratorios

Institución	Atribuciones
Policía Federal	<ul style="list-style-type: none">• Auxiliar al Instituto Nacional de Migración en la revisión de documentación de personas que pretendían internarse o salir del país, y en la inspección de los medios de transporte.
Procuraduría General de la República	<ul style="list-style-type: none">• Promover la formación y especialización de su personal en materia de derechos humanos.• Proporcionar a los migrantes orientación y asesoría para su atención y protección.• Proporcionar a las instancias encargadas de realizar estadísticas la información sobre el número de averiguaciones previas y procesos penales donde las víctimas son migrantes.• Celebrar convenios de cooperación y coordinación para lograr una eficaz investigación y persecución de los delitos contra los migrantes.• Conocer los delitos de tráfico de personas.
Secretaría de Salud	<ul style="list-style-type: none">• Promover que se proporcionen los servicios de salud sin importar la situación migratoria de los extranjeros.• Establecer los requisitos sanitarios para la internación de personas al territorio nacional.• Ejercer la vigilancia de los servicios de sanidad en los lugares destinados al tránsito internacional de personas en transportes nacionales o extranjeros, marítimos, aéreos y terrestres.• Diseñar y difundir campañas de prevención y control de enfermedades en los lugares destinados al tránsito internacional de personas.
Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia	<ul style="list-style-type: none">• Proporcionar asistencia social para la atención de niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados que requieran servicios para su protección.• Otorgar facilidades de estancia y garantizar la protección de niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados en tanto el Instituto Nacional de Migración resuelva su situación migratoria.
Secretaría de Turismo	<ul style="list-style-type: none">• Difundir la información oficial de los trámites y requisitos necesarios para la internación, tránsito, estancia regular y salida de los extranjeros.
Instituto Nacional de las Mujeres	<ul style="list-style-type: none">• Promover acciones dirigidas a mejorar la condición social de la población femenina migrante y a la erradicación de todas las formas de discriminación en su contra.• Proporcionar a las autoridades migratorias capacitación en materia de igualdad de género, con énfasis en el respeto y la protección de los derechos humanos de las migrantes.
Poder Legislativo	<ul style="list-style-type: none">• Cámara de Diputados.• Cámara de Senadores.• Comisión de Ciencia y Tecnología.• Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública.• Comisiones Legislativas de ambas cámaras vinculadas al tema migratorio.

Fuente: elaboración propia.

Tecnología aplicada a la movilidad humana

En la gestión migratoria, en las dependencias señaladas en el cuadro anterior y especialmente en aquellas encargadas del control migratorio, se ha logrado a través de tecnología de punta un mejor procesamiento y validación de los datos de entradas y salidas de personas en aeropuertos, puntos terrestres de entrada, y está en proceso un mejor control en los puertos marítimos. Es asunto de interés nacional y de cooperación con nuestro principal socio comercial, Estados Unidos, mejorar las medidas de gestión migratoria preventivas.

De acuerdo a lo avanzado hasta ahora y por los retos que representan los diversos flujos migratorios, particularmente los retornados y los transmigrantes, se pronostica que en los próximos años la inversión de recursos federales y estatales en innovación de tecnología digital será mayor, hasta lograr un sistema de control altamente eficaz que permita reducir cargas de trabajo físico e impulsar el trabajo “inteligente” (procesamiento, validación, instrumentación) en tan complejo mandato.

En el área operativa del Instituto Nacional de Migración (INM), la necesidad de recursos humanos debida y permanentemente capacitados, con la incorporación del conocimiento científico y una cultura de respeto a los derechos humanos, debe ir a la par de la innovación tecnológica aplicada. Esto para hacer más eficiente la gestión migratoria en las áreas de registro, control de entradas y salidas, detección de documentos falsos, y medidas de protección y asistencia a la población migrante vulnerable, en particular mujeres y menores no acompañados.

Sistemas como el Integral de Operación Migratoria (SIOM, 2004), una red computarizada de control de ingresos y flujos migratorios a cargo del Instituto Nacional de Migración, y que en mayo de 2005 se incorporó al Sistema de Seguridad Nacional, requerirán de continua innovación en el equipo tecnológico para ofrecer un servicio más eficiente, abatir las cargas excesivas de trabajo y combatir la corrupción. Para ello, será necesario también integrar sistemas de enlace de datos con Plataforma México para encadenar los registros, y con soportes tecnológicos de búsqueda que reduzcan las omisiones y errores en la captación de información de la movilidad poblacional en los puntos de entrada y de salida, tanto regulares como irregulares.

En resumen, una mayor y más integrada red de investigadores dedicada a temas que requieren solución a corto, mediano y largo plazo, ligada a las dependencias estatales encargadas de la materia, y un mejoramiento sustantivo de recursos tecnológicos en la gestión migratoria, requerirán de un apoyo decisivo del Congreso mediante recursos etiquetados. Sin el vínculo de estudios estadísticos y de científicos sociales con los tomadores de decisiones, y de tecnología de punta en la gestión migratoria, no se alcanzarán las metas planteadas de la política migratoria en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, ni los niveles de eficiencia necesarios.

Propuestas de políticas públicas asociadas a la construcción de soluciones identificadas

De acuerdo con el diagnóstico presentado, el estado del conocimiento en temas migratorios y el marco institucional existente, podemos inferir que la aplicación de la ciencia y la tecnología en la investigación y la gestión migratoria será progresivamente necesaria para enfrentar los crecientes retos y formular propuestas viables de políticas públicas en la materia.

Propuestas generales

- Es urgente retomar los estudios sobre la migración interna para identificar nuevas problemáticas relacionadas con probables desplazamientos de población provocados por los efectos del cambio climático. Y en las propuestas de políticas públicas relacionar los resultados de las nuevas investigaciones con la obligación constitucional de respetar los derechos humanos de los trabajadores que emigran hacia los campos de cosecha con sus familias, y de los desplazados por causas ambientales y sociales.
- Aprovechar la diversidad de centros de estudio sobre migración y el creciente vínculo con las instituciones encargadas de su gestión. Se propone impulsar desde el Conacyt la investigación científica en materia migratoria por regiones en el país, ya que la manifestación de retos y oportunidades varía de acuerdo a cada una.
- Los estudios estadísticos poblacionales no reflejan los impactos de la migración, cuyo conocimiento es indispensable para la definición de políticas públicas en la materia. Se propone la creación de un centro civil de investigación nacional que coordine y promueva las investigaciones vinculadas con propuestas de políticas públicas que atiendan las necesidades detectadas por los investigadores del país.
- Para la gestión migratoria, la mayor dificultad es la regulación y administración de las fronteras.

En las zonas fronterizas la movilidad poblacional se expresa en todas sus facetas: trabajadores, comerciantes, estudiantes, hombres de negocios, turistas, desplazados, solicitantes de refugio, itinerantes, apátridas, marinos, menores no acompañados, así como también delincuentes asociados al tráfico de personas, a la trata, al secuestro, y al trasiego de drogas ilícitas y armas.

Estas facetas de la movilidad poblacional no están integradas, aunque en ocasiones van asociadas. Cabe mencionar que el tráfico ilícito de personas no necesariamente está relacionado con la violencia y el delito.

En esa visión, las políticas y estrategias que se sigan deben evitar situaciones contraproducentes y que generen problemas adicionales a los que se intentaría resolver. El caso de la guerra contra el narcotráfico entre 2006 y 2012 es una

muestra de que la excesiva militarización de la lucha contra el crimen organizado incrementó la violencia y tuvo resultados inciertos.

El principal problema en las regiones fronterizas no es la inseguridad regional, sino la inseguridad ciudadana y la falta de respeto a la ley.

- En el esquema de la regulación de flujos en fronteras se requiere avanzar en el conocimiento de la migración de tránsito irregular mediante los registros administrativos de México y de Estados Unidos, así como de fuentes complementarias (encuestas), para lograr mayor coherencia en los datos y apreciar tendencias en los periodos a analizar.
- Trabajar con registros administrativos concebidos en doble vía de información, es decir, como registro operativo y como registro estadístico, con lo que posteriormente se podrá utilizar como información sólida y conexa, tanto para la operación cotidiana de la autoridad e institución encargada en documentar los flujos migratorios, como para la investigación básica y aplicada.
- Tanto la capacitación como la depuración del personal encargado de la gestión migratoria son procesos económicamente costosos. La Cámara de Diputados debe tener esto en cuenta para cumplir con la meta de una migración ordenada y segura.
- Es necesario alcanzar la cobertura completa del registro de todo movimiento humano en puntos de entrada del país y lograr su disponibilidad en el Sistema Integral de Operación Migratoria (SIOM), el sistema computarizado de control de ingresos y flujos migratorios que opera desde 2004, pero que aún no integra todos los datos de entradas y salidas en un solo régimen. Esto podrá alcanzarse con una mayor cooperación con científicos capaces de impulsar tecnología aplicada a la gestión migratoria.
- Por la emigración de mexicanos hacia Estados Unidos, nuestro país ha perdido en los últimos 30 años 10% de su población. Es probable que los factores que motivan a numerosos mexicanos a emigrar en busca de mejores oportunidades de vida continuarán vigentes en el futuro cercano, lo cual significa no solamente pérdida de mano de obra y de familias, sino de talento para nuestro país.

Si la economía mexicana alcanza una tasa de crecimiento económico mayor a la de los últimos 20 años, se crearán los empleos necesarios para reducir la emigración. Mayor investigación será requerida para:

- Proponer estrategias dirigidas a des-incentivar la emigración y a atender las necesidades de las familias de migrantes en México.
- Impulsar la formación de capital humano mediante más y mejores programas de capacitación para el empleo, a fin de elevar la productividad en el trabajo y fomentar el desarrollo de capacidades emprendedoras.

- Incrementar la vinculación entre el sistema educativo y el sector empresarial para la formación de técnicos medios necesarios en el aparato productivo.
- Promover la certificación de competencias laborales en las zonas de alta migración para brindar a la población en edad productiva mejores oportunidades para conseguir empleo en nuestro país.
- Para ordenar los futuros flujos migratorios a Estados Unidos, nos sumamos a la propuesta de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) de crear una Comisión Permanente sobre Mercados Laborales, Competitividad Económica e Inmigración, que colabore tanto con el Congreso mexicano como con el de Estados Unidos en asuntos de política migratoria.
- Los impactos económicos y sociales que se derivan del patrón seguido por la emigración de mexicanos afectan tanto a México como a Estados Unidos. Por ello es necesario que en ambos países se lleven a cabo estudios puntuales sobre los impactos y transformaciones sociales ocurridas, en el entendido de que son cambiantes. Sólo así podrá contarse con diagnósticos de las necesidades concretas a resolver y de posibilidades de colaboración binacional.
- La población mexicana y mexicano-estadounidense en Estados Unidos en los próximos treinta años constituirá, con el resto de la población de origen latino, la tercera parte de la población en ese país. Se requieren estudios sistemáticos que orienten la política mexicana hacia esas comunidades. Así como México ya no es igual al del siglo xx, tampoco lo son esas comunidades en el país vecino.

Respecto a la inmigración, el crecimiento económico previsto demandará un mayor número de profesionales altamente capacitados. Se propone diseñar estrategias para retener, y en su caso recuperar, población mexicana altamente capacitada, y, a la vez, fomentar la captación de profesionales extranjeros de alta calificación que contribuyan al desarrollo nacional. Para ello es necesario:

- Incrementar la inversión en ciencia y tecnología para contar con datos confiables sobre profesionales altamente calificados formados en el país y sobre las oportunidades de empleo y desarrollo para promover el retorno y la inmigración.
- México alberga al mayor número de la población estadounidense pensionada que vive fuera de Estados Unidos, y es probable que su número crezca en las próximas décadas. Esto es una oportunidad económica para el país, que requerirá de planeación territorial, urbana y de recursos humanos capacitados para brindar servicios adecuados a esta población e incentivar su crecimiento.

En lo concerniente a la transmigración, es probable que el aumento de los flujos de migrantes indocumentados en tránsito por territorio nacional –especialmente centroamericanos– continúe en las próximas décadas en función del deterioro

político, económico y social de esa región. Esta situación demanda una mayor atención, así como recursos tecnológicos y de personal capacitado responsable de la gestión y el control migratorio. A la vez, esto debe analizarse con mayor rigor, dado que se ha convertido en una crisis humanitaria por las acciones delictivas contra parte de esta población altamente vulnerable, y porque afecta a la seguridad pública de diversas zonas del país. En consecuencia, es necesario:

- Incrementar el número de investigadores y de estudios especializados en este fenómeno. Se requerirán más encuestas periódicas que combinen información de registros administrativos de las autoridades migratorias de los países por donde transitan los migrantes con registros de entradas y deportaciones, para conocer los perfiles de los migrantes, estimar su volumen y rutas de tránsito.
- Convertir la investigación sobre migración enfocada al empleo en un canal de comunicación con la llamada iniciativa privada para la creación e impulso de empresas con responsabilidad social, sensibilizadas con la situación de los migrantes.

El retorno de migrantes mexicanos de Estados Unidos (voluntarios más deportaciones) estimado en 2.4 millones de personas en los últimos diez años, de acuerdo a datos el Instituto Nacional de Migración (mayo, 2013), no ha sido suficientemente atendido, tanto por el gobierno federal como por los estados. Este flujo de retorno incluye no sólo a trabajadores, trabajadoras y sus familiares en situación indocumentada, sino a ciudadanos estadounidenses menores de edad, hijos de migrantes mexicanos, que requieren, junto con sus familiares adultos, atención pertinente para su inserción en nuestra sociedad. Se propone:

- Impulsar un mayor número de investigaciones específicas sobre los flujos de retorno y sus impactos económicos y socioculturales en las localidades receptoras.
- Diseñar políticas públicas para atender el fenómeno del retorno de migrantes, su reinserción y el aprovechamiento de ese capital humano.
- A través de la Secretaría del Trabajo, la Secretaría de Desarrollo Social y otras vinculantes, incrementar con los gobiernos estatales la coordinación de programas de reinserción laboral de los migrantes retornados y buscar vínculos con empresas privadas con responsabilidad social, así como promover la certificación de competencias laborales de los migrantes en retorno.
- Adecuar la normatividad, los contenidos y los instrumentos de acceso escolar para brindar una atención educativa acorde a las necesidades de niños y jóvenes hijos de migrantes en retorno

Consideraciones sobre el presupuesto

A más de una década de iniciado el siglo xxi, y más de tres siglos de avances tecnológicos que transformaron las formas de producción en el mundo, resulta impostergable atender responsablemente los temas prioritarios del país para crecer económicamente de manera sostenible con más y mejores empleos y con mayor cohesión social.

La creciente complejidad de los procesos migratorios que transcurren por el país requiere de un mayor impulso de proyectos generales de investigación financiados por el Conacyt en temas como diversidad de la migración interna y su relación con los cambios en el medio ambiente, el retorno de emigrantes, los mayores flujos de migrantes indocumentados, lugares de concentración, empleos más requeridos, salud, criminalización, y otros que se consideren de urgente atención por parte de las instancias encargadas de la gestión migratoria, gobiernos vecinos, organizaciones de la sociedad civil e investigadores de los centros de estudio en el país, incluyendo a estudiantes de los posgrados de excelencia, para generar nuevos cuadros de investigación.

La madurez intelectual alcanzada por el cuerpo de investigadores mexicanos en temas migratorios ha quedado demostrada en sus crecientes vínculos con instancias gubernamentales y con el Poder Legislativo, así como con el sector de la pequeña empresa.

Por la particularidad y complejidad de la situación migratoria en el país y el acervo de conocimiento acumulado sobre el tema, los científicos sociales expertos en asuntos migratorios tienen la capacidad de construir postulados teóricos propios acordes a los nuevos fenómenos que ocurren en el país. El reto es crear nuevos paradigmas, conceptos y enfoques no contemplados en las teorías que tradicionalmente se han seguido, en especial aquellas formuladas en Estados Unidos y en Europa, que respondían en gran parte a los patrones migratorios prevalecientes en sus territorios.

A la vez, es conveniente lograr una mayor coordinación entre las entidades de investigación en el país para producir conocimiento en los temas más urgentes de la política migratoria, sin menoscabo de la atención a los temas tradicionales y emergentes en la materia.

Asimismo, resultaría provechoso un mayor apoyo gubernamental a la investigación científica básica y aplicada y a la tecnología de punta para la captación de información de las partes operativas, como el Instituto Nacional de Migración y la Unidad de Política Migratoria de la Secretaría de Gobernación, cuya vinculación con la academia ha ido en aumento. El intercambio de información entre tales instancias contribuirá a un mejor desempeño de sus respectivas funciones.

El vínculo de estudios estadísticos y sociales con la información procedente de la tecnología de punta en la gestión migratoria –tomando en consideración que los desafíos derivados de la movilidad poblacional inciden prácticamente en todos los rubros de la agenda nacional– sería de utilidad a los tomadores de decisiones y con ello se alcanzarían los niveles de eficiencia necesarios para cumplir con las metas planteadas de la política migratoria en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.

El conocimiento científico y su aplicación en políticas públicas y gestión administrativa son factores vinculantes para una adecuada formulación y aplicación de políticas relacionadas con la migración, sobre todo cuando están orientadas a atender las causas de la movilidad y no únicamente a gestionar sus consecuencias.

Los retos que enfrentan actualmente gobierno y sociedad en el tema migratorio no se satisfacen con una burocracia y un presupuesto del siglo xx. En el presupuesto para ciencia y tecnología destinado en el presente año, la Cámara de Diputados aprobó un gasto de 0.285% del producto interno bruto, con el cual podemos identificar un insuficiente respaldo para los rubros que tienen incidencia en el desarrollo de la ciencia y la tecnología, entre ellos la migración. Para la investigación científica se asignaron 31 707.08 millones de pesos, de los cuales se destinaron 5 660.80 millones para innovación; 1 824.63 millones de pesos para servicios científicos y tecnológicos, y 3 967.04 millones de pesos para desarrollo tecnológico.

Del presupuesto general de 2012, los principales programas operativos con incidencia en el tema migratorio recibieron un monto de 13 648.21 millones de pesos, que fueron asignados a becas para estudios de posgrado y otras modalidades de apoyo a la calidad, al programa para la realización de investigación científica y elaboración de publicaciones, al Sistema Nacional de Investigadores, y a apoyos institucionales para actividades científicas, tecnológicas y de innovación. Las cifras anteriores constituyen el “techo” de los recursos para investigación. El presupuesto de estos programas resulta limitado ante la amplitud del universo científico y tecnológico en todas las áreas del país.

La Cámara de Diputados, junto con la de Senadores y los gobernadores de los estados, están frente a la oportunidad histórica de ser promotores de una nueva arquitectura institucional del país –sustentada en el conocimiento, la tecnología y la innovación– y de mostrar su compromiso en la construcción de instancias que generen mayor conocimiento científico y capacitación para impulsar el desarrollo y la seguridad social. Si los objetivos son claros es posible establecer de manera cierta los presupuestos, y éstos serán ejercidos por la comunidad científica con voluntad y capacidad para su aplicación

PROGRAMA ESPECIAL DE MIGRACIÓN 2014-2018

PROGRAMA ESPECIAL DE MIGRACIÓN 2014-2018³

El 30 de abril de 2014 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el que se aprueba el Programa Especial de Migración (PEM) 2014-2018, que busca consolidar una política migratoria basada en la promoción de los derechos humanos, desarrollo sustentable, género, interculturalidad y seguridad humana.

Se conforma por cinco objetivos y diversas estrategias y líneas de acción, el PEM busca articular el trabajo entre diferentes dependencias y niveles de gobierno con el bienestar del migrante como objeto, tomando en cuenta los procesos de origen, tránsito, destino y retorno.

El PEM reconoce la situación migratoria actual y el respeto a los derechos humanos de los migrantes sigue siendo un reto tanto en el exterior, como en territorio nacional. En este sentido busca integrar y coordinar de manera interinstitucional el fenómeno migratorio a través de los siguientes objetivos:

- a) Fomentar una cultura de la legalidad, de derechos humanos y de valoración de la migración.
- b) Incorporar el tema migratorio en las estrategias de desarrollo regional y local.
- c) Consolidar una gestión migratoria eficaz, fundamentada en criterios de facilitación, corresponsabilidad internacional, seguridad fronteriza y seguridad humana.
- d) Favorecer los procesos de integración y reintegración de las personas migrantes y sus familiares.
- e) Fortalecer el acceso a la justicia y seguridad de las personas migrantes, sus familiares y quienes defienden sus derechos.

El primer objetivo obedece al reconocimiento integral del fenómeno migratorio como parte de la vida del país. De esa manera se llevarán a cabo líneas de acción para impulsar la adecuación y la armonización del que el marco normativo migratorio en México, promover la coordinación y participación responsable tanto nacional como internacional de los distintos actores, sensibilizar a la sociedad e informar para promover el respeto y una valoración positiva de las aportaciones de las migraciones y las personas migrantes a la cultura de la nación. Este diseño será fundado en el conocimiento y en el fortalecimiento de las acciones de planeación, monitoreo, evaluación, transparencia y rendición de cuentas de la política migratoria.

³ Programa Especial de Migración 2014-2018, Consultado el 02 de octubre de 2015 en la URL: www.huellasmexicanas.org/.../migracion-y.../PEM2014%20310114.../fil...

El segundo objetivo está relacionado con la meta de construir un México próspero, reconocer a las migraciones y las personas migrantes como agentes para el desarrollo. El PEM promoverá su incorporación a las estrategias regionales y locales, mediante acciones de desarrollo económico y social en las regiones de origen, tránsito y destino de migrantes. México debe ir en dirección a una gestión migratoria eficaz, fundamentada en criterios de facilitación, corresponsabilidad internacional, seguridad fronteriza y derechos humanos, el cual es el tercer objetivo del PEM. En este sentido, se busca seguir promoviendo una gestión que promueva los flujos ordenados, seguros y ágiles.

Con el Programa Especial de Migración se buscará estandarizar y hacer eficientes los mecanismos y protocolos de control migratorio con respeto a los derechos humanos, y fortalecer los mecanismos de repatriación y retorno asistido de migrantes, con especial atención a la población en condiciones de vulnerabilidad. Buscará mejorar y modernizar la infraestructura en lugares destinados al tránsito internacional de personas, oficinas de trámites, estaciones migratorias y estancias.

Con el cuarto objetivo se busca favorecer los procesos de integración y reintegración de los migrantes y sus familiares, mediante el diseño y la implementación de acciones para la integración social, cultural y política de las personas migrantes y sus familiares en México y el extranjero, así como facilitar el acceso a servicios para favorecer su integración y desarrollo personal. Un reconocimiento efectivo de las competencias de los migrantes es necesario para lograr una mejor y adecuada inserción laboral, y en el caso específico de los migrantes mexicanos de retorno, es prioritario desarrollar esquemas para su integración de con especial atención a grupos en situación de vulnerabilidad.

Por último, para construir un México donde todos tengan acceso efectivo a los derechos que otorga la Constitución, el objetivo cinco impulsará el acceso a la justicia y la seguridad, a través de la promoción de la protección efectiva y ampliar la asistencia, promover mecanismos de denuncia y garantizar el debido proceso para el acceso a la justicia y la reparación del daño de las personas migrantes y de quienes les asisten. Para ello, será necesario fortalecer la denuncia, investigación y sanción a servidores públicos que cometan delitos contra esta población.

Estos cinco objetivos, están alineados con el Plan Nacional de Desarrollo y los programas derivados del Sistema Nacional de Planeación Democrática y los instrumentos programáticos de las políticas públicas con incidencia en la política migratoria, a lo largo de sus 26 estrategias y 177 líneas de acción en coordinación con múltiples instituciones.

El Programa busca articular políticas públicas que faciliten la integración de los migrantes a través de un mejor acceso a servicios de salud, prestaciones laborales con empleo asalariado y seguridad jurídica. De esta manera, una de las propuestas del PEM es incrementar el número de extranjeros residiendo en territorio nacional y

potenciar su contribución al desarrollo económico, social y cultural sin vulnerar la seguridad ni afectar el mercado de trabajo nacional

El Programa resalta que el Gobierno de México reconoce que el fenómeno migratorio requiere de la cooperación interestatal e interinstitucional y para ello, establece que las nuevas políticas migratorias tengan como prioridad asegurar el bienestar de la persona migrante a fin de consolidar su papel como agente para el desarrollo.

El PEM también promueve una gestión eficaz de la migración que contribuya a la facilitación de la movilidad de las personas, con respeto a sus derechos humanos y que demuestre el compromiso que nuestro país tiene con los migrantes. Esta tarea requiere corresponsabilidad de todos los actores, incluyendo la participación de la sociedad civil, el sector privado, la academia y expertos, así como de los tres órdenes de Gobierno y del Poder Legislativo. El Programa promueve garantizar la vigencia de los derechos que México exige para sus connacionales en el exterior, en la admisión, ingreso, permanencia, seguridad personal, tránsito, deportación y retorno asistido de extranjeros en su territorio.

**Informe por País: México
Migración Internacional en las Américas
OEA / OCDE. Tercer Informe del Sistema
Continuo de Reportes sobre Migración
Internacional en las Américas (SICREMI) 2015.**

Informe por País: México⁴
Migración Internacional en las Américas
OEA / OCDE
Tercer Informe del Sistema Continuo de Reportes sobre Migración
Internacional en las Américas (SICREMI) 2015.

México se caracteriza por altos niveles de emigración, y en las últimas dos décadas también, cada vez más, como un país de tránsito de migrantes hacia Estados Unidos, la inmigración se ha incrementado significativamente en años recientes. En el año 2013, México recibió a más de 60.700 inmigrantes permanentes, casi tres veces más que el promedio de los tres años previos. No obstante que la inmigración temporal ha disminuido, particularmente respecto a 2012, la inmigración total al país en 2013 fue alrededor de 65% superior con respecto al año anterior.

La población nacida en el extranjero aumentó en años recientes, aunque continúa por debajo del uno por ciento del total de la población en 2013.

La migración regular de mexicanos a los Estados Unidos ha seguido incrementándose y en el año 2012 fue 13% mayor que en 2010. En contraste, las estimaciones de migración indocumentada muestran un descenso importante en el número de mexicanos que entran a los Estados Unidos desde la crisis, al tiempo que el número de mexicanos indocumentados disminuyó aproximadamente un millón entre 2007 y 2012, según estimaciones del Pew Hispanic Center.⁵

La recuperación de la economía de los Estados Unidos indudablemente está relacionada con los resultados positivos de la inserción de los migrantes mexicanos en el mercado laboral de los países de la OCDE en general, considerando que más de 85% de los emigrantes mexicanos residen en los Estados Unidos. La tasa de desempleo para los trabajadores mexicanos en los Estados Unidos y Europa disminuyó alrededor de dos puntos porcentuales entre el periodo 2010-2011 y periodo 2012-2013, registrándose el descenso tanto para los hombres como para las mujeres.

Entre 2012 y 2013, México ha registrado un aumento de 60% en el número de solicitudes de refugio y protección complementaria, con 1,296 solicitudes registradas en el año 2013. Honduras, El Salvador y Cuba son los países de procedencia de la mayoría de los solicitantes. En 2013, vivían en México 1,831 refugiados, la mayor parte de origen salvadoreño, guatemalteco y hondureño.

⁴ Informe de País: México. Migración Internacional en las Américas. Organización de Estados Americanos/OCDE. Tercer Informe del Sistema Continuo de Reportes sobre Migración Internacional en las Américas (SICREMI) 2015. Resumen Ejecutivo. Página URL: <http://www.oecd.org/els/mig/SICREMI-SP-2015.pdf> (fecha de consulta: 21 de septiembre de 2015).

⁵ Unauthorized Immigrant Population Trends for States, Birth Countries and Regions, Pew Hispanic Centre, diciembre de 2014.

México sigue siendo el mayor receptor de remesas de Latinoamérica, en términos absolutos, y en 2013 alcanzaron un monto de 21,600 millones de dólares (aproximadamente 2% del Producto Interno Bruto) procedentes predominantemente de los Estados Unidos. No obstante, el monto de remesas disminuyó alrededor de -3.8% respecto a 2012.

El Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 de la actual administración incluye entre sus instrumentos programáticos el primer Programa Especial de Migración 2014-2018. El propósito del programa estatal es consolidar una política migratoria integral, intersectorial y participativa, basada en la promoción de los derechos humanos, el desarrollo sustentable, la equidad de género, la interculturalidad y la seguridad humana.

El programa plantea una articulación de políticas públicas que promueven el ejercicio de derechos y libertades de las personas migrantes en un ambiente favorable a su integración social en condiciones de igualdad y valoración de sus aportaciones a la cultura y al desarrollo, al tiempo que se fortalecen las capacidades de los tres niveles de gobierno y los organismos civiles para construir mecanismos óptimos para la gobernanza de las migraciones y se impulsan procesos de diálogo y cooperación internacional.

De 2008 a 2013, más de 16 mil mexicanos han salido de España retornando a México, según el Instituto Nacional de Estadística de España. Entre 2010 y 2013, más de millón y medio de migrantes mexicanos han sido repatriados por las autoridades estadounidenses de acuerdo con cifras del gobierno de México. Desde 2014, el gobierno, a través del Instituto Nacional de Migración, ha implementado el programa Somos Mexicanos, que amplía el alcance del Programa de Repatriación Humana, que se implementaba desde 2007, al atender las necesidades inmediatas de los connacionales repatriados, proporcionándoles información, orientación, alimentación, albergue, atención médica, medios de comunicación con sus familiares, traslado y facilidades para regresar a sus comunidades de origen, así como oportunidades de reinserción laboral y social.

Por su parte, el Programa Paisano, establecido en 1989, es un programa que apoya a los migrantes mexicanos que visitan temporalmente el país, en relación con sus necesidades de información durante su ingreso, tránsito y salida de México. Paisano facilita los procesos administrativos migratorios y aduaneros, la importación de vehículos y las regulaciones sanitarias, además de auxiliar las funciones consulares en el extranjero mediante información para obtener, renovar y apostillar documentos.

A inicios de 2014, el gobierno de México lanzó el Programa Frontera Sur, que busca mejorar el acceso de los migrantes de Guatemala y Belize a canales regulares de migración mediante la facilitación del trámite para obtener las tarjetas de Trabajador

Fronterizo (TVTF) y de Visitante Regional (TVR), además de acciones interinstitucionales en materia de protección para los migrantes, combate a la delincuencia organizada, prevención social del delito y acceso a servicios públicos y sociales.

En el marco de la Alianza del Pacífico, en noviembre de 2012, México anunció la supresión de visas para nacionales de Colombia y de Perú como requisito para ingresar a su territorio, por periodos de hasta seis meses, siempre y cuando las actividades que realicen sean de tipo no remunerado, tales como viajes de turistas, tránsito o negocios.

A partir de mayo de 2013, los nacionales de Brasil que visitan el país con esos fines (turístico, tránsito o negocios) también están exentos del requisito de la visa mexicana.

México						
Por millón de habitantes						
Solicitudes de asilo y refugiados	2010	2011	2012	2013	Promedio 2010-2013	Número de Personas 2013
Solicitudes de asilo	9	6	7	11	8	1,296
Refugiados	12	14	13	15	13	1,831

Información tomada del Informe por País: México.

**DERECHOS DE LAS TRABAJADORAS
MIGRANTES EN MÉXICO EN LA PLANEACIÓN
NACIONAL 2013-2018**

DERECHOS DE LAS TRABAJADORAS MIGRANTES EN MÉXICO EN LA PLANEACIÓN NACIONAL 2013-2018⁶

El marco de políticas en el que se desarrolla la movilidad de las mujeres interviene en el resultado de la migración. Si bien la política migratoria puede promover la autonomía de las mujeres y así contribuir a generar desarrollo, gobernanza y paz, también puede profundizar los patrones de desigualdad (Martínez Pizarro, 2008). Por lo tanto, regular el trabajo de las mujeres migrantes, así como garantizar sus derechos de acuerdo a los estándares internacionales de derechos humanos es un tema de igualdad y de eficiencia, clave en todos los aspectos del desarrollo (UNIFEM, 2005; Global Forum on Migration and Development, 2011). Para este propósito, se usará la definición de la Convención sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migrantes y de sus Familiares (CTM), que en su artículo 2 define a la persona trabajadora migrante como aquella que vaya a realizar, realice o haya realizado una actividad remunerada en un Estado del que no es nacional. En tal sentido, el presente estudio se enfoca en el rol de México como país de destino, y de manera particular el rol de Chiapas como uno de los principales estados receptor de población migrante en la frontera sur.

Al promover los derechos de las trabajadoras migrantes, principalmente de las centroamericanas en Chiapas, se alcanzan réditos significativos en distintos ámbitos del desarrollo humano de México, así como del desarrollo regional. La promoción de estos derechos en México y de manera específica en la frontera sur apunta a:

- Mejorar las condiciones de vida y trabajo de todas las mujeres, así como las de todas las personas y familias que viven en situación de marginación.
- Encontrar nuevas oportunidades para fructificar las contribuciones de las trabajadoras migrantes al desarrollo regional.
- Reducir costos sociales y económicos a las trabajadoras migrantes y sus familias, tanto como al Estado de acogida.
- Cumplir con los compromisos nacionales e internacionales de respeto, protección y garantía de los derechos humanos.
- Robustecer las bases de la cooperación regional.

El **objetivo** de este documento es contribuir a la generación de una política migratoria que promueva los derechos de las trabajadoras migrantes y su acceso al

⁶ ONU MUJERES. Derechos de las Trabajadoras Migrantes en México en la Planeación Nacional 2013-2018, México, 2015. Consultado el 02 de octubre de 2015 en la URL: <http://mexico.unwomen.org/es/digiteca/publicaciones/2015/10/derechos-trabajadoras-migrantes-mexico-plan-2013-2018>

desarrollo en pie de igualdad con los hombres.

En este sentido, el documento ofrece dos resultados:

1 En primer lugar, se presentan y compilan las líneas de acción relevantes para la protección de las trabajadoras migrantes planeadas por el Gobierno de México para el sexenio 2013-2018, a manera de líneas de base de la actual administración.

2 En segundo término, se propone una serie de recomendaciones que permitan poner en marcha estas líneas de acción y promover la efectiva protección de los derechos de las trabajadoras migrantes centroamericanas en Chiapas.

México es signatario tanto de la Convención sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migrantes y de sus Familiares (CTM) como de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), por lo que está vinculado legalmente a cumplir con dichas Convenciones, así como con las recomendaciones que le han presentado los Comités de cada uno de estos instrumentos.

A partir de la reforma de 2011 en materia de Derechos Humanos a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Constitución), México ha emprendido un importante esfuerzo para armonizar su legislación con los instrumentos internacionales de derechos humanos. En este sentido, en los últimos años se han producido cambios a favor de los derechos de las trabajadoras migrantes: Por un lado, la Ley de Migración de 2011 constituye un avance significativo en materia de inmigración. Por otro lado, se reformó la Ley Federal del Trabajo en 2012 a fin de, entre otros, contribuir a dotarle de perspectiva de género y fortalecer la inspección del trabajo.

Si bien estas nuevas leyes y reformas significan un progreso en la protección de los derechos de las trabajadoras migrantes, no terminan por atender la movilidad humana y la dinámica laboral que se presenta en la frontera sur, especialmente la de las mujeres. Por lo tanto, este esfuerzo de armonización con la normatividad internacional ha sido retomado por el Gobierno de México en su marco programático para el sexenio 2013-2018. Además, esta planeación nacional va más allá del ámbito legal y sienta un precedente importante en la construcción de una política migratoria integral.

El Gobierno de México define a la migración en su Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018 como un reto de creciente importancia para el país. Asimismo, reconoce las condiciones de mayor vulnerabilidad que enfrentan las mujeres en el proceso migratorio, por lo que concluye que la perspectiva de género es decididamente relevante en este tema (SHCP, 2013a). En este sentido, como primer paso para crear una política migratoria integral, generó el Programa Especial de

Migración (PEM) 2014-2018, que incluye una serie de objetivos, estrategias y líneas de acción transversales sobre migración. De forma coordinada con el programa transversal sobre género –el Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres (PROIGUALDAD)–, así como con otros programas nacionales, las líneas de acción planeadas por el Poder Ejecutivo pueden contribuir a promover los derechos de las trabajadoras migrantes. Los programas que se analizan en el presente estudio son los siguientes: El PEM, el PROIGUALDAD, el Programa de la Secretaría de Relaciones Exteriores (PSRE), el Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social (PSTPS), el Programa Nacional para la Igualdad y No Discriminación (PRONAIND), el Programa Nacional para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Atención de Víctimas de estos Delitos (PNT) y el Programa Sectorial de la Secretaría de Relaciones Exteriores (PSRE). A su vez, se incluye el Plan de Estatal de Desarrollo de Chiapas (PEDCH) 2013-2018.

En este marco se inserta el presente análisis de las acciones que planea llevar a cabo el Gobierno de México para cumplir con sus compromisos internacionales y garantizar los derechos de las trabajadoras migrantes en México. Se refiere a personas migrantes en tránsito y cuándo a las que viven y trabajan en México. Esta ambigüedad queda reflejada en la ubicación de la protección de los derechos de los extranjeros en territorio nacional –junto con la de los mexicanos en el exterior–, como cuarto objetivo de la política exterior (SHCP, 2013a, p.100).

Tercero, reconoce las condiciones de mayor vulnerabilidad que enfrentan las mujeres en las situaciones de migración, por lo que concluye que la perspectiva de género adquiere mayor relevancia en este tema (PND, p.96). Sin embargo, la **visión de las mujeres migrantes** que presenta es limitada, ya que únicamente las identifica como víctimas de violencia (SHCP, 2013a, p.99), cuando también podría considerar la totalidad de los derechos (DESC) de las mujeres migrantes, así como su contribución al desarrollo. En la intervención concreta sigue la tendencia descrita y sólo proponen implementar una estrategia intersectorial dirigida a la atención y protección de las mujeres migrantes que son víctimas de tráfico, trata y secuestro (SHCP, 2013a, p.155). Como se analizó anteriormente, esta visión de las trabajadoras migrantes como sujetos sin agencia prevalece en las acciones de atención a esta población.

Sin embargo, es importante mencionar que una línea de trabajo fundamental sobre la estrategia de perspectiva de género para el tema de migración, es la que propone armonizar la normatividad con los tratados internacionales y promover su cumplimiento.

Cuarto, las estrategias y líneas de acción del PND son una serie de **propuestas ambiciosas** de protección a los derechos de las trabajadoras migrantes en México, que contemplan desde promover la profesionalización, sensibilización, capacitación y evaluación del personal que labora en las instituciones involucradas en la atención

de migrantes y sus familiares, hasta impulsar acciones dirigidas a reducir las condiciones de pobreza, violencia y desigualdad, para garantizar los derechos humanos de las personas migrantes. Constituye un avance importante contar con estas líneas de acción, el desafío para el estado se ubica en **su implementación**.

Como se mencionó anteriormente, el PND 2013-2018 es la primera edición del PND que explícitamente busca la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres a través de la institucionalización de la perspectiva de género en las políticas públicas:

- El PROIGUALDAD obedece al requisito que establece el PND de contar con una estrategia transversal de perspectiva de género en todos los programas, acciones y políticas de gobierno. Mediante esta estrategia, el gobierno podrá incorporar en la planeación nacional las necesidades de las mujeres y las acciones que permitan el ejercicio de sus derechos (SHCP, 2013b, 2013).
- El PROIGUALDAD contempla la necesidad de realizar acciones afirmativas a favor de mujeres y niñas que ayuden a eliminar las desigualdades. Sobre todo, considera a las mujeres migrantes entre aquellas a las que se debe tomar en cuenta con particular atención cuando se elaboren los programas sectoriales, institucionales, especiales y regionales (SHCP, 2013b, 2013).

Asimismo, por primera vez se ha emitido un Programa Especial de Migración (PEM) 2014-2018, que contiene una estrategia transversal y multisectorial sobre migración. Este Programa representa un avance significativo, ya que visibiliza a una población constantemente discriminada y abre la posibilidad de ampliar el acceso de las trabajadoras migrantes a sus derechos. El PEM busca ser el eje articulador de la política migratoria mexicana que oriente y dé seguimiento al cumplimiento de programas y acciones específicas en materia migratoria en las que participan dependencias de los tres ámbitos de gobierno. En este sentido, el PEM plantea cinco objetivos que están alineados con las metas del PND de construir un México incluyente y con responsabilidad global:

1. Fomentar una cultura de la legalidad, de derechos humanos y de valoración de la migración.
2. Incorporar el tema migratorio en las estrategias de desarrollo regional y local.
3. Consolidar una gestión migratoria eficaz, fundamentada en criterios de facilitación, corresponsabilidad internacional, seguridad fronteriza y seguridad humana.
4. Favorecer los procesos de integración y reintegración de las personas migrantes y sus familiares.
5. Fortalecer el acceso a la justicia y seguridad de las personas migrantes, sus familiares y quienes defienden sus derechos (SEGOB, 2014a).

6. Estos objetivos incluyen estrategias y líneas de acción para promover los derechos de las trabajadoras migrantes, así como su acceso a servicios.

El fenómeno migratorio tiene múltiples aristas que involucran a casi todas las instancias gubernamentales. Por lo tanto, además de revisar los programas transversales de migración e igualdad sustantiva entre mujeres y hombres, en este documento se incorporan otros programas nacionales impulsados por la administración federal que reflejan el compromiso del Gobierno de generar las condiciones que permitan ampliar y mejorar la protección de los derechos de los y las trabajadoras migrantes. Los programas que se incluyen son los siguientes:

El Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social 2013-2018 (PSTPS) involucra los principios de igualdad sustantiva entre hombres y mujeres y la estrategia de perspectiva de género planteadas en el PROIGUALDAD, así como una perspectiva de derechos humanos, que pueden contribuir a mejorar las condiciones laborales y el acceso a los derechos de las trabajadoras migrantes (STPS, 2013).

El Programa Nacional para la Igualdad y No Discriminación 2014-2018 (PRONAIND) tiene como objetivo articular la política antidiscriminatoria del país. Por lo tanto, asigna líneas de acción específicas a diferentes dependencias de la Administración Pública Federal (APF), con la finalidad de que cada instancia revise y mejore su normatividad y sus prácticas, a fin de eliminar las disposiciones regulatorias y administrativas que favorecen o toleran prácticas discriminatorias. De esta manera se busca garantizar la igualdad de trato y de oportunidades para todos los grupos de población, en especial a los que han sido históricamente discriminados (SEGOB, 2014b).

El Programa Nacional para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Atención de Víctimas de estos Delitos 2013-2018 (PNT) define la política frente a los delitos en materia de trata, así como las estrategias y políticas de prevención, protección, asistencia y persecución del delito.

El Programa Sectorial de la Secretaría de Relaciones Exteriores 2013-2018 (PSRE) incorpora las prioridades y estrategias que permitirán instrumentar la interacción de México con el exterior a partir de las disposiciones del PND, en congruencia con los compromisos adquiridos a través de los instrumentos internacionales de los que México es parte.

Todos los programas nacionales parten del PND y buscan contribuir a sus metas. Además, los programas sectoriales deberían estar vinculados con el PEM y el PROIGUALDAD. Debido a que el PEM fue publicado en una fecha posterior a la mayoría de los programas sectoriales, este vínculo no es tan claro como, por ejemplo, el vínculo entre el PSTS y el PROIGUALDAD.

Por su parte, cada estado de la República Mexicana emite su propio documento estratégico, dentro de los parámetros del PND. El **Plan Estatal de Desarrollo de Chiapas (PEDCH) 2013-2018** pone en lo más alto de su jerarquía la atención al tema migratorio (PED, p.44)

En este sentido, destacan dos estrategias que pueden favorecer a las trabajadoras migrantes, en concordancia con el PND:

- Fortalecer las acciones de protección y cumplimiento de los derechos de la población migrante en tránsito e inmigrante y
- Fortalecer las redes interinstitucionales en colaboración con organizaciones de la sociedad civil para articular acciones que erradiquen la violencia de las mujeres migrantes en Chiapas.

El PEDCH incluye la perspectiva de género, que se enmarca en el Acuerdo por la igualdad de género en Chiapas, firmado por el Ejecutivo Estatal el 18 de abril de 2013. Este Acuerdo busca conjuntar a los tres poderes de gobierno, los ayuntamientos y las organizaciones de la sociedad civil a fin de defender los derechos de las mujeres y garantizar la igualdad de género, ya que esto representa más oportunidades de desarrollo. Uno de los diez ejes del acuerdo aborda la protección de los derechos de las mujeres migrantes y en situación de vulnerabilidad.

A partir de estos programas de la Planeación Nacional, a continuación se presentan las estrategias y líneas de acción destinadas a atender y garantizar los derechos de las trabajadoras migrantes centroamericanas que trabajan en Chiapas, de acuerdo a las barreras identificadas por la RG 26 CEDAW.

LÍNEAS DE ACCIÓN DIRIGIDAS A FAVORECER EL EJERCICIO DE LOS DERECHOS DE LAS MUJERES MIGRANTES TRABAJADORAS.

La CEDAW fue creada por la Asamblea General de ONU en 1979 y ratificada por México en 1981, año en el que entró en vigor. Actualmente 188 Estados forman parte de esta Convención.

La CEDAW cuenta con 28 Recomendaciones Generales, la número 26 se refiere a las trabajadoras migrantes. En específico, la RG 26 CEDAW se dirige a la situación de las trabajadoras migrantes que desempeñan empleos mal remunerados, pueden correr riesgos de sufrir abusos y discriminaciones y tienen alta probabilidad de no cumplir con los requisitos para obtener la residencia permanente o la ciudadanía. Se enfoca a mujeres que a) migran en forma independiente; b) se reúnen con sus maridos u otros familiares que también son trabajadores y c) trabajadoras migrantes en situación irregular que puedan estar en alguna de las categorías anteriores. La Recomendación General 26 de la CEDAW identifica una serie de violaciones y/o barreras de acceso a derechos que enfrentan las mujeres trabajadoras migrantes

durante el proceso migratorio y emite recomendaciones para contribuir a erradicar estas formas de discriminación y garantizar de forma efectiva sus derechos. Por las especificidades de este trabajo, el presente análisis se delimita a las barreras que enfrentan las trabajadoras migrantes en México, como país de destino, las cuales se enlistan a continuación:

1. La discriminación del mercado laboral a las mujeres migrantes.
2. La intersección de la discriminación de género con el racismo y la xenofobia contra trabajadoras migrantes.
3. La violencia basada en el género en el lugar de trabajo.
4. Los términos y condiciones de explotación en el trabajo.
5. Las restricciones a la libertad de movimiento.
6. Las limitaciones al acceso a la salud, incluidos los hijos.
7. Los impedimentos al acceso a la educación para los hijos.
8. Las barreras para el acceso a la justicia.
9. Las restricciones de organización y asociación colectiva.
10. Las barreras a la documentación migratoria (permiso de estancia/residencia y autorización para trabajar).
11. Las restricciones para contraer matrimonio con un ciudadano mexicano.
12. Las barreras para la unidad familiar.
13. Los impedimentos para que los y las hijas tengan acceso a la identidad.

Esta lista es un resumen de un mapa más amplio de violaciones y barreras – basadas en el género– a los derechos de las trabajadoras migrantes en el lugar de destino.

LA DISCRIMINACIÓN DEL MERCADO LABORAL A LAS MUJERES MIGRANTES

A nivel nacional, el Plan Nacional de Desarrollo (PND) contempla la promoción del trabajo decente y destaca que la reforma laboral de 2012 establece elementos fundamentales para dignificar el empleo, tanto en lo personal como en los centros laborales. Además, en relación con las personas trabajadoras migrantes, el PND plantea propiciar esquemas de trabajo que garanticen sus derechos así como el

acceso a servicios de seguridad social y a la justicia en materia laboral (Estrategia 4.3.2 y 5.4.5. SHCP, 2013a). En este sentido, instrumentos de la planeación nacional como el PEM, el PRONAIND y el PROIGUALDAD contemplan acciones específicas con el propósito de crear condiciones para que las mujeres migrantes puedan acceder al trabajo decente.

Además, como líneas complementarios el PROIGUALDAD responsabiliza a la STPS a impulsar la ratificación del Convenio 156 de la OIT sobre la igualdad de oportunidades y de trato entre trabajadores y trabajadoras (línea 3.5.1).

La intersección de la discriminación de género con el racismo y la xenofobia contra trabajadoras migrantes

El PND reconoce que el combate a la discriminación y la convivencia armónica entre personas extranjeras y nacionales es un primer paso para garantizar los derechos de las personas migrantes, solicitantes de refugio, refugiadas y beneficiarias de protección complementaria.

Además, plantea impulsar acciones dirigidas a reducir las condiciones de pobreza, violencia y desigualdad, para garantizar los derechos humanos de las personas migrantes (estrategia 5.4.4 y 5.4.5, SHCP, 2013a). Para combatir esa barrera, se tienen las líneas de acción señaladas en el Cuadro 2.

Cuadro 1.

Líneas de acción para generar condiciones de acceso al trabajo decente para las mujeres migrantes, 2013-2018.

PEM	PRONAIND	PROIGUALDAD Y PSTPS
4.4.8 Promover el acceso de las mujeres migrantes al trabajo remunerado, empleo decente y recursos productivos, en un marco de igualdad (SEGOB, INMUJERES, STPS y CONAPRED).	3.4.6 Desarrollar una estrategia para formalizar las relaciones laborales de las personas trabajadoras del hogar remuneradas, nacionales y extranjeras (STPS; SE; SHCP).	3.6.6 Reconocimiento social del trabajo doméstico sea éste remunerado o no (SEDESOL, SEGOB, STPS).

Cuadro 2.

Líneas de acción para eliminar la discriminación contra las trabajadoras migrantes, 2013-2018.

PEM	PRONAIND	PROIGUALDAD	PEDCH
1.3.2 Realizar campañas de sensibilización para combatir actitudes xenofóbicas, discriminatorias e intolerantes, fomentar el respeto y valoración de las personas migrantes (SEGOB, SRE, SS, SEP, INMUJERES, CONAPRED).	3.7.7 Generar proyectos que promuevan el respeto y la dignidad de las personas trabajadoras sexuales nacionales o extranjeras (SALUD; INMUJERES; SEDESOL).	1.2.3 Realizar acciones afirmativas para erradicar la discriminación de mujeres indígenas, discapacitadas, migrantes, pobres, adultas mayores y reclusas (CONAPRED, CDI, CONADIS, SEGOB Y SEDESOL).	Fortalecer las acciones de protección y cumplimiento de los derechos de la población migrante en tránsito e inmigrante.
3.6.4 Capacitar a servidores públicos sobre normatividad migratoria, derechos humanos, trata de personas, perspectiva de género, discriminación y situación de vulnerabilidad (SEGOB, SS).	5.6.1 Sensibilizar y generar materiales que aporten a la valoración del trabajo doméstico remunerado y no remunerado sin discriminación (STPS; CONAPRED-SEGOB; INMUJERES).	–	Fortalecer las redes interinstitucionales en colaboración con OSC para articular acciones que erradiquen la violencia contra las mujeres migrantes en Chiapas.

En forma complementaria, el PEM contiene otras líneas de acción generales que pueden abonar al propósito de erradicar la discriminación. Por ejemplo, encarga a la SEGOB y SRE promover acuerdos con medios de comunicación orientados al respeto e inclusión de personas migrantes, refugiadas y quienes reciben protección complementaria; a la SEGOB, SRE, SEP, SS-DIF, CONAPRED promover creaciones artísticas y proyectos culturales para prevenir la xenofobia y las formas conexas de intolerancia; a la SEGOB y CONAPRED Promover la no discriminación hacia las personas migrantes en los códigos de conducta de las instituciones públicas y privadas (línea de acción 1.4.5, 1.3.7, 14.1, SEGOB, 2014b).

Por su parte, el PRONAIND también encarga a CONAPRED, SEGOB y SEP generar iniciativas para reconocer y valorar la presencia y aportaciones culturales, sociales y económicas de las personas migrantes y refugiadas. Además dirige a SEGOB, SRE y diversos medios de comunicación y conjuntar esfuerzos para llevar a cabo campañas para combatir actitudes xenofóbicas y formas conexas de intolerancia (línea de acción 5.4.1, 5.4.4 SEGOB, 2014b).

La violencia basada en el género en el lugar de trabajo

Si bien la planeación nacional no contempla acciones específicas dirigidas a aminorar la violencia de género de la que son objeto las mujeres trabajadoras migrantes centroamericanas por la naturaleza de los lugares en los que realizan sus tareas, si considera atenderla en el caso del trabajo agrícola. Por ejemplo, el PROIGUALDAD encomienda a la SEDESOL y al CDI a incorporar acciones dirigidas a atender la violencia en contra de niñas y mujeres jornaleras (línea 2.4.4, SHCP, 2013b).

Por su parte, existen algunas acciones que indirectamente podrían impactar positivamente en este sentido. Por ejemplo, el PEM adjudica a SEGOB, SRE, SEP, INMUJERES desarrollar y difundir campañas de prevención de la violencia contra mujeres migrantes. Además encarga a la STPS fortalecer los mecanismos de denuncia y atención a quejas en materia laboral para que estén accesibles a las personas migrantes y también, en conjunto con la SEGOB, supervisar las condiciones laborales de las personas migrantes para garantizar su seguridad y dignidad, particularmente en el sur de México (líneas 1.4.7, 4.5.3. 4.5.6, SEGOB, 2014a).

Los términos y condiciones de explotación en el trabajo

Cabe destacar que la Planeación Nacional contempla un gran número de acciones, tanto directas como indirectas, tendientes a favorecer los términos y condiciones de trabajo de las trabajadoras migrantes. Sin embargo, persisten vacíos que han sido señaladas por los Comités y Relatores Especiales en sus recomendaciones a lo largo de los últimos 15 años.

Es un avance que el PRONAIIND contemple promover la ratificación del Convenio 189 de la OIT sobre el trabajo decente para las y los trabajadores domésticos, con el que se daría un salto cualitativo en el marco de protección de los derechos de las trabajadoras del hogar nacionales y extranjeras.

Sin embargo, es necesario emprender acciones para sancionar a empleadores que abusen de las trabajadoras. El diagnóstico del PEM reconoce que la situación irregular de las mujeres migrantes, en particular las trabajadoras del hogar, las coloca en una situación de especial vulnerabilidad frente a los abusos por parte de las y los empleadores (SEGOB, 2014a). Mientras que el PND reconoce la necesidad de fortalecer y ampliar la cobertura inspectiva en materia laboral en todos los sectores como un mecanismo que propicie esquemas de trabajo entre las personas migrantes que garanticen sus derechos, así como el acceso a servicios de seguridad social y a la justicia en materia laboral (estrategias 5.4.5 y 4.3.4. SHCP, 2013a), la propuesta de inspección del trabajo en el ámbito privado de los hogares sigue sin resolverse.

Cuadro 3.

Líneas de acción para favorecer los términos y condiciones de trabajo de las mujeres migrantes, 2013-2018.

PEM	PRONAIND	PROIGUALDAD
4.4.2 Fortalecer mecanismos de acceso, permanencia y desarrollo laboral de las personas migrantes en condiciones de seguridad y dignidad (STPS).	3.4.4 Establecer estrategias activas de acogida y de inserción laboral decentes para personas migrantes (STPS; SEGOB).	1.2.10 Promover acciones afirmativas para garantizar los derechos de las mujeres migrantes internas, internacionales y transmigrantes (SEGOB).
4.5.6 Supervisar las condiciones laborales de las personas migrantes para garantizar su seguridad y dignidad, particularmente en el sur de México (SEGOB, STPS).	6.1.2 Promover la ratificación del Convenio 189 de la OIT sobre el trabajo decente para las y los trabajadores domésticos (STPS; SRE; CONAPRED-SEGOB; SEGOB; CJEF; INMUJERES).	3.2.5 Garantizar los derechos laborales de las mujeres jornaleras agrícolas, sus hijos e hijas, incluyendo salario y seguridad social (STPS, SEDESOL).
4.4.8 Promover el acceso de las mujeres migrantes al trabajo remunerado, empleo decente y recursos productivos, en un marco de igualdad (SEGOB, INMUJERES, STPS y CONAPRED).	3.3.2 Avanzar en la incorporación de las trabajadoras del hogar remuneradas al régimen obligatorio de la seguridad social (IMSS; STPS; INMUJERES y SEGOB).	3.3.4 Avanzar en la incorporación de trabajadores del campo, migrantes internos y jornaleros en la seguridad social (STPS; SE; CDI; SEDESOL).
-	3.4.5 Garantizar el goce efectivo de derechos laborales y acceso a la justicia laboral para los jornaleros agrícolas nacionales y extranjeros (STPS; CDI; SEDESOL).	3.6.1 Instrumentar esquemas de protección y seguridad social para las personas que realizan trabajos domésticos remunerados y al Sistema Nacional de Salud (STPS).

Además, de manera indirecta existen otras líneas de acción dirigidas a la población en general que, en caso de implementarse, también pueden impactar favorablemente en las trabajadoras migrantes. Por ejemplo, en el PSTPS se contempla impulsar la instrumentación de buenas prácticas laborales con enfoque de derechos humanos y perspectiva de género, orientadas al trabajo decente así como practicar visitas de inspección para vigilar el cumplimiento de la normatividad en seguridad y salud y condiciones generales de trabajo (líneas 3.1.4, 3.4.1, STPS, 2013).

Las restricciones a la libertad de movimiento.- Los instrumentos de planeación nacional no contemplan ninguna línea de acción específica que contribuya a evitar que por cualquier razón, las trabajadoras migrantes se vean impedidas en su derecho a salir del país.

Las limitaciones al derecho a la salud, incluidos los hijos.- Existen algunas líneas de acción en los planes sectoriales aquí mencionados relativos al derecho a la salud para grupos discriminados y/o personas migrantes. De manera complementaria, el PEM encomienda a la SEGOB, SS, IMSS, INMUJERES asegurar la atención médica a mujeres migrantes víctimas de violencia sexual y a migrantes embarazadas durante su tránsito por México así como a la SEGOB, SRE,

SS, IMSS acercar los servicios de salud en zonas fronterizas y de tránsito de migrantes a través de unidades móviles (líneas 4.3.3 y 4.3.4, SEGOB, 2014a). Por su parte, el PROIGUALDAD encarga al Sistema Nacional de Salud impulsar el cumplimiento de la Norma de Salud 046SSA2-2005 relativa a los criterios para la prevención y atención la violencia familiar, sexual y contra las mujeres (línea 2.1.2, SHCP, 2014b).

Finalmente, aunque las líneas de acción contempladas en el PROIGUALDAD y el PRONAIND están pensadas para las trabajadoras del hogar en general, en caso de ser instrumentadas, los beneficios podrían hacerse extensivos a las trabajadoras migrantes que se desempeñan en el sector.

Los impedimentos al acceso a la educación para los hijos e hijas de las trabajadoras.- Para reducir los obstáculos al acceso al derecho a la educación garantizado en la Constitución, tanto el PEM, PRONAIND y el PROIGUALDAD contemplan acciones específicas en relación a la población migrante, las cuales se señalan en el Cuadro 5.

Las barreras para la unidad familiar.- Uno de los grandes problemas que enfrentan las mujeres a la hora de migrar, es la separación familiar propiciada por el grado de complejidad de los requisitos de la documentación migratoria en el país. Ante esta problemática, el PEM considera las acciones indicadas en el Cuadro 6.

Cuadro 5.

Líneas de acción para garantizar el acceso a la educación para los hijos e hijas de las trabajadoras migrantes, 2013-2018.

PEM	PRONAIND	PROIGUALDAD
4.2.3 Establecer acciones que promuevan la alfabetización de niñas, niños y adolescentes migrantes y trabajadores fronterizos (SEP, INMUJERES).	3.1.8 Impulsar programas de becas para estudios de hijos e hijas de personas migrantes en condición irregular y de jornaleros agrícolas (SEP; SEDESOL; SNDIF-SALUD; CDI; CONAFE-SEP; SEGOB).	4.4.8 Impulsar una cruzada nacional para abatir analfabetismo y rezago escolar con especial atención en niñas, adolescentes jornaleras agrícolas y migrantes (SEP, SEDESOL).
4.2.4 Flexibilizar los requisitos de programas educativos para que consideren la condición de movilidad de trabajadores migrantes temporales y sus familiares (SEP).	-	-

Cuadro 6.

Líneas de acción para garantizar la unidad familiar de las trabajadoras migrantes, 2013-2018.

PEM
4.6.5 Crear protocolos interinstitucionales para la identificación y atención de casos de separación familiar que coadyuven a la reunificación familiar (SEGOB, SRE, SS-DIF).
4.6.6 Fortalecer los servicios de orientación y representación legal para las personas migrantes, particularmente para los casos de separación familiar (SEGOB, SRE, SS-DIF).
3.2.8 Facilitar los procesos de regularización de personas extranjeras en México privilegiando la unidad familiar y el interés superior del niño (SEGOB, INMUJERES).

Las barreras para el acceso a la justicia

Para garantizar el acceso a tribunales y el ejercicio al derecho a la justicia de las trabajadoras migrantes, la planeación nacional considera las líneas de acción plasmadas en el Cuadro 7.

Cuadro 7.

Líneas de acción para garantizar el acceso a la justicia de las trabajadoras migrantes, 2013-2018.

PEM	PRONAIIND
4.5.3 Fortalecer los mecanismos de denuncia y atención a quejas en materia laboral para que estén accesibles a las personas migrantes (STPS).	3.4.5 Garantizar el goce efectivo de derechos laborales y acceso a la justicia laboral para los jornaleros agrícolas nacionales y extranjeros (STPS; CDI; SEDESOL).
5.3.6 Celebrar convenios con la defensoría pública federal y estatal para garantizar el debido proceso y acceso a la justicia a personas migrantes (SEGOB, SRE).	3.5.2 Profesionalizar y ampliar el cuerpo de traductores de lenguas indígenas y extranjeras para la procuración de justicia y procesos administrativos (PGR; INALI-SEP; CDI).
5.3.8 Garantizar la reparación del daño a las personas migrantes, sus familiares y defensores de derechos humanos víctimas de delito (SEGOB).	–
5.3.1 Conformar Fiscalías Especializadas de Atención a personas migrantes víctimas del delito, conforme a los acuerdos de la CNPJ (PGR).	–

De manera complementaria, el PEM encarga a SEGOB, SRE, PGR, PGJE, DIF capacitar a servidores públicos con criterios diferenciados en la atención a víctimas de delito para evitar su revictimización (línea 5.3.7, SEGOB, 2014a).

Cabe destacar que para la población migrante, el acceso a la justicia en México¹¹ es todavía incipiente y el avance contra la impunidad,¹² precario.¹³ Si bien el número de quejas ante la CNDH aumentó en promedio 19% en los últimos 9 años (de 498 quejas interpuestas en 2005 a 595 en 2013¹⁴), el índice de denuncia es muy bajo.¹⁵ En este contexto donde prevalece la visión de seguridad nacional, las personas migrantes han interiorizado a tal punto la criminalización de su condición, sus propósitos y su viaje, que están dispuestas a pagar el precio de renunciar a sus derechos más elementales, incluyendo el derecho a denunciar las agresiones en su contra. Así lo documentó la CNDH en su Recomendación General número 13: las personas migrantes no denuncian, entre otras razones, debido al desconocimiento de los procedimientos, las autoridades y los organismos competentes para investigar y sancionar los abusos de que son víctimas; la falta de tiempo necesario para presentar su queja o denuncia, o el temor a ser expulsados o sufrir represalias.¹⁶ A su vez, la falta de eficiencia e investigación de los hechos delictivos

por parte del Ministerio Público, así como la participación de los propios servidores públicos en la comisión de los delitos (como extorsión, detenciones arbitrarias o abuso de autoridad) o su vinculación con el crimen organizado, también son elementos disuasorios de la denuncia.

Colectiva.

Los diversos Programas de la planeación nacional no contemplan acciones específicas para promover la asociación colectiva de las trabajadoras migrantes. No obstante, de manera general, el PROIGUALDAD (retomado también en el PSPTS) encarga a la STPS promover la organización mutualista de las trabajadoras domésticas remuneradas (línea 3.6.3, SHCP, 2013b).

Las barreras para el acceso a la documentación migratoria (permiso de estancia/residencia y autorización para trabajar).

El PND establece entre sus estrategias facilitar la movilidad transfronteriza de personas y mercancías para dinamizar la economía regional, así como simplificar los procesos para la gestión migratoria de las personas que arriban o radican en México. También contempla promover una alianza intergubernamental entre México y los países de Centroamérica para facilitar la movilidad de personas de manera regular, garantizar la seguridad humana y fomentar el desarrollo regional (SHCP, 2014a). En este sentido, el PEM contempla las líneas de acción descritas en el Cuadro 8.

Además, encarga a la SRE, SECTUR, SE, SEGOB promover mecanismos y medidas de facilitación migratoria con otros países para agilizar la movilidad documentada de población mexicana y extranjera. A su vez, indica a SRE, SEGOB, CONAPRED, INMUJERES implementar procesos de mejora continua para la atención en trámites y servicios migratorios con base en criterios diferenciados y no discriminatorios (líneas 3.1.4 y 3.1.6).

Restricciones para contraer matrimonio con un ciudadano mexicano.

No se contemplan acciones específicas en relación a esta barrera identificada por la CEDAW.

Impedimentos para que las y los hijos tengan acceso a la identidad.

Tanto el PEM como el PROIGUALDAD contemplan acciones destinadas a eliminar los obstáculos a los que se enfrentan las trabajadoras migratorias, independientemente de su situación migratoria, para dotar a sus hijos de identidad, como se consigna en el Cuadro 9.

A partir de la sistematización de las líneas de acción de la planeación nacional 2013-2018 de acuerdo con las barreras identificadas por la Recomendación General no.

26 de la CEDAW, que abordan las limitaciones al acceso a los derechos por parte de las trabajadoras migrantes, se derivan las siguientes consideraciones con subsecuentes recomendaciones:

Cuadro 8.

Líneas de acción para promover el acceso a la documentación migratoria a las trabajadoras migrantes, 2013-2018.

PEM
3.2.7 Establecer protocolos y acciones afirmativas para promover y facilitar la obtención de documentos migratorios a personas en situación de vulnerabilidad (SRE, SEGOB).
3.2.8 Facilitar los procesos de regularización de personas extranjeras en México privilegiando la unidad familiar y el interés superior del niño (SEGOB, INMUJERES).
3.2.9 Impulsar acciones afirmativas que garanticen a las mujeres migrantes obtener documentos migratorios con independencia de su pareja (SEGOB, SRE, INMUJERES).

Cuadro 9.

Líneas de acción para garantizar el acceso a la identidad de los hijos y las hijas de las trabajadoras migrantes, 2013-2018.

PEM	PROIGUALDAD
1.1.3 Reformar el marco normativo en materia de población para garantizar el derecho a la identidad de personas migrantes y familiares (SEGOB).	1.2.8 Promover acciones afirmativas para dotar de identidad civil a niñas, adolescentes, jóvenes, adultas mayores indígenas y no indígenas, discapacitadas y migrantes (SEGOB).
3.2.1 Fortalecer mecanismos y acuerdos interinstitucionales para garantizar el derecho a la identidad de las personas migrantes y sus familiares (SEGOB, SRE).	-

La planeación nacional 2013-2018 refleja el compromiso de México de cumplir con la CEDAW desde el más alto nivel de gobierno. Esta situación representa un avance significativo, ya que abre la posibilidad de ampliar el acceso de las trabajadoras migrantes a sus derechos en todas las áreas que identifica la CEDAW y su Recomendación General no. 26.

El reconocimiento de los derechos de las trabajadoras migrantes en las líneas de acción planeadas es fundamental. Sin embargo, **no es suficiente para lograr su efectiva protección y garantía**, por las siguientes razones:

1. **La visión sobre las trabajadoras migrantes en la planeación nacional 2013-2018 es parcial, ya que únicamente las identifica como víctimas de violencia.** A fin de que las líneas de acción tengan un impacto favorable sobre estas mujeres, es necesario derribar prejuicios e identificarlas como

agentes de desarrollo.

2. **Las líneas de acción contenidas en la planeación nacional 2013-2018 no son vinculantes.** No obstante, se deben llevar a cabo de forma eficaz y pertinente, por lo que se requieren recursos humanos y un presupuesto correspondiente.
3. **Los indicadores específicos diseñados en el marco de la planeación nacional 2013-2018 son insuficientes y no están relacionados con las líneas de acción relevantes a las trabajadoras migrantes.** A fin de que den cuenta del impacto de las acciones públicas en las condiciones de vida de las personas migrantes, se requiere trabajar en el diseño de indicadores pertinentes y sistemas de evaluación.
4. **Las líneas de acción para reconocer y ampliar los derechos de las trabajadoras del hogar son un paso imprescindible** para mejorar las condiciones de las trabajadoras migrantes centroamericanas en Chiapas ocupadas en este sector.
5. Las líneas de acción **consideran de forma limitada el mercado laboral transfronterizo y sus patrones migratorios.**
6. **A pesar de las recomendaciones de los Comités y Relatores Especiales, las líneas de acción sobre inspección laboral no incluyen la verificación en el ámbito privado de los hogares,** por lo que las trabajadoras del hogar no cuentan con este recurso para reducir su vulnerabilidad al abuso. Por lo tanto, es necesario crear mecanismos para facilitar su acceso a las instancias de procuración de justicia.
7. **No existe un reconocimiento de las trabajadoras de la industria del ocio y el esparcimiento en la planeación nacional.** Las trabajadoras migrantes ocupadas en este sector requieren el establecimiento tanto de medidas legislativas como de política pública que garanticen sus derechos y atiendan sus necesidades específicas.

Cuadro 10.

Acceso a derechos de las trabajadoras migrantes, líneas de acción en la Planeación Nacional 2013-2018.

AVANCES	PENDIENTES
Reconoce los derechos de las trabajadoras migrantes.	El reconocimiento de los derechos de las trabajadoras migrantes en el texto de los documentos de planeación no es suficiente para lograr su efectiva protección y garantía, es necesario que sea traducido en programas y acciones concretas a favor de sus derechos.
Se diseñaron líneas de acción para atender la mayoría de las barreras al acceso a derechos de las trabajadoras migrantes identificadas por la RG 26 CEDAW.	Prevalece una visión parcial sobre las trabajadoras migrantes, ya que únicamente las identifica como víctimas de violencia.
Algunas líneas de acción para ampliar los derechos de las trabajadoras migrantes incluyen perspectiva de género.	Considera de forma limitada el mercado laboral transfronterizo y sus patrones migratorios.
Sin avances.	Las líneas de acción no son vinculantes. Sin embargo, requieren recursos humanos y financieros para ejecutarse con eficacia.
Sin avances.	Los indicadores específicos diseñados a la fecha son insuficientes y no están relacionados con las líneas de acción relevantes a las trabajadoras migrantes.
Sin avances.	A pesar de las recomendaciones de los Comités y Relatores Especiales, las líneas de acción sobre inspección laboral no incluyen la verificación de las condiciones laborales de las trabajadoras del hogar, tampoco la promoción de su acceso a la justicia.
Sin avances.	No existe un reconocimiento de las trabajadoras de la industria del ocio y el esparcimiento.

Desafíos y Contradicciones

A fin de que las líneas de acción de la programación nacional 2013-2018 para promover los derechos de las trabajadoras migrantes puedan ponerse en marcha, es necesario que éstas consideren el mercado laboral transfronterizo así como sus patrones migratorios. A su vez, las acciones deben estar sustentadas mediante una programación presupuestal y se deben medir los avances planeados a través de indicadores robustos. Finalmente, se deben generar mecanismos claros de coordinación entre las diferentes instancias de gobierno involucradas, así como con los otros poderes de gobierno, sociedad civil y actores impactados.

En este sentido, con el objetivo de instrumentar de forma adecuada y eficiente la programación nacional 2013-2018 y promover de esta manera los derechos humanos de las trabajadoras migrantes, se enumeran los siguientes desafíos, acompañados cada uno de una serie de recomendaciones para una ejecución más pertinente, eficaz y eficiente de las políticas públicas, que permita mejorar la protección de los derechos de las trabajadoras migrantes por parte de la administración pública.

Desafío 1.

Diseñar programas y acciones basadas en evidencia. .- Se recomienda a todas las instancias que participan en el PEM, pero especialmente a INMUJERES, CONACYT, UPM e INEGI:

1. Ampliar, sistematizar y fortalecer fuentes de información a fin de que arrojen datos sobre la migración femenina.
2. Apoyar la inclusión de perfiles migratorios sensibles al género, junto con los principales temas de género y migración, en el Censo, la EmifSur y en la información recabada sobre envío y gestión de las remesas.
3. Desagregar por sexo y con perspectiva de género la información en las bases de datos del INM, en este caso especialmente la base de registros administrativos.
4. Generar nuevos instrumentos de medición que puedan dar mayor información sobre las mujeres migrantes, así como sobre sus condiciones laborales y de acceso a derechos (justicia, salud, educación y capacitación, vivienda), desagregadas en 6.
6. Profundizar los estudios sobre el mercado fronterizo y regional a fin de buscar evidencias de una atracción particular a mujeres en Chiapas, que incluya un análisis de los sectores de la economía beneficiados por la mano de obra de mujeres inmigrantes.
7. Ampliar las investigaciones sobre trabajadoras migrantes en Chiapas con enfoque de género y de derechos. Éstas deben:
 - Enfatizar la intersección de discriminaciones y en las violaciones a sus derechos basadas en el género.
 - Describir las características de las trabajadoras de acuerdo al flujo migratorio en el que se ubican.
 - Identificar los problemas y necesidades de las trabajadoras migrantes.
- 8.- Incluir los resultados de las investigaciones en el diseño de las políticas públicas y construir líneas de base que posteriormente permitan medir avances.

Desafío 2.- Evaluar el impacto de género que tienen las políticas, programas y acciones. Se recomienda a todas las instancias que participan en el PEM:

1. Ampliar la información sobre la instrumentación de la Ley de Migración y su Reglamento y evaluar su impacto diferenciado en los derechos laborales de los y las trabajadoras migrantes.
2. Elaborar diagnósticos sobre el acceso a servicios que garanticen los derechos de las trabajadoras migrantes (trabajo decente, salud, seguridad social, educación, justicia, vivienda).
3. Evaluar la participación por sexo en cada uno de los programas, que incluya una valoración de la calidad de su participación y los impactos que las

intervenciones realizadas tienen para cada sexo.

4. Tomar en cuenta las directrices de la instancia que ejecuta el programa o acción, tanto como de instituciones evaluadoras, académicas, sociedad civil, instituciones nacionales e internacionales de derechos humanos y organismos internacionales al evaluar el impacto en las relaciones de género de las políticas y programas.

Desafío 3.- Considerar los factores enraizados en la división sexual del trabajo y en las relaciones de poder entre hombre y mujeres, así como la intersección de discriminaciones basadas en otros criterios (clase social, grupo indígena, religión, edad, etc.). Se recomienda tanto al INMUJERES, como a la STPS:

1. Realizar las acciones pertinentes para que se incluyan e implementen los cambios a la LGT propuestos en el Programa Sectorial de la STPS a fin de reconocer y promover los derechos de todas las mujeres trabajadoras, especialmente de las trabajadoras del hogar, así como el derecho a la paternidad y la conciliación del trabajo con los cuidados y el tiempo libre.
2. Dar seguimiento al trabajo que viene realizando la Comisión para la Igualdad de Género del Senado de la República, la cual actualmente impulsa la Ratificación del Convenio 189 y la Recomendación 201 de la OIT.

**ESTUDIO REGIONAL SOBRE POLÍTICAS
PÚBLICAS DE INTEGRACIÓN DE MIGRANTES
EN CENTROAMÉRICA Y MÉXICO**

ESTUDIO REGIONAL SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS DE INTEGRACIÓN DE MIGRANTES EN CENTROAMÉRICA Y MÉXICO⁷

Situación Actual de País.

México es el quinto país con mayor extensión territorial del continente americano y cuenta con una población aproximada de 116 millones de habitantes, lo que lo hace el segundo país con mayor densidad poblacional en el continente y el onceavo en el mundo. Se estima que de estos 116 millones de habitantes, el 78% vive en zonas urbanas, principalmente en grandes ciudades como la Ciudad de México, Guadalajara, Monterrey y Tijuana. Según cifras oficiales existen al menos 12 millones de migrantes en el extranjero.

Derechos humanos

El país ha vivido transformaciones en sus instituciones políticas, jurídicas y sociales que, a partir de la última década, se han traducido en modestos avances en materia de derechos humanos. Sin embargo, persisten rezagos y debilidades institucionales así como prácticas que preocupan a la sociedad. La “guerra contra el narcotráfico” iniciada en el sexenio anterior está caracterizada por una violencia generalizada que ha cobrado la vida de al menos 70,000 personas¹² y ha tenido como consecuencia, severas violaciones al derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de las y los mexicanos y extranjeros en territorio nacional. La administración de justicia enfrenta grandes retos principalmente ante delitos cometidos por el crimen organizado, autoridades y las fuerzas armadas.

Pobreza

Aún a pesar de que México ha logrado una estabilidad macro-económica tras la crisis del 2008-2009 y de ser una de las economías emergentes más importantes de la región, la inequidad social es uno de los problemas más graves a los que se enfrenta este país. De acuerdo con el Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México 2012 emitido por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, la población en situación de pobreza ascendía a un millón de personas que son quienes viven en condiciones de exclusión.

⁷ Estudio Regional sobre Políticas Públicas de Integración de Migrantes en Centroamérica y México, Lorena Guzmán Elizalde, *Sin Fronteras, México, 2014*, consultado el 05 de octubre de 2015 en la URL: <http://www.sinfronteras.org.mx/attachments/integracion.pdf>

Empleo

De aquellas personas que cuentan con un empleo en México, cerca del 21 por ciento del total cuenta con un contrato por 6 meses o menos y los salarios, así como otros beneficios monetarios, les representan un ingreso en promedio de 9,885 USD al año, cifra mucho menor (71%) que el promedio establecido por la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) que se estima es de 34,466 USD¹⁴. Las y los jóvenes se ven particularmente afectados al enfrentarse a una economía que ha tenido un muy lento crecimiento y que ahora se sustenta en los servicios. El país no ha sido capaz de crear los suficientes empleos para un grupo que debería convertirse en el motor de la economía creando una tasa de desempleo de jóvenes entre 17 y 24 años del 9.8 por ciento.

Servicios

Esta pobreza también está vinculada a la incapacidad del Estado de generar sistemas de protección de sus ciudadanos, incluidos un sistema de pensiones así como el acceso a servicios de salud y educativos adecuados y de calidad, por lo que en gran medida la población opta por servicios de bajo precio y calidad ofrecidos en el sector privado. En México existen millones de niños y niñas que no asisten a la escuela. De aquellos que asisten, de acuerdo a informes del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, la esperanza de vida escolar es de 14 años (educación secundaria) y al menos un 5 por ciento de niñas y niños menores de 18 años se han incorporado al mercado laboral.

Exclusión social

Este fenómeno económico y social, es causado por profundas desigualdades económicas, sociales, étnicas y de género que caracterizan a la sociedad mexicana. No es sorprendente entonces que este sea un campo fértil para la explotación laboral, la exclusión social y una violación sistemática de los derechos humanos de toda aquella persona o grupo en condiciones de inequidad, colocándola en condiciones de alta vulnerabilidad. Dentro de los grupos sociales más afectados por estas condiciones de exclusión y desigualdad están, las personas indígenas, mujeres, niños, niñas, jóvenes, homosexuales y migrantes.

México como País de Origen, Tránsito, Destino y Retorno de Migrantes

México es ampliamente conocido como un país con flujos migratorios muy intensos de origen y tránsito, y tras la crisis financiera en Estados Unidos (EUA) y el recrudecimiento en las medidas de control migratorio del vecino del norte, en mayor medida y al parecer a su pesar, se convierte y origen y tránsito, y tras la crisis financiera en Estados Unidos (EUA) y el recrudecimiento en las medidas de control migratorio del vecino del norte, en mayor medida y al parecer a su pesar, se convierte y reconoce como un país de destino y retorno de migrantes. A

continuación se presentan cifras aproximadas de los flujos migratorios en el país, sin embargo, es importante mencionar que si bien éstas nos ayudan a tener una mejor comprensión de la situación actual, estos son sólo estimados.

Origen

Durand define el patrón emigratorio contemporáneo en México como un fenómeno masivo, unidireccional y con la doble condición de regularidad e irregularidad, sin embargo, señala un revertimiento paulatino de este patrón. Según cifras del Instituto de los Mexicanos en el Exterior (IME) actualmente, más de 12 millones de mexicanos han migrado a otro país, de los cuales el 99 por ciento se encuentra en EUA y el resto en países como Canadá, España, Alemania, Bolivia, Reino Unido, Costa Rica, Países Bajos, Italia, Guatemala y Argentina. Algunas de las causas, ampliamente conocidas, en el proceso migratorio México-EUA son: 1) la relación de oferta y demanda de mano de obra y la amplia disparidad salarial entre los dos países, 2) una añeja tradición migratoria que como consecuencia ha desarrollado importantes vínculos (familias y comunidades) transnacionales, 3) su ubicación geográfica y 4) la cada vez más creciente necesidad de los mexicanos de acogerse a la protección de otro país ante la escalada de violencia y crimen organizado en sus comunidades de origen⁸.

Por otra parte existen miles de emigrantes que salen del país por otros motivos como realizar estudios, desarrollar actividades profesionales y comerciales, como trabajadores temporales o por razones familiares.

Tránsito

En la medida en que la población en tránsito se ha hecho presente, pero con mayor fuerza a partir de los ataques del 11 de septiembre del 2001, el gobierno de México con apoyo del gobierno estadounidense, ha adoptado diversas medidas para

⁸ 21 Boletín Estadístico 2012 [en línea] Instituto Nacional de Migración (INM), página: http://www.politicamigratoria.gob.mx/es_mx/SEGOB/Boletin_Estadistico_2012, fecha de consulta: 22 octubre 2013. 22 Informativo Oportuno, conociéndonos todos. [en línea] Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Censo de Población y vivienda 2010, página: <http://www.censo2010.org.mx/>, fecha de consulta: 25 de octubre 2013. 23 Esta cifra ha sido polémica por el incremento considerable del .39%, "...la población nacida en el extranjero, detectada con el censo de población y vivienda 2010 se aproximó al millón de habitantes. Pasó de representar 0.51% de la población total del país en 2000, a 0.86% en 2010, acercándose al máximo histórico de 0.97% registrado en 1930; la tasa de crecimiento promedio anual fue de 6.9% en el decenio, muy superior al 3.7% de la década anterior. Sin embargo, tal incremento merece matizarse porque una creciente proporción de ese conjunto de población está integrada por personas nacidas en Estados Unidos: 69.7% en 2000 y 76.8% en 2010". Castillo, MA (2011) Extranjeros en México 2000 – 2010, Coyuntura Demográfica. [en línea] <http://www.somede.org/coyuntura-demografica/articulos/castillo-20120716.pdf> 24 Representando el 80.5 por ciento de los extranjeros en el país.

reforzar su sistema de control migratorio y seguridad fronteriza. La creación de programas como la Iniciativa Mérida y Operación Centinela son resultado de la inclusión del tema migratorio en la agenda de seguridad nacional. Esta política y las acciones emprendidas en materia de control migratorio han forzado a los transmigrantes a viajar por zonas de mayor riesgo así como a ser víctimas de delitos a mano de autoridades, civiles y el crimen organizado. Esto ha generado un agravamiento cuantitativo y cualitativo de las violaciones de derechos que sufren quienes migran, y el incremento de fenómenos como el tráfico y trata de personas. México detiene y deporta a miles de transmigrantes en su camino hacia EUA anualmente, según cifras del Instituto Nacional de Migración (INM) sólo en el 2012, 85,100 personas fueron detenidas en estaciones migratorias o estancias provisionales habilitadas para ello y deportadas a sus países de origen

CUADRO 1. CIFRAS SOBRE POBLACIÓN MIGRANTE EN MÉXICO

Población	% M	% H
Total de población en México	51	49
Emigrantes	54	46
Inmigrantes	49	51
Personas solicitantes de asilo y refugiadas	42	58
En retorno	10	90

Fuente: elaboración propia con datos del Censo de Población 2010, estadísticas de la COMAR y el INM.

Destino

Según el Censo de Población y Vivienda del año 2010 habitaban en el país un total de 961,121 personas extranjeras de los cuales 49 por ciento eran mujeres y el 51 por ciento hombres, representando el 0.86 por ciento del total de la población del país⁹. No es sorprendente que el origen nacional de las personas con mayor presencia sea EUA (76.8%) y Guatemala (3.7%)¹⁰ y en un menor, pero importante porcentaje, personas de Honduras (1.1%) y El Salvador (0.8%). Del total de la población inmigrante que tiene como destino México, la mayoría radica en municipios fronterizos como lo son Tijuana, Baja California (72,640), Juárez, Chihuahua (49,304), Mexicali, Baja California (30,175), Nuevo Laredo, Tamaulipas (16,212) y Matamoros, Tamaulipas (16,097). Otro dato importante que arroja este censo es que la mayoría (56.8%) de esta población eran niños de entre 0 y 14 años

⁹ Esta cifra ha sido polémica por el incremento considerable del .39%, "...la población nacida en el extranjero, detectada con el censo de población y vivienda 2010 se aproximó al millón de habitantes. Pasó de representar 0.51% de la población total del país en 2000, a 0.86% en 2010, acercándose al máximo histórico de 0.97% registrado en 1930; la tasa de crecimiento promedio anual fue de 6.9% en el decenio, muy superior al 3.7% de la década anterior. Sin embargo, tal incremento merece matizarse porque una creciente proporción de ese conjunto de población está integrada por personas nacidas en Estados Unidos: 69.7% en 2000 y 76.8% en 2010". Castillo, MA (2011) Extranjeros en México 2000 – 2010, Coyuntura Demográfica. [en línea] <http://www.somede.org/coyuntura-demografica/articulos/castillo-20120716.pdf>

¹⁰ Representando el 80.5 por ciento de los extranjeros en el país.

de edad, de los cuales un gran número reporta haber nacido en EUA. Si bien no se cuenta con suficiente información al respecto, expertos afirman que un considerable número de estas personas podrían ser hijos de mexicanos nacidos en EUA que ahora radican en México.

Personas solicitantes de Asilo y Refugiadas

La Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR) reporta para el periodo 2002 - 2013 un total de 1,616 personas que han sido reconocidas con la condición de refugiadas, 84 personas con la condición de protección complementaria y 6,926 más se encuentran en espera de su resolución a su solicitud de asilo, se han desistido o abandonado su solicitud, o esta ha sido rechazada¹¹. Esto suma un total de 8,626 personas que se encuentran en México acogiéndose a la protección del Estado. De este total, la población de origen latinoamericano asciende a más del 65 por ciento.

Retorno

Con relación al retorno de migrantes de EUA, el INM reporta que del 2011 a septiembre de 2013 se han llevado a cabo alrededor de 986,804 eventos de mexicanos repatriados. Del total, solo el 10 por ciento son mujeres y el resto hombres. Con relación al grupo de edad el 4 por ciento son menores de 18 años y el 95 por ciento mayores de edad. Dos de las consecuencias inmediatas que estas deportaciones están teniendo en las vidas de las personas son, la pérdida de sus medios de vida y sus familias.

Según el reporte de la organización Iniciativa Kino para la Frontera¹², de las personas deportadas a México en los meses de enero a marzo del 2012, uno de cada tres tenían al menos un hijo o pareja que vivía en EUA. Aunque hay límites importantes a esta estimación, dicho reporte calcula que durante los tres primeros meses del 2012, al menos 1,971 de las personas que fueron deportadas eran padres o madres solteras por lo que se calcula que al menos 1,971 niños se quedaron en EUA de forma no acompañada. Por su parte el informe Familias Destrozadas (*Shattered Families*) publicado en 2011, estima que al menos 5,100 niños que se encuentran viviendo en orfanatos en EUA tenían padres que habían sido detenidos o deportado.

¹¹ Las estadísticas actuales de la COMAR no desagregan la cifra por lo que no se cuenta con información sobre el número de casos desistidos, abandonados o rechazados. 26 Estadísticas. [en línea] Comisión mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR), página: <http://www.comar.gob.mx/es/COMAR/Estadísticas>, fecha de consulta: 25 de octubre, 2013. 27 El INM reporta eventos y no individuos, lo que significa que una misma persona puede ser contabilizada en Freed Wessler, S. (2011) *Shattered Families: The Perilous Intersection of Immigration Enforcement and the Child* más de una ocasión.

¹²Danielson, M. (2013) *Documented Failures: the Consequences of Immigration Policy on the U.S.-Mexico Border*. Kino Border Initiative. Nogales, Arizona, U.S.A. and Nogales, Sonora, México

Otros estudios han documentado que un alto número de personas deportadas no regresa a sus comunidades de origen, entre otras razones se encuentran la búsqueda de oportunidades laborales en estados de la república más desarrollados o la permanencia en estados fronterizos buscando la posibilidad de volver a cruzar la frontera de EUA. El Departamento de Estado (Homeland Security) de los Estados Unidos estima que el 56 por ciento de los mexicanos detenidos en 2010 por no tener documentos migratorios, había sido detenido y deportado anteriormente

Otros estudios han documentado que un alto número de personas deportadas no regresa a sus comunidades de origen, entre otras razones se encuentran la búsqueda de oportunidades laborales en estados de la república más desarrollados o la permanencia en estados fronterizos buscando la posibilidad de volver a cruzar la frontera de EUA. El Departamento de Estado (*Homeland Security*) de los Estados Unidos estima que el 56 por ciento de los mexicanos detenidos en 2010 por no tener documentos migratorios, había sido detenido y deportado anteriormente por la misma razón.

El retorno de los mexicanos a territorio nacional es una realidad migratoria relativamente nueva y se desconoce mucho al respecto, sin embargo, las principales problemáticas identificadas para su reintegración a la vida económica y social del país son: 1) falta de documentación mexicana para acceder a servicios básicos, 2) falta de servicios legales e información de servicios existentes, 3) desempleo y falta de recursos económicos, y 4) problemas de salud física y mental consecuencia de las experiencias vividas.

CUADRO 2. CIFRAS DE REPATRIACIÓN DE MEXICANOS DESDE EUA SEGÚN GRUPOS DE EDAD Y SEXO, 2011, 2012, 2013

Edad y sexo	2011	2012	2013
Total General	379,589	345,542	261,673
18 años y mas	365,035	329,558	248,783
Hombres	329,175	298,018	226,194
Mujeres	35,860	31,540	22,589
Menores de 18 años	14,554	15,984	12,890
Hombres	12,064	13,408	11,158
Mujeres	2,490	2,576	1,732

Fuente: Elaboración propia con información obtenida con estadísticas del INM sobre eventos de repatriación 2011 – 2013

POLÍTICA MIGRATORIA, MARCO JURÍDICO, PROGRAMAS E INSTITUCIONES GUBERNAMENTALES, INTERNACIONALES Y DE LA SOCIEDAD CIVIL QUE PARTICIPAN EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE INTEGRACIÓN EN MÉXICO

Política Migratoria

Inmigrantes. En la historia de la política de inmigración y transmigración en México, ha habido diversos momentos clave, sin embargo, su historia se resume en una progresiva tendencia al control, restricción y reducción en el goce de derechos y garantías individuales fundamentado en un argumento de preservar la “seguridad nacional”. Con relación al asilo, México ha tenido una política conocida como de “brazos abiertos” para con los refugiados de la Guerra Civil española y aquellos víctimas de las dictaduras en el Cono Sur de los años 70, y de menor aceptación para con los centroamericanos de los años 80 así como para con el refugio urbano actual. Es importante mencionar que la política de integración adoptada con el refugio guatemalteco es considerada por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) como exitosa y un ejemplo de buena práctica.

Emigrantes. Sobre la política hacia los emigrantes, mucho se habla de que esta ha sido una “válvula de escape” ante los problemas de la sociedad mexicana. El gobierno hasta hace unos años se había mantenido al margen de estos movimientos, expertos la llamaron la “no política migratoria”, la política oficial del país. Esta “no política” posteriormente se transformó en una política de protección con el objetivo de proteger a los connacionales en el extranjero, fomentar la inversión en México y fortalecer los vínculos de la diáspora con el país. Con relación a la población en retorno si bien es cierto que existe en el discurso interés de desarrollar las medidas necesarias para apoyar su retorno y reintegración en el país, hasta el momento no se ha plasmado en ningún marco legal la política oficial del gobierno ante esta población.

Política Migratoria actual. Las políticas públicas migratorias han variado de acuerdo a las coyunturas e intereses específicos, sin embargo, hay algunos indicios de que las formas de gestionar e implementar las políticas públicas en México están cambiando. La recién creada Unidad de Política Migratoria (UPM) tiene como principal objetivo proponer la política migratoria del país tomando en consideración los principios establecidos por la Ley de Migración. Esta Unidad está adscrita a la Subsecretaría de Población, Migración y Asuntos Religiosos que a su vez depende de la Secretaría de Gobernación (SEGOB). Además de la creación de esta Unidad, con base en el artículo 59 del Reglamento Interior de la SEGOB, se crea el Consejo Ciudadano del Instituto Nacional de Migración y el Consejo Consultivo de la Política Migratoria de la Secretaría de Gobernación.

CUADRO 3. INTEGRANTES, ÓRGANO COORDINADOR Y OBJETIVOS DEL CONSEJO CONSULTIVO DE POLÍTICA MIGRATORIA Y CONSEJO CIUDADANO DEL INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN

Consejo Consultivo UPM	Consejo Ciudadano del INM
¿Quiénes lo integran?	¿Quiénes lo integran?
<p>Secretario de Gobernación, Subsecretario de Población, Migración y Asuntos Religiosos, Comisionado del Instituto Nacional de Migración, Titular de la Unidad de Política Migratoria, Subsecretarios o su equivalente de las siguientes dependencias: a) Secretaría de Relaciones Exteriores, y b) Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Titular del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, Presidente de la Comisión de Población y Desarrollo de la Cámara de Senadores, Presidente de la Comisión de Población, Fronteras y Asuntos Migratorios de la Cámara de Diputados, Presidente y un integrante de la Comisión de Asuntos Migratorios de la Conferencia Nacional de Gobernadores u órgano equivalente, Quinto Visitador de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Presidente del Consejo Ciudadano del Instituto, los representantes de dos organizaciones de la sociedad civil, dos académicos o expertos en el tema migratorio.</p>	<p>Un representante de OSC especializada en los temas de derechos de la niñez y derechos de las mujeres, un representante de OSC civil para la atención a víctimas, dos representantes de lugares donde se alberguen migrantes por OSC o personas que realicen actos humanitarios, de asistencia o de protección a los migrantes, tres académicos, dos representantes de organismos empresariales o profesionales, dos ciudadanos mexicanos distinguidos y dos representantes de OSC, todos, vinculados al tema migratorio.</p> <p><i>Nota: los consejeros no deberán desempeñar cargo, comisión o empleo alguno en el servicio público a nivel federal, estatal o municipal, y/o partido político.</i></p>
¿Quién lo preside?	¿Quién lo preside?
<p>Presidido por el secretario de Gobernación, quien será suplido por el Subsecretario de Población, Migración y Asuntos Religiosos. El titular de la UPM fungirá como Secretario Técnico del Consejo.</p>	<p>Presidente elegido anualmente por mayoría de votos de sus miembros. El Comisionado del Instituto fungirá como Secretario Técnico. <i>Nota: Podrá reelegirse por un periodo igual, los integrantes permanecerán en su cargo dos años contados a partir de la fecha en que acepten la invitación, con posibilidades de reelección por un periodo igual.</i></p>
Objetivo	Objetivo
<ul style="list-style-type: none"> - Emitir opinión en relación con la formulación e instrumentación de la política migratoria del país y recomendación en aquellos asuntos donde la Secretaría, la Subsecretaría o la Unidad soliciten su intervención o apoyo. - Analizar los programas, proyectos y acciones de política migratoria. - Proponer, modificaciones al marco jurídico migratorio e institucional en la materia, acciones específicas para la promoción, protección y defensa de los derechos de los migrantes, políticas y acciones de integración social de los migrantes y consultas públicas, foros, talleres o eventos en general de debate, educación e información sobre migración internacional. - Integrar grupos o mesas de trabajo específicas que sean necesarias para llevar a cabo los fines y objetivos del Consejo. - Proponer consultas públicas, foros, talleres o eventos en general de debate, educación e información sobre migración internacional. 	<ul style="list-style-type: none"> - Emitir opiniones, brindar asesoría y proponer acciones específicas en materia de la gestión de la política migratoria.

Fuente: Elaboración propia con información obtenida de los Acuerdos, publicados en el Diario Oficial de la Federación en 2012

Con el cambio de gobierno, se creó el nuevo Plan Nacional de Desarrollo 2013 – 2018 (PND 2013 –2018) que será el marco de referencia para la creación e implementación de las políticas públicas del país durante este sexenio. Este plan incluye dentro de su Meta 5: *México con Responsabilidad Global* el objetivo 5.4. *Velar por los intereses de los mexicanos en el extranjero y proteger los derechos de los extranjeros en el territorio nacional* que esta seguido por 5 estrategias y 33 líneas de acción.

Las 5 estrategias planteadas, son las siguientes: 1) ofrecer asistencia y protección consular a todos aquellos mexicanos que lo requieran, 2) crear mecanismos para la reinserción de las personas migrantes de retorno y fortalecer los programas de repatriación, 3) facilitar la movilidad internacional de personas en beneficio del desarrollo nacional, 4) diseñar mecanismos de coordinación interinstitucional y multisectorial, para el diseño, implementación, seguimiento y evaluación de la política pública en materia migratoria y 5) garantizar los derechos de las personas migrantes, solicitantes de refugio, refugiadas y beneficiarias de protección complementaria.

Del PND 2013-2018, se desprende la realización del Programa Especial de Migración 2014-2018 (PEM 2014-2018) que tiene como objetivo instrumentar la política migratoria del país. Durante 2013 se están llevando a cabo los foros de consulta para desarrollar el PEM 2014-2018, siendo el objetivo de la Unidad de Política Migratoria iniciar con la implementación del Programa en el mes de abril del siguiente año. Esta es una experiencia sin precedentes que podría impulsar la transversalización del tema migratorio en las diferentes Secretarías del Estado y lograr así que el Estado mexicano visibilice a este sector de la población y le dé la importancia que requiere. Sin bien la situación es esperanzadora, es necesario ser cautos y esperar los resultados de las consultas, el presupuesto que se asignará para la ejecución de las acciones derivadas, las instancias y funcionarios que estarán a cargo de su implementación, así como de los mecanismos de transparencia y evaluación que se establezcan.

La creación de estos Consejos, el desarrollo del PND 2013-2018 y el PEM 2014-2018 son iniciativas muy recientes e innovadores para los estándares del gobierno mexicano. Si bien no hay elementos para evaluar su impacto, es importante reconocer los esfuerzos que el Estado realiza para incorporar la participación ciudadana en el proceso de desarrollo de políticas públicas y la toma de decisiones. Sin duda se están dando pasos acertados en materia de buena gobernanza en México, la participación política es un buen indicador del desarrollo de un Estado democrático e incluyente. Se esperaría que como un segundo paso, se privilegie y favorezca la participación de las personas migrantes, sus familiares y comunidades en estos procesos.

Marco Jurídico

Además de la Constitución Política y los tratados internacionales a los que el gobierno de México se ha adherido, el marco jurídico para la política migratoria mexicana actual es la Ley de Migración, publicada en el 2011. Si bien la actual Ley de Migración representa un avance ante la anterior Ley General de Población, es importante reconocer que se limita a ser una ley de extranjería en la que se

mencionan, pero no desarrollan, disposiciones para los mexicanos en el exterior o en retorno¹³.

Los principios rectores incorporados en la Ley de Migración¹⁴, le imprimen un espíritu garantista y de protección a las personas inmigrantes promoviendo el acceso a todos los derechos sin discriminación por razones de nacionalidad o estatus migratorio. Sin embargo, a lo largo del texto, con mayor prevalencia en el reglamento y las disposiciones oficiales, se observa un especial énfasis en aspectos de control y gestión migratoria y se reflejan muy poco principios clave como lo son, el promover la equidad entre nacionales y extranjeros, el facilitar la integración social y cultural entre nacionales y extranjeros o el facilitar la reinserción social de los emigrantes mexicanos y sus familias. Además de esta ley, también de forma reciente se han creado la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria (2011) y la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos (2012). Estas leyes tienen como objetivo garantizar la protección de las personas solicitantes de asilo, refugiadas y víctimas del delito de trata siendo uno de sus ejes rectores el proveer apoyo para acceder a servicios de salud y educación, lograr el reconocimiento de estudios, acceder a oportunidades laborales y solicitar la reunificación familiar.

Imaz¹⁵, ha documentado a detalle los marcos jurídicos a nivel local e identifica que algunas entidades con importante actividad migratoria, han desarrollado marcos regulatorios en esta materia. De las 32 entidades de la República, por lo menos se identifican siete que cuentan con legislación migratoria, siendo estas Zacatecas, (2003), Sonora (2007), Durango (2008), Hidalgo (2011), Distrito Federal (2011), Michoacán (2011) y Chiapas (2012). Las leyes cubren diferentes grupos siendo las de Hidalgo, Durango y Distrito Federal las únicas que contemplan a los emigrantes, inmigrantes y transmigrantes como beneficiarios de las mismas. Con relación al acceso a los derechos políticos, se identifican por lo menos siete estados¹⁶ han realizado modificaciones a sus leyes para garantizar el voto de los mexicanos en el exterior en sus elecciones locales. Por otra parte, se identifica que al menos 16 entidades más tienen legislación en materia de Trata de Personas¹⁷.

¹³ Los asuntos vinculados a los mexicanos en el exterior y retornados continúan siendo abordados en la Ley General de Población Capítulos Noveno “Emigración” y Decimo “Repatriación”.

¹⁴ Ley de Migración. Capítulo Único. Disposiciones preliminares. Artículo 2. Diario Oficial. 07 de junio del 2013.

¹⁵ Imaz, C. (2011). Marco de las políticas públicas sobre migración en México. En Chiarello, L.M. (ed.) Las Políticas Públicas Sobre Migraciones y la Sociedad Civil en América Latina. Nueva York, Scalabrini International Migration Network.

¹⁶ Chiapas, Distrito Federal, Michoacán, Morelos, Puebla y Zacatecas.

¹⁷ Baja California , Chiapas, Distrito Federal, Hidalgo, Nayarit, Nuevo León, Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Yucatán

Instituciones gubernamentales, internacionales y de la sociedad civil.

Como se puede observar en el Cuadro 3, existe una cantidad importante de instituciones gubernamentales que han sido designadas para la atención y prestación de servicios a la población migrante. Sin embargo, existe una diferencia considerable en el número de organizaciones atendiendo a cada uno de los grupos. Siendo aquellas trabajando en materia de emigrantes la gran mayoría y aquellas trabajando en materia de transmigrantes e inmigrantes bastante reducidas.

Con relación a las instituciones designadas para el trabajo con emigrantes es notable la capacidad que éstas han tenido para adaptarse a la situación actual de la población. Como un ejemplo, las Oficinas Estatales de Atención al Migrante trabajan de forma binacional realizando importantes acciones para la protección y orientación de las personas. Por otra parte el IME presta diversos servicios en los que la coordinación interinstitucional e intersectorial es clave. De igual forma el IME llama la atención por su trabajo en el fortalecimiento comunitario y por la naturaleza participativa de su Consejo Consultivo (CCIME). Aspectos como la capacidad de adaptación, el fomento de la participación de los usuarios, y la coordinación interinstitucional son clave para la provisión de servicios de adecuados y de calidad.

CUADRO 4. INSTITUCIONES GUBERNAMENTALES CON PROGRAMAS DIRIGIDOS A LA POBLACIÓN MIGRANTE

Población	Secretarías que brindan apoyo por población	En general
SEGOB – UPM		
Emigrantes	BANSEFI, BANXICO, CONAVI, CODEME, CONADE, IFE, Oficinas de atención al migrante en México, Oficinas de representación estatal en EUA, PROFEDET, SAGARPA – FIRCO, SCT, SE, SEDESOL, SS, STPS, SRE – IME y Red Consular	CNDH, CONAPRED, DIF, INEA, IMSS, INMUJERES, SCT, SEP, SSA.
En retorno	Oficinas de atención al migrante en México, SEDESOL, SHCP, STPS	
Inmigrantes	INM	
Solicitantes de Asilo y Refugiados	COMAR	

Fuente: Elaboración propia con base a listado de programas enfocados a la atención de las personas migrantes a Nivel Federal proporcionado por la UPM-SEGOB e información obtenida del sitio de internet Observatorio de Migración Internacional. <http://www.omi.gob.mx>. Ver sección de acrónimos.

El Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED) es considerado como un gran aliado en materia de inmigración. Este Consejo ha logrado incorporar en su mandato a la población migrante como un grupo prioritario, lo que ha dado como resultado que sus encuestas sobre discriminación evalúen la situación de este grupo y sus publicaciones y productos ayuden a visibilizar y posicionar a esta población en la opinión pública. Sin embargo, no existe información sobre la evaluación de la efectividad de estas acciones en la inclusión de la población migrante a la vida social del país.

Las Comisiones de Derechos Humanos a nivel nacional y estatal han realizado grandes esfuerzos para promover los derechos y acceso a la justicia de la población migrante, particularmente de aquellas en tránsito. Es necesario conocer más sobre las acciones que emprenden para promover el acceso a la justicia de los migrantes en retorno al país que están requiriendo de orientación legal.

Por su parte la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) ha dado un paso muy importante al desarrollar un Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que afecten a personas migrantes y sujetas de protección internacional¹⁸. Esta iniciativa busca ser una herramienta que oriente a los jueces que reciban casos migratorios y actúen apegados a derechos humanos. El Protocolo hace énfasis en la aplicabilidad de principios como la no discriminación e igualdad y reconoce los derechos económicos, sociales y culturales de los migrantes, lo que contribuye a hacer efectiva su integración en México. Sin bien este documento no es vinculante, es un paso importante en el reconocimiento de derechos de una población que ha estado invisibilizada por mucho tiempo.

Si bien es cierto que el Estado cuenta con algunas iniciativas para atender a la población migrante, el número de organismos internacionales y de la sociedad civil se multiplica en sus esfuerzos por subsanar las carencias del sistema actual proporcionando servicios de ayuda humanitaria, de búsqueda de familiares, de asesoría y acompañamiento psicosocial, así como de asesoría y representación legal. Según información obtenida del Directorio de Organizaciones que trabajan Migración y Derechos Humanos en Centroamérica y México¹⁹, existen al menos 33 organizaciones de la sociedad civil que proveen servicios a esta población en el país. Además de estos servicios, un considerable número de éstas trabajan en materia de incidencia con el fin de impulsar cambios en la política pública dirigida a migrantes.

Con relación a la población objetivo, la mayoría (51%) de programas federales actuales están dirigidos a los mexicanos en el exterior, seguidos de la población inmigrante y de retorno. Se observa que en la oferta de programas se incluyen algunos dirigidos a la población en general y de los cuales se podría beneficiar la población migrante. Esta práctica es conocida como “servicios compartidos” y es promovida ampliamente por los expertos en materia de integración. Algunas recomendaciones que hacen al respecto son, 1) implementar medidas de apoyo a estas prácticas, como por ejemplo, informar a las

¹⁸ *Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que afecten a personas migrantes y sujetas de protección internacional [en línea]* Suprema Corte de la Nación, pagina: <http://www.sinfronteras.org.mx/index.php/es/protocolosde-actuacion-personas-migrantes-y-sujetas-a-proteccioninternacional>, fecha de consulta 2 de noviembre, 2013.

¹⁹ Consejería en Proyectos (2008) Directorio de Organizaciones que trabajan Migración y Derechos Humanos en Centroamérica y México. <http://www.pcslatin.org/portal/index.php/recursos-y-analisis/publicaciones>

instituciones y a la población sobre los cambios en la política de acceso, 2) asignar mayor presupuesto al programa, aumentar el personal a cargo de los servicios, considerar incorporar personal bilingüe, 3) sensibilizar a la comunidad (funcionarios, migrantes y locales) sobre el respeto a la diversidad y 4) implementar un sistema de estadísticas desagregadas por nacionalidad.

Aspectos de mejora que han sido destacados por informantes clave con relación a la oferta de programas son, la falta de 1) coordinación interinstitucional necesaria para garantizar la integralidad en la atención, 2) de información, capacitación y sensibilidad de las comunidades (funcionarios, migrantes y locales), 3) de evaluaciones periódicas con indicadores de impacto, pero sobre todo, 4) de recursos humanos y financieros para la mejor operación de los mismos. Como un ejemplo, según cifras del Centro de Análisis e Investigación FUNDAR, en el presupuesto del 2013, los 13 programas federales de apoyo al migrante retornado recibieron 53 por ciento menos fondos que el año anterior.

Como se mencionó anteriormente, existen decenas de organizaciones de la sociedad civil que proporcionan diversos servicios directos a la población migrante así como que trabajan en materia de incidencia. Si bien estas organizaciones realizan una labor importante ante la emergencia humanitaria que enfrentan las personas migrantes, en particular las transmigrantes, son contadas las que realizan un trabajo con población migrante asentada en México y que apoya su proceso de integración al país. Dos de los pocos ejemplos son Sin Fronteras, I.A.P. en la capital del país y en el sur destaca el trabajo del Centro de Derechos Humanos “Fray Matías de Córdova” dedicado a la defensa de los derechos humanos de los migrantes transfronterizos, así como de migrantes temporales y permanentes asentados en poblaciones fronterizas chiapanecas.

Lo anteriormente expuesto refleja una realidad compleja en donde se vislumbran algunos indicios de cambio de paradigma en la política pública del Estado mexicano, sin embargo, se requiere de un trabajo arduo y coordinado y de la voluntad política de los implicados. Fomentar procesos de integración efectiva en el país de personas inmigrantes, solicitantes de asilo, refugiadas y mexicanas en el exterior y en retorno requiere de un cambio en la mentalidad y la actitud del gobierno. Un “México con Responsabilidad Global” requiere iniciar por ser un México con responsabilidad local que transforme sus instituciones y su sociedad.

GRÁFICA 1. OFERTA DE PROGRAMAS GUBERNAMENTALES GOBIERNO FEDERAL



Fuente: Elaboración propia con base al listado de programas enfocados a la atención de las personas migrantes a Nivel Federal proporcionado por la UPM-SEGOB.

Con relación a la población objetivo, la mayoría (51%) de programas federales actuales están dirigidos a los mexicanos en el exterior, seguidos de la población inmigrante y de retorno. Se observa que en la oferta de programas se incluyen algunos dirigidos a la población en general y de los cuales se podría beneficiar la población migrante. Esta práctica es conocida como “servicios compartidos” y es promovida ampliamente por los expertos en materia de integración. Algunas recomendaciones que hacen al respecto son, 1) implementar medidas de apoyo a estas prácticas, como por ejemplo, informar a las instituciones y a la población sobre los cambios en la política de acceso, 2) asignar mayor presupuesto al programa, aumentar el personal a cargo de los servicios, considerar incorporar personal bilingüe, 3) sensibilizar a la comunidad (funcionarios, migrantes y locales) sobre el respeto a la diversidad y 4) implementar un sistema de estadísticas desagregadas por nacionalidad.

Aspectos de mejora que han sido destacados por informantes clave con relación a la oferta de programas son, la falta de 1) coordinación interinstitucional necesaria para garantizar la integralidad en la atención, 2) de información, capacitación y sensibilidad de las comunidades (funcionarios, migrantes y locales), 3) de evaluaciones periódicas con indicadores de impacto, pero sobre todo, 4) de recursos humanos y financieros para la mejor operación de los mismos. Como un ejemplo, según cifras del Centro de Análisis e Investigación FUNDAR, en el presupuesto del 2013, los 13 programas federales de apoyo al migrante retornado recibieron 53 por ciento menos fondos que el año anterior.

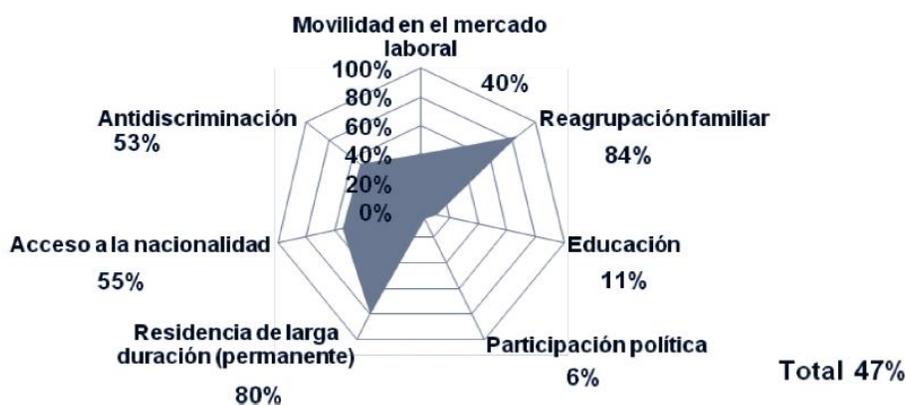
Como se mencionó anteriormente, existen decenas de organizaciones de la sociedad civil que proporcionan diversos servicios directos a la población migrante así como que trabajan en materia de incidencia. Si bien estas organizaciones realizan una labor importante ante la emergencia humanitaria que enfrentan las personas migrantes, en particular las transmigrantes, son contadas las que realizan un trabajo con población migrante asentada en México y que

apoya su proceso de integración al país. Dos de los pocos ejemplos son Sin Fronteras, I.A.P. en la capital del país y en el sur destaca el trabajo del Centro de Derechos Humanos “Fray Matías de Córdova” dedicado a la defensa de los derechos humanos de los migrantes transfronterizos, así como de migrantes temporales y permanentes asentados en poblaciones fronterizas chiapanecas.

Lo anteriormente expuesto refleja una realidad compleja en donde se vislumbran algunos indicios de cambio de paradigma en la política pública del Estado mexicano, sin embargo, se requiere de un trabajo arduo y coordinado y de la voluntad política de los implicados. Fomentar procesos de integración efectiva en el país de personas inmigrantes, solicitantes de asilo, refugiadas y mexicanas en el exterior y en retorno requiere de un cambio en la mentalidad y la actitud del gobierno. Un “México con Responsabilidad Global” requiere iniciar por ser un México con responsabilidad local que transforme sus instituciones y su sociedad.

4. SITUACIÓN ACTUAL SOBRE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE INTEGRACIÓN DE MIGRANTES AL PAÍS

GRÁFICA 2. LÍNEA BASE SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS DE INTEGRACIÓN, POR ÁREA



Fuente: Elaboración propia con base a la puntuación obtenida tras la aplicación del sistema de indicadores MIPEX.

LÍNEA BASE SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS DE INTEGRACIÓN, POR ÁREA

Inmigrantes. Según el puntaje obtenido bajo esta metodología, México tiene un amplio rango de mejora con relación a la integración de la población inmigrante al país, particularmente en materia de participación política, educación y movilidad en el mercado. Si bien es cierto que en materia de educación y movilidad laboral, el gobierno mexicano aún tiene desafíos para cubrir la demanda de servicios de calidad para sus ciudadanos, este argumento no puede ser una justificación de la negligencia de las instituciones para con este segmento de su población, es necesario tomar medidas urgentes para disminuir la brecha existente entre la población local y migrante y promover su igual acceso a

servicios.

Con relación a la participación política de las personas inmigrantes en el país, la Constitución Política y actual Ley de Migración han impuesto una prohibición a este derecho. Mediante esta medida, se está excluyendo a un sector importante de la población de ejercer el derecho de elegir a sus gobernantes. Si bien esta prohibición que buscaba defender la soberanía nacional era entendible en el pasado, en el presente el gobierno debe continuar haciendo esfuerzos por construir una real democracia en la que se promueva la participación de las personas migrantes en la definición del país en el que vive y se le otorgue el derecho al voto por lo menos a las residentes permanentes.

Con relación a los aspectos vinculados a la reagrupación familiar, residencia de larga duración y acceso a la nacionalidad, los resultados fueron mejores. Esto en gran medida está vinculado al derecho de unidad familiar como principio rector que, por lo menos a nivel legislación, facilita y promueve la permanencia en el país de aquellas personas inmigrantes que tengan un vínculo con mexicano/a. Si bien es cierto que estas calificaciones están vinculadas al estudio de la ley, su reglamento y disposiciones, las entrevistas con informantes clave dejan ver otra realidad en la que se describe el proceso como restrictivo, discrecional, regulado en exceso y poco flexible. Dejando ver que incluso existe un número considerable de incumplimientos a las regulaciones y se cuentan con pocos mecanismos por los cuales se pueda apelar al debido proceso.

Emigrantes y en retorno. En el caso de los emigrantes, se puede concluir que tienen un mejor acceso a programas incluso estando en el extranjero. Como se mencionó anteriormente, si bien, las capacidades de los consulados son limitadas con relación a los recursos humanos y financieros, existen esfuerzos importantes para la inclusión de esta población a la vida del país, así como se han hecho consideraciones para promover su derecho del voto en el exterior.

Por su parte las personas retornadas enfrentan situaciones muy similares a las inmigrantes en la medida en que muchas veces son ajenas a la realidad del país, no cuentan con la documentación adecuada, desconocen el idioma o no cuentan con los recursos para acceder a los servicios. Esto las deja con pocas alternativas de reintegrarse a la vida del país de forma equitativa.

En gran medida la actual posibilidad de acceder a servicios y de integrarse activamente a la sociedad depende más de la persona migrante que de las facilidades y oportunidades que le da el Estado. Los procesos de construcción de políticas y programas integrales así como el de integración, son graduales y deben de ser simultáneos. El desarrollo e implementación de mecanismos que faciliten dicho proceso de integración requiere a su vez de realizar cambios o adaptaciones a diferentes escalas: a nivel estructural, a través de la política pública y marcos normativos, a nivel institucional a través de programas y regulación de los mismos y a nivel de prácticas, en los valores y creencias de las sociedad mexicana incluidas las personas migrantes, funcionarios públicos y medios de comunicación. De lo contrario se corre el riesgo de seguir multiplicando los nichos de marginalidad e inequidad social imperantes en México.

Movilidad en el mercado laboral.

Inmigrantes. En el caso de México, la legislación que rige el acceso al mercado laboral es la Ley Federal del Trabajo siendo la Secretaría del Trabajo y Previsión Social la encargada de desarrollar los programas y monitorear las condiciones laborales de los trabajadores. Aún a pesar de que en su artículo 123 la Constitución Mexicana reconoce que toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil sin mención de restricción alguna, la Ley Federal del Trabajo y la Ley de Migración resultan ser bastante restrictivas con relación al acceso al empleo para aquellas personas trabajadoras migratorias no altamente calificadas, incluso aquel que se realice de forma independiente. Aunado a esto, el Estado da muy poco apoyo para acceder a oportunidades de formación, el reconocimiento de capacidades técnicas o incluso de acceso a servicios básicos como salud o protección laboral, es por esto el bajo puntaje obtenido con relación a la movilidad en el mercado laboral.

La Ley Federal del Trabajo en su artículo 7 restringe al 10 por ciento la participación de las personas inmigrantes en las categorías de técnicos y profesionales. Aunado a esto, la Ley de Migración y su Reglamento establecen como requisito para la emisión de una visa para ingresar al país, el contar con una oferta de trabajo.

Con relación al acceso de las personas inmigrantes a trabajos en cargos públicos la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado en su artículo 9 establece que los trabajadores de base deberán ser de nacionalidad mexicana y sólo podrán ser sustituidos por extranjeros cuando no existan mexicanos que puedan desarrollar el servicio respectivo. En el caso de los trabajadores independientes, uno de los requisitos principales para obtener un permiso de trabajo es darse de alta ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) como contribuyente.

Con el fin de tener mayor y mejor control sobre los empleadores y los inmigrantes, la nueva Ley de Migración y su Reglamento incluye como requisito que aquellas personas físicas o morales que pretenden emplear a una persona inmigrante obtengan un documento llamado "Constancia de Inscripción del Empleador"²⁰. Si bien los requisitos para la obtención de dicha constancia no son complejos, este se considera un obstáculo para la obtención de ofertas de empleo para la población migrante. Estas disposiciones de ley aunadas a un cercano control por parte del INM sobre el tipo de actividades laborales que las personas migrantes realizan, resultan un obstáculo para el fácil acceso y la movilidad laboral de inmigrantes poco calificados, no siendo así para inmigrantes altamente calificados y/o con actividades empresariales.

Mediante la Ley de Migración y su reglamento se busca incorporar la implementación de un sistema de puntos similar al de los gobiernos de Canadá y Australia. Si bien este sistema no se ha implementado aun, este busca dar la posibilidad a las personas inmigrantes de ingresar al país con un permiso de trabajo en un área de interés para el propio país. Dicho sistema considerará como mínimo las capacidades del solicitante tomando en cuenta, entre

²⁰ Lineamientos para trámites y procedimientos migratorios. Capítulo VI Del trámite sobre permiso de trabajo. Artículo 64. Diario Oficial. Jueves 8 de noviembre de 2012

otros aspectos, el nivel educativo, la experiencia laboral, las aptitudes en las áreas de ciencia y tecnología, así como aptitudes para desarrollar actividades que requiera el país. La implementación de este sistema, o cualquier otro, requerirá estudiar muy bien las condiciones de los países vecinos y las necesidades del mismo con el fin de asegurarse que fomente la complementariedad en el mercado laboral regional y no una mayor exclusión.

Sobre el acceso de las personas inmigrantes a servicios de ayuda generales y específicos tales como colocación de empleo, formación, capacitación técnica, revalidación de estudios y seguro social, no existe en la Ley Federal de Trabajo mención sobre restricción alguna. Sin embargo, al revisar esta ley y la Ley General de Educación así como sus Reglamentos, no se encontró información explícita sobre documentación o facilidades para la incorporación de los migrantes a los sistemas de formación y capacitación o a la seguridad social. Por otra parte, de los programas identificados por la Unidad de Política Migratoria en materia de asistencia a la población migrante, doce están enfocados al apoyo de inserción laboral o de desarrollo de actividades productivas entre los cuales se identifican tres²¹ que incorporan como población objetivo a no nacionales viviendo en México.

Sobre los derechos de los trabajadores migratorios, sin bien la Ley Federal del Trabajo en su artículo 2 hace mención de la importancia de respetar plenamente la dignidad humana del trabajador, se puede decir que son casi nulos los mecanismos para asegurar su cumplimiento, específicamente, para verificar las condiciones laborales de las personas trabajadoras migrantes. Al respecto, la UPM incorpora entre los programas identificados a la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo (PROFEDET) que es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Trabajo y Previsión Social (STPS) y que tiene como misión asesorar y representar gratuitamente en juicio, a cualquier trabajador, además de proponer soluciones a los trabajadores y empleadores por medio de la conciliación. Entre los requisitos, no se encuentra otra limitante que el contar con un contrato de trabajo vigente, mismo con el que un considerable número de inmigrantes e incluso nacionales no cuenta al no tener conocimiento de sus derechos como trabajador y los empleadores poca supervisión y mecanismos de exigibilidad.

Con relación a los grupos en situación de vulnerabilidad, en el caso específico de las personas víctimas de trata, la Ley en esta materia en su artículo 90, considera la necesidad de la creación de modelos de asistencia y protección de víctimas con el objetivo, entre otros, de desarrollar medidas para garantizar la protección y asistencia, incluyendo, ayuda en la obtención de empleo. En el caso de las personas refugiadas, no hay una mención explícita en la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria, Reglamento o el Manual Operativo de la COMAR sobre los apoyos o programas especializados en esta materia.

Emigrantes y retornados. De los trece programas identificados por la UPM, tres tienen como objetivo fomentar la inversión de los mexicanos en el exterior en sus comunidades de origen y dos más están enfocados a su educación financiera. Para las personas migrantes

²¹Programa de empleo temporal (PET), El portal del empleo y el Servicio nacional de empleo por teléfono. Para mayor información ver Anexo 3. y http://www.omi.gob.mx/en/OMI/Políticas_publicas

en retorno, existen algunas alternativas para el apoyo a la inserción laboral de las cuales solo tres están dirigidas a esta población específicamente. Además de estos programas, existen otros dos enfocados a la movilidad laboral agrícola México – Canadá.

Pese al número de programas de apoyo, existen fuertes críticas de la sociedad civil vinculadas a la operatividad de los mismos, a la efectividad de las instituciones que los implementan, así como a las alternativas reales que ofrecen para la inserción laboral de la población, en particular de los retornados. Para fines de esta investigación no se logró obtener cifras oficiales del número de personas retornadas que se

Reagrupamiento Familiar

Inmigrantes. El alto puntaje obtenido en este rubro está ligado al principio de unidad familiar, como criterio prioritario de internación y estancia de personas extranjeras para la residencia temporal o permanente en México. La actual Ley de Migración extiende el derecho de internación de los cónyuges o concubinos y de las y los hijos adultos a solicitarla de igual forma que a padres y hermanos. Siendo los principales requisitos el comprobar la capacidad financiera del solicitante para la manutención de los dependientes durante su estancia en el país así como su regular estancia. Los dependientes tienen la posibilidad de que una vez en el país pueden acceder al mercado laboral²² y servicios educativos. Sobre dicho acceso se hablará a detalle en el apartado sobre Educación.

Aún a pesar del gran avance legislativo, informantes clave realizaron diversas observaciones sobre la aplicación de estas disposiciones dando indicios de que en la práctica existe un amplio margen de mejora. Con relación a los tiempos máximos de resolución a la solicitud de visa para la intención, se mencionó que es constante el incumplimiento de la resolución en el tiempo establecido (10 días)²³ llegando a demorar incluso más de veinte días naturales. Existe también preocupación sobre el alto margen de discrecionalidad que tienen los consulados actualmente en la expedición de las visas. Según las disposiciones administrativas en la materia, la autorización de la visa está sujeta al resultado de la entrevista consular y no al hecho de cumplir o no con los requisitos. Otro importante obstáculo que las personas migrantes enfrentan durante el proceso de la solicitud de internamiento de sus familiares es la comprobación de la solvencia económica debido a que los montos establecidos superan lo que incluso un mexicano promedio puede ahorrar ganando el salario mínimo.

Con relación a la elegibilidad de parejas no casadas, a pesar de que la Ley de Migración y

²² Sujeto a la obtención de una oferta de trabajo y el permiso de trabajo por parte de la STPS.

²³ Lineamientos generales para la expedición de visas que emiten las secretarías de Gobernación y de Relaciones Exteriores. Tramite 5. Visa de Residencia Temporal. Diario Oficial. Jueves 8 de noviembre de 2012

sus Disposiciones aceptan la relación de hecho o concubinato para la reunificación familiar existen casos²⁴ en los que el INM se ha negado a reconocer la documentación, particularmente, las Constancias de concubinato emitidas por autoridades locales (Gobierno del DF) como prueba del vínculo y ha solicitado iniciar una Jurisdicción Voluntaria ante un Juez de lo Familiar para que este emita un fallo y la documentación correspondiente. Este proceso requiere de recursos técnicos y económicos de los que un gran número de migrantes no dispone y el INM no proporciona la información necesaria correspondiente. Esto resulta en una afectación negativa a las personas y al respeto a su derecho de preservar la unidad familiar.

En el caso de las personas reconocidas como refugiadas y las víctimas de trata, sus respectivas Leyes especifican que se deberán recibir las mayores facilidades posibles para garantizar su acceso al derecho de solicitar la reunificación familiar. Al respecto, es importante mencionar que si bien las leyes favorecen el acceso a este derecho y las instituciones a cargo proveen alguna información sobre los requisitos y procedimientos, el gobierno no ha desarrollado un fondo de asistencia para estos casos altamente vulnerables lo que en muchos casos imposibilita el acceso a este derecho.

Emigrantes y retornados. Con relación a la reunificación familiar para familias que han sido separadas tras la deportación de alguno de sus miembros a México, no existe un programa específico de apoyo distinto a la asistencia puntual que se llega a dar por parte de los Consulados en EUA y la atención de algunas organizaciones de la sociedad civil. Esto significa un gran problema para miles de familias que diariamente están siendo separadas de forma forzada y en muchos casos inclusive, tras graves violaciones a sus derechos y al debido proceso.

Recomendaciones:

1. Fortalecer la capacidad institucional del INM para resolver en tiempo y forma las solicitudes de internación o cambio de condición de estancia garantizando así respeto a la unidad familiar.
2. Disminuir el rango de discrecionalidad existente sobre la resolución a la solicitud de internación al eliminar el requisito de la entrevista consular y la solicitud de documentación innecesaria, apegándose al cumplimiento de los requisitos establecidos en las disposiciones.
3. Crear un sistema de información para la población migrante y sus familiares sobre requisitos, procedimientos migratorios así como de sus derechos y oportunidades laborales y de estudio en el país con el fin de disminuir su riesgo de exclusión y ser víctimas de delitos o abusos de autoridades y particulares. En el caso de grupos en situación de vulnerabilidad es necesario desarrollar programas que den apoyo personalizado incluyendo asistencia financiera, ayudando así su proceso de adaptación al país. Es imperante la necesidad de

²⁴ Diversos casos documentados por la organización Sin Fronteras, I.A.P. 57 Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria. Artículo 44 y Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de éstos Delitos. Artículo 90.

crear servicios especializados de información y asistencia legal en apoyo a las familias que han sido separadas tras las deportaciones. En este caso, es necesario financiar y desarrollar las capacidades de las Oficinas estatales de atención al migrante así como de la sociedad civil.

Inmigrantes. El bajo puntaje obtenido en este apartado está vinculado a la alta complejidad en el acceso a servicios educativos, la escasa atención a las necesidades específicas de la población migrante y de nuevas oportunidades disponibles en el sistema educativo vigente que promuevan integración social en las comunidades receptoras. Si bien, la Ley de Migración en su artículo 8 menciona que las personas migrantes podrán acceder a los servicios educativos provistos por los sectores público y privado independientemente de su situación migratoria, esto no se ve reflejado en la Ley General de Educación ni en su normatividad al no hacer mención alguna sobre esta población, sus condiciones, necesidades o consideraciones especiales.

Un obstáculo común para jóvenes, niñas y niños en situación de vulnerabilidad en el acceso a la educación obligatoria, es la documentación solicitada para su identificación en los centros educativos del sector público y privado al momento de la inscripción. En muchos de los casos, se solicita documentación innecesaria como la Clave Única de Registro de Población (CURP) o la forma migratoria vigente del estudiante e incluso de los padres. Esto sucede aún a pesar de que el único documento de identidad que es requisito indispensable para la Secretaría de Educación Pública, es la copia certificada del Acta de Nacimiento o documento legal equivalente del estudiante⁵⁹. En el caso del acceso a nivel secundaria o bachillerato, los requisitos para la revalidación de estudios anteriores, puede convertirse en un obstáculo aún más difícil de sortear sin apoyo institucional.

Por otra parte, existe poco conocimiento de los servicios de información y orientación sobre el sistema escolar y revalidación de estudios en México y los existentes muchas veces están centralizados en las capitales estatales del país. En gran medida, la responsabilidad de proveer información y dar servicios más personalizados de acompañamiento para personas en situación de vulnerabilidad recae en las organizaciones de la sociedad civil. En resumen, las personas inmigrantes podrían beneficiarse de los servicios generales existentes para mexicanos, sin embargo, requieren de mayores sistemas de información y las autoridades de mejor formación y sensibilización. En caso de presentar necesidades, de idioma o cualquier otra índole, distintas a las de la población mexicana, existen muy pocas opciones de éxito en el acceso a dichos servicios.

Emigrantes y retornados. En apoyo a los mexicanos en el exterior y en retorno el gobierno federal ha desarrollado 17 programas como parte de su política pública. De este total, seis programas tienen como objetivo apoyar a los estudiantes en EUA a completar sus estudios básicos obligatorios mediante el sistema de educación pública mexicano ya sea a distancia o presencial como en el caso del Programa de Educación Preescolar y Primaria para Niñas y Niños de Familias Jornaleras

Agrícolas Migrantes. Otros tres programas tienen como objetivo apoyar con becas escolares a jóvenes que cursen estudios a nivel medio superior en México y EUA. Aunados a éstos, existen otros cuatro programas que apoyan la transferencia de datos de estudios anteriores realizados en México a EUA y así favorecer la continuidad de su educación. Otro de estos programas facilita que la persona acredite sus estudios de bachillerato por medio de un examen único.

Si bien los programas antes mencionados pueden ser útiles, la población en retorno enfrenta una situación muy particular que mucho se asemeja a la de las personas inmigrantes. Como un ejemplo, para lograr el acceso a los servicios educativos a cualquier nivel los principales obstáculos que hay que sortear son 1) la falta de documentación de identidad y de certificados que validen sus estudios previos, 2) la falta de conocimiento del idioma y 3) la falta de información sobre los requisitos y procedimientos administrativos. Para aquellos que logran acceder a los servicios, se enfrentan entonces a un sistema educativo rígido que no toma en cuenta sus diferencias culturales y de idioma, sus necesidades particulares así como no identifica sus potenciales aportes.

Debido a lo anteriormente expuesto, se concluye que el actual sistema educativo mexicano funciona como una estructura excluyente y dispuesta para la discriminación, primero porque no existe una estructura reglamentaria que facilite la incorporación de las y los miles de niños migrantes, las escuelas no cuentan con una pedagogía y currícula antidiscriminatoria. La nueva realidad supone un reto importante para las instituciones educativas que de lograr superarlos, logran desarrollar sistemas educativos de vanguardia que favorezcan a toda su población.

Participación Política

Inmigrantes. La Constitución Mexicana en su artículo 33 establece que los extranjeros no podrán de ninguna manera inmiscuirse en los asuntos políticos del país. La baja puntuación en este rubro se debe a dicha prohibición que tiene como consecuencia el nulo acceso al voto y escasos esfuerzos del Estado para desarrollar órganos consultivos por medio de los cuales se conozcan las necesidades y realidades de este sector de su población. Mientras esto ocurre en México, en otros países se ha venido otorgando el derecho al voto a los residentes extranjeros, al menos en lo que toca a las elecciones locales. En el caso de las personas solicitantes de asilo y refugiadas, el ACNUR en coordinación con la organización civil Sin Fronteras, I.A.P. llevan a cabo un ejercicio participativo de forma anual que les ayuda a conocer las experiencias, inquietudes y retos en la búsqueda de soluciones que faciliten la integración en el país de esta población. Aunado a esto, son nulos los programas que apoyan el fortalecimiento de las incipientes organizaciones de inmigrantes y de sus liderazgos.

Emigrantes y retornados. Si bien el gobierno mexicano, a través del Instituto Federal Electoral (IFE), ha invertido recursos humanos y financieros en las dos elecciones anteriores para apoyar la emisión del voto de los mexicanos en el extranjero, éstos han

tenido muy poco impacto en la participación ciudadana. Con el fin de comprender las razones de esta baja participación, el IFE ha solicitado diversos estudios a especialistas, que han identificado la imperante necesidad de hacer modificaciones al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COPIFE) para lograr tres principales objetivos: 1) buscar alternativas de mecanismo de identificación (matrícula consular), omitir el requisito, o crear nuevos métodos para obtener una credencial de elector estando en el exterior, 2) diversificar las formas como se puede emitir el voto de forma más ágil y menos costosa (voto por internet) y 3) mejorar la participación y representación de los mexicanos que radican en el exterior. Los problemas, y al parecer las soluciones también, han sido identificados, sólo falta la voluntad política de los tomadores de decisiones para hacer efectivo el derecho al voto de esta población.

Con relación a los mecanismos de consulta y participación de los mexicanos en el exterior, en 1990 se creó el IME, que es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE). Este instituto tiene la función de dar atención a los mexicanos en el extranjero por medio de la promoción de actividades educativas, culturales, deportivas y de desarrollo económico. El IME cuenta con un Consejo Consultivo (CCIME) integrado por 125 miembros representantes de la comunidad mexicana y mexicano-americana en Estados Unidos y en Canadá, organizaciones latinas y asesores especiales. El IME es el órgano ejecutor y operativo del Consejo Nacional para las Comunidades Mexicanas en el Exterior (CNCME), cuya tarea es el diseño y emisión de directivas para la instrumentación de políticas públicas dirigidas a los mexicanos en el exterior. Detrás de la creación del CNCME está un aparente reconocimiento implícito que el tema de las comunidades mexicanas en el extranjero es transversal y requiere de acciones integrales.

Si bien este modelo de gobernanza participativa parece ideal y el CNCME supone un interés real del gobierno por atender las necesidades de su población en el exterior, no se pudo acceder a algún documento de evaluación que nos dé más indicios sobre los resultados de la experiencia a la fecha. Sería importante evaluar y aprender de este modelo, y de ser posible replicar con la población inmigrante con el fin de abrir canales de comunicación y espacios de participación.

Resistencia para la larga duración

Inmigrantes. Nuevamente el alto puntaje en este rubro está vinculado al principio de unidad familiar que favorece la permanencia en el país por derecho de la preservación familiar. Con relación al derecho de solicitud, la residencia permanente se puede obtener en un tiempo relativamente corto, no se establece como requisito el dominio del idioma o la comprobación de ingresos lo cual facilita el proceso. Con relación a las personas refugiadas y con necesidad de protección complementaria, la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria en su artículo 54 establece que una vez que se obtenga el estatus, pueden acceder a la residencia permanente. Esto por supuesto, representa una ventaja considerable para la población debido a los derechos asociados con el estatus migratorio.

Con relación a la seguridad en el estatus, las disposiciones sobre la negativa a la solicitud de residencia de larga duración son claras, pero se observan vacíos con relación a la

revocación, específicamente artículo 43 de la Ley de Migración en el que se menciona que “en los casos en que el extranjero haya sido condenado por delito grave conforme a las leyes nacionales, el INM valorará su condición migratoria atendiendo los principios de la readaptación social, así como los relativos a la reunificación familiar”. La consideración a las circunstancias personales es importante, sin embargo, no se definen los aspectos que se valoran antes de la expulsión por lo tanto existe el riesgo de ser un elemento más sujeto a la discrecionalidad de las autoridades en turno.

Sobre los derechos asociados con el estatus, es importante señalar que la vigencia del documento de residencia es indefinida, lo que favorece los diferentes aspectos de la vida social y económica de la persona en el país. A diferencia de los residentes temporales, los residentes permanentes tienen relativamente mayor libertad laboral al no requerir de la emisión de un permiso para trabajar. Aún a pesar de las libertades que este estatus puede representar en materia laboral, lamentablemente el acceso al empleo sigue siendo restrictivo debido a las disposiciones establecidas en la Ley Federal del Trabajo. Por otra parte, si bien los residentes permanentes tienen el derecho de acceder a servicios, estos seguirán presentando los problemas antes mencionados cuando intenten acceder prestaciones sociales como servicios de salud y educación o el sistema de pensiones y vivienda entre otros.

CUADRO 6. PROGRAMAS DE EDUCACIÓN PARA POBLACIÓN MIGRANTE EN MÉXICO Y EUA

Tipo de programa	Nombre del programa	Población Objetivo
	Programa Binacional de Educación Migrante (PROBEM)	Niños y jóvenes que migran, estudiantes en edad escolar, jóvenes o personas adultas que cursan la educación primaria o secundaria en México o Estados Unidos de América. Personas mexicanas en el exterior y Personas mexicanas y extranjeras en México
Apoyo a la educación	Programa de educación preescolar y primaria para niñas y niños de familias jornaleras agrícolas migrantes (PRONIM) Educación superior abierta y a distancia (ESAD) Bachillerato a distancia B@UNAM Preparatoria abierta y a distancia Programa Atención a la Demanda de Educación para Adultos (INEA), Modelo de Educación para la Vida y el Trabajo (INEA), Subprograma. Modelo educación para la vida y el trabajo(Mib) Atención a jornaleros agrícolas migrantes, estrategia impulsada por el INEA.	Personas de nacionalidad mexicana que residan fuera de México y que estén interesadas en cursar estudios
Becas escolares	Programa de becas de retención, apoyo y excelencia de educación media superior Programa de becas para la expansión de la educación media superior "síguele" Oferta educativa de instituciones en Estados Unidos (IME Becas)	Estudiantes de educación media superior del país en pobreza patrimonial, que inician o se encuentran cursando estudios en cualquiera de las Instituciones Públicas de Educación Media Superior (IPEMS) y que no reciben ningún tipo de apoyo económico por concepto de beca estudiantil.
Intercambio de datos y acreditación de estudios	Programa de atención a mexicanos en el exterior Registro Nacional de Emisión, Validación e inscripción de documentos académicos Intercambio y portabilidad electrónica de datos académicos (documento de transferencia Mex-USA) Acreditación del bachillerato mediante el acuerdo 286	Población de nacionalidad mexicana o extranjera que haya cursado estudios en el sistema educativo nacional mexicano y requieran continuar con sus estudios en otro país. Personas de 21 años de edad o más que por diversos motivos no cursaron o concluyeron sus estudios de educación media superior.
Proveer información	Línea 1-8666-572-9836 y correo electrónico de atención educativa anmex@sep.gob.mx	Personas interesadas en los servicios educativos en México, así como en los trámites y requisitos para documentos educativos oficiales.
Varios	Programa de intercambio de maestros México - Estados Unidos	Maestros de Educación Preescolar, Primaria y Secundaria, mexicanos y estadounidenses
Varios	Donación de libros de texto gratuitos para niños mexicanos en Estados Unidos	Niños y jóvenes de origen mexicano en todo el mundo

Acceso a la Nacionalidad

Inmigrantes. México ofrece condiciones medianamente favorables para adquirir la nacionalidad, sin embargo, en lo referente a la seguridad del estatus y las posibilidades de adquirir la doble nacionalidad necesita realizar reformas considerables. Con relación al derecho a la solicitud, el tiempo es relativamente corto, y la ciudadanía por nacimiento tras una generación. Sin embargo, el derecho de solicitud es nulo en los casos de unión libre o de las sociedades de convivencia lo que representa graves complicaciones para parejas del mismo sexo a quienes ya se les otorga el derecho de unirse mediante la Ley de Convivencia del DF, el Pacto Civil de Solidaridad de Coahuila y el Código Civil del Estado de Quintana Roo.

Con relación a las condiciones para la adquisición, si bien se requiere de aprobar un examen de idioma y de cultura, éste no ha sido considerado como un obstáculo para la naturalización dado que se considera un proceso sencillo e incluso se toma en consideración a las personas con necesidades educativas especiales. El contar con una guía y una institución especializada para esta evaluación es calificado como positivo, sin embargo, ofrecer un mejor sistema de apoyo como cursos de idioma en donde aspectos culturales sean cubiertos sería de gran ayuda para aquellas personas interesadas.

Al respecto de las condiciones para la adquisición, los tres aspectos que requieren mejora son la posibilidad de rechazo o revocación por antecedentes penales, la duración máxima del procedimiento, así como el costo del proceso. En el caso del posible rechazo por antecedentes penales se recomienda tomar en cuenta la naturaleza del delito y las condiciones especiales de la persona. Con lo que respecta a la duración máxima del proceso, si bien la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la SRE, informa que el procedimiento tiene una duración de tres meses, esto es posterior al proceso de integración y estudio del expediente del INM y la SEGOB. Por su parte el proceso de integración y estudio del expediente, según informantes clave, puede llegar a tardar hasta más de un año. El costo del proceso, puede ser un requisito difícil de cumplir, especialmente en el caso de las familias. El monto, sin incluir el costo de conseguir la documentación con las respectivas traducciones y legalizaciones necesarias, puede ascender a miles de pesos que en los casos de personas en situación de vulnerabilidad como refugiadas y víctimas de trata puede representar un verdadero obstáculo para su naturalización. Con relación al derecho a la doble nacionalidad, si bien el Estado mexicano no lo permite en ninguno de los casos, tiene un doble estándar al solicitar al extranjero renunciar a su nacionalidad antes de adquirir la mexicana y no retirar la nacionalidad mexicana a aquellos mexicanos por nacimiento que adquieran una segunda nacionalidad. Esto tiene como consecuencia que un gran número de personas inmigrantes que no estén dispuestas a perder sus derechos como ciudadanas en su país de origen se abstengan de naturalizarse mexicanas aun cuando exista un fuerte arraigo e interés de participar en la vida política del país como ciudadanos. Como conclusión se puede decir que si bien el gobierno ofrece la posibilidad de obtener la nacionalidad mexicana, es importante reconocer que existen en la práctica medidas que parecen estar enfocadas a desalentar a aquellas personas interesadas.

Emigrantes y retornados. En el caso de la adquisición de la nacionalidad mexicana a hijos de mexicanos nacidos fuera del país, los consulados son los encargados de apoyar el

proceso de registro de estas personas en el extranjero y el registro civil se encarga de los registros de actas de nacimiento en territorio nacional. Si bien ésta es un recurso al cual las personas migrantes en retorno podrían acceder, los requisitos de obtener la apostilla por la autoridad competente del lugar de nacimiento y la traducción al español por un perito traductor autorizado por el Tribunal Superior de Justicia en las entidades federativas, resultan ser los obstáculos más grandes en este proceso teniendo como resultado que muchos niños y jóvenes permanecen sin documentación mexicana imposibilitándoles su acceso a derechos en su calidad de mexicanos.

Antidiscriminación

Inmigrantes. México ha dado un importante primer paso frente al combate a la discriminación al adoptar la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación en el año 2003. A nivel estatal, existen 19 cláusulas antidiscriminatorias en Constituciones locales y 25 leyes estatales antidiscriminatorias. La ley a nivel federal incluye dentro de su definición, los conceptos de nacionalidad y origen étnico lo que es de gran relevancia para la población migrante. Actualmente se ha presentado ante el Senado la propuesta de ampliar esta definición incorporada en la ley con la finalidad de regular no solamente la discriminación directa sino la indirecta también. A nivel estatal, queda pendiente la homologación de la conducta tipificada con la definición Federal.

Con relación a los campos y mecanismos de aplicación, es necesario mencionar que si bien la Ley incorpora todos los campos de intervención necesarios para el desarrollo de la persona como lo son empleo, educación, seguridad social así como la facilitación de bienes públicos y privados, no se garantiza la aplicación de los mismos. Como se ha mencionado anteriormente, queda mucho por hacer para armonizar las legislaciones y reglamentaciones locales con la Constitución, esta Ley y la Ley de Migración a nivel nacional, y con los marcos normativos internacionales. Un trabajo aún más importante es la sensibilización y capacitación de las autoridades, personas migrantes y población en general para lograr cambios en actitudes y prácticas discriminatorias. En particular con la población migrante, es necesario diseminar información sobre sus derechos y los mecanismos de justicia disponibles. La educación es la herramienta imprescindible para crear una nueva identidad social del “nosotros” que ayude a cambiar patrones de conducta, crear hábitos y fomentar valores tales como la tolerancia y el reconocimiento y respeto de la diversidad de la población migrante en México.

La principal crítica a la actual Ley es su débil poder de implementación sobre todo en el caso de particulares. Una de las razones es que la Ley no contempla acciones jurisdiccionales sino medidas de conciliación y acciones de índole administrativa, las cuales no pueden ser implementadas si el particular decide hacer caso omiso del citatorio para llevar a cabo el proceso conciliatorio. Por otra parte, si bien el reconocimiento de la violación al derecho es importante, es preciso considerar la posibilidad de instaurar medidas de protección, asistencia y compensatorias hacia la víctima. De ser aprobadas en el Senado las reformas a la Ley propuestas por el CONAPRED y autorizadas por la Cámara de Diputados, se logrará un gran avance en estos dos aspectos. Asimismo, la creación del CONAPRED es un gran acierto del Estado mexicano que si bien ha logrado avances

modestos en la erradicación de la discriminación en México, continua trabajando e implementando acciones importantes a favor de la equidad e inclusión. Como ejemplos más relevantes están la realización de las Encuestas Nacionales sobre Discriminación 2005 y 2010, el Reporte sobre la Discriminación en México 2012 y la publicación de la colección “Legislar sin Discriminar”, instrumento que coadyuvará para que el Poder Legislativo avance en materia de legislación enfocada a la igualdad y no discriminación. Particularmente la publicación de la colección de cuentos “Kipatla” se considera un gran acierto puesto que son una herramienta que tiene como fin educar a maestros y la niñez mexicana que cursa la educación primaria en temas de la igualdad y la no discriminación. Ahora esta serie de cuentos se ha llevado a las pantallas de televisión de las familias mexicanas y se espera tenga un mayor impacto en este formato.

Emigrantes y retornados. Los mexicanos en Estados Unidos son un grupo social históricamente discriminado por razones de origen nacional, idioma, nivel educativo, color de piel y condición social, entre otras. Dado que un gran porcentaje de la población carece de documentos migratorios, las y los mexicanos en EUA enfrentan graves violaciones a sus derechos sobre todo en sus lugares de trabajo. Leyes como la SB1070 del estado de Arizona han fomentado la estigmatización y la violencia en contra las personas migrantes de origen latino. A pesar de que los consulados mexicanos en EUA realizan esfuerzos por proveer orientación a sus connacionales en materia laboral y legal así como realizar alianzas con organizaciones de la sociedad civil especializadas y organismos de gubernamentales²⁵, se ha identificado que sus capacidades siguen siendo muy limitadas.

Por otra parte, los mexicanos que regresan a México experimentan de igual forma diversas formas de discriminación vinculadas a su nivel educativo, condición social, calidad de indocumentados y en algunos casos, de deportados. Las personas migrantes deportadas enfrentan discriminación por parte de la población y de las instituciones. La falta de acceso a servicios y oferta de empleo es un problema que afecta a miles de individuos en lo inmediato pero a la larga tendrá graves repercusiones a nivel comunitario y social. El gobierno mexicano tiene que tomar con mucha seriedad las necesidades de este sector de la población, lo que requiere de una política social que implica coordinación y acciones intersecretariales de protección urgentes pero sobre todo de la formación, sensibilización y supervisión cercana de los funcionarios a cargo de garantizar los derechos de estas personas.

²⁵Comisión para la Igualdad de Oportunidades en el Empleo (Por sus siglas en ingles EEOC's) <http://www.eeoc.gov/eeoc/newsroom/release/12-6-12a.cfm>

Conclusiones

El fenómeno de la migración y la integración de las personas migrantes a las sociedades de recepción y origen representan un desafío a las políticas públicas, las instituciones, y la sociedad mexicana. La complejidad de la situación actual, nuevamente pone a prueba las capacidades del Estado para incluir en su proyecto de nación y brindar servicios a un importante segmento de su población que están en la urgente necesidad de reintegrarse al país. Si bien es cierto que en áreas clave como el acceso al empleo, la educación y la salud, el gobierno mexicano aún tiene desafíos pendientes para cubrir la demanda de servicios de calidad para la población, este argumento no puede ser una justificación de la negligencia oficial hacia la inclusión de la población migrante, sino un marco conceptual para entender el problema. Si bien hay evidencia de que la forma de hacer política pública migratoria en México se está transformando, está por verse la voluntad política que exista en la asignación de recursos y en la ejecución de sus instituciones.

Algunas recomendaciones:

- 1 Promover un enfoque y estrategias de cooperación a nivel regional para favorecer el desarrollo y seguridad humana de forma transnacional.
- 2 Construir un andamiaje institucional transnacional en materia laboral, educativa y de seguridad social para facilitar la movilidad humana y lograr la inclusión a los servicios en donde sea que las personas migrantes se encuentren.
- 3 Tener mayor congruencia entre los principios en los cuales está fundada la Ley de Migración y los marcos normativos nacionales, para lograr esto, es necesario homologar las leyes y reglamentos existentes a nivel federal, estatal y municipal.
- 4 Desarrollar medidas que faciliten y promuevan de forma efectiva la inclusión de las personas migrantes al sistema laboral y educativo en el país, la inclusión de la población migrante a servicios debe de ser congruente con las medidas adoptadas para facilitar los procesos de documentación migratoria.
- 5 Fortalecer la capacidad de respuesta, coordinación intersectorial y adaptación de las institucionales públicas con el fin de prestar mayores y mejores servicios. Es necesario trabajar con especial énfasis en desarrollar las capacidades de aquellas a nivel estatal y municipal.
- 6 Construir programas públicos basados en las necesidades reales de la población cuyos objetivos y acciones tengan como fin generar una real mejora en la calidad de vida de las personas.
- 7 Hacer uso de evidencias concretas para mejorar las políticas públicas de integración actuales mediante la medición de la inclusión de los migrantes en los ámbitos del empleo, la educación y la salud.
- 8 Implementar medidas necesarias, incluyendo campañas masivas de sensibilización a nivel nacional y local, con el fin de promover una cultura de respeto a la diversidad y a la población migrante.
- 9 Generar mecanismos de evaluación, acceso a la información y rendición de cuentas accesibles y asequibles en los programas públicos.
- 10 Abrir el proceso de participación y decisión política a las comunidades y personas migrantes con el fin de promover su proceso de integración y corresponsabilidad.

**DESIGUALDAD Y VULNERABILIDAD SOCIAL DE LOS
INMIGRANTES INDOCUMENTADOS EN EL NORESTE
MEXICANO: IMPACTO DEL RECORRIDO MIGRATORIO Y
SUS CONSECUENCIAS SOBRE EL ACCESO A LA SALUD**

DESIGUALDAD Y VULNERABILIDAD SOCIAL DE LOS INMIGRANTES INDOCUMENTADOS EN EL NORESTE MEXICANO: IMPACTO DEL RECORRIDO MIGRATORIO Y SUS CONSECUENCIAS SOBRE EL ACCESO A LA SALUD²⁶

Introducción

Los alrededor de 215 millones de migrantes internacionales -cifra que podría alcanzar los 405 millones en 2050- demuestran que la migración es una mega tendencia del siglo XXI. De este total, los migrantes indocumentados representan entre 5% y 30 %, según el país (Heldal, Kuyvenhoven, Wares, Migliori, Ditiu *et al.*, 2008). En Norteamérica, los flujos de personas migrantes no autorizados legalmente que cruzan México para alcanzar los Estados Unidos representan sin lugar a duda una cuestión binacional muy seria, por los efectos que llegan a tener sobre las condiciones de vida de estos migrantes y sus consecuencias económicas, pero también por asuntos relacionados con la salud pública. Asimismo, conocemos muy poco del estado de salud en el que se encuentran los alrededor de 12 millones de indocumentados que se encuentran actualmente en los Estados Unidos, la gran mayoría de ellos hispanoamericanos procedentes de México y de otros países de Latinoamérica (Passel y Cohn, 2014).

Sin embargo, los Estados Unidos no son el único país involucrado en este tema, puesto que cada año, decenas de miles de Centroamericanos cruzan México con el fin de llegar a la zona fronteriza, donde se preparan para “brincar” al territorio del vecino del Norte. Sin duda, este recorrido migratorio efectuado desde Centroamérica de manera indocumentada perjudica a la población inmigrante y transmigrante en su acceso a la salud, debido a los múltiples factores de riesgos que enfrenta a lo largo de su viaje. Obligada a migrar de sus países de origen por razones económicas, de violencia o familiares, esta población “flotante” se encuentra en una situación de pronunciada “*vulnerabilidad social*”; entendida como la exposición a riesgos para su salud, con poca capacidad para enfrentarlos por la carencia de recursos.

En este caso, los recursos faltantes son muy diversos: ausencia de documentos migratorios, bajo nivel de conocimiento sobre tránsito y hospedaje, falta de activos económicos, empleos precarios, poca o nula experiencia migratoria, ausencia de

²⁶Dra. Nydia Sánchez González Universidad Autónoma de Nuevo León y Mtro. Philippe Stoesslé, Departamento de Ciencias Sociales Universidad de Monterrey, México, 2015. Consultado el 02 de octubre de 2015 en la URL: <http://filosofia.uanl.mx:8080/ixcoloquio/public/uploads/1dd7dc427310f61ce86d02960ce87f27.pdf>

redes sociales familiares, conocimiento nulo o limitado sobre sus derechos sociales. Esta situación provoca que los migrantes en tránsito vean a menudo infringidos sus derechos humanos, entre los cuales el derecho a la salud (Craig, Louise y Zumla, 2014), como lo plantea la Organización Mundial de la Salud (OMS) en la nueva agenda de desarrollo 2015-2035, según la cual es necesario garantizar un acceso para todos a *"la promoción, prevención, curación y rehabilitación que necesitan, de calidad suficiente para ser eficaces, asegurando también que el uso de estos servicios no exponen al usuario a dificultades financieras"* (WHO, 2012).

Cabe recordar que la salud pública abarca los aspectos colectivos de la salud de poblaciones de dimensión significativa, y en este sentido se distingue de la suma de los aspectos médicos individuales de un mismo grupo social. Sus efectos benefician a grupos enteros, pudiendo ser una comunidad local, regional, nacional o internacional (Franco, 2002). Por lo tanto, atender correctamente a la poblaciones vulnerables -los migrantes en el caso presente- no es solamente un asunto de derechos humanos básicos, sino también una forma de prevenir y proteger a toda la comunidad en general. Dicho de otra forma, asegurar la salud de los migrantes significa garantizar la salud de la población (OIM, 2012).

La presente ponencia se basa en un trabajo de campo efectuado por un equipo de investigadores de la Universidad Autónoma de Nuevo León, de la Universidad de Monterrey y del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, durante el segundo semestre del año 2014 en dos refugios para migrantes ubicados en el Área Metropolitana de la ciudad de Monterrey, Nuevo León; el "Centro de Apostolado San Nicolás de Tolentino – Casa Nicolás" y la "Casa Santa Martha". El recorrido migratorio efectuado de manera clandestina contribuye al incremento de la vulnerabilidad social de los migrantes, y las consecuencias sobre su estado de salud pueden ser fuertes, por las duras condiciones de tránsito que viven de los migrantes. El objetivo principal de esta investigación es documentar el efecto del tránsito migratorio sobre la salud y analizar los obstáculos inherentes al proceso de tránsito migratorio que los migrantes enfrentan respecto a su acceso a los servicios de salud.

Las condiciones en las que los viajan, viven y trabajan conllevan riesgos importantes para su bienestar físico y mental. El tránsito se ve determinado por el acceso desigual a los servicios sociales y de salud, los estatus migratorios, las políticas restrictivas de inmigración, los empleos precarios y los sentimientos anti-migrantes dominantes en las sociedades de recepción. A continuación, se presentan los principales hallazgos realizados a través de entrevistas semi-estructuradas y de revisiones físicas de 75 migrantes voluntarios en participar. En primer lugar, analizaremos los múltiples obstáculos socioeconómicos, antes de enfocarnos a los factores de riesgos psicosociales que enfrentan cotidianamente. Concluiremos con recomendaciones para futuras políticas públicas de apoyo social hacia esa población.

Barreras socioeconómicas

El informe anual de la Casa Nicolás constituye la única fuente de datos disponible sobre la población general de los dos refugios en los que se llevó a cabo la investigación (Centro de Derechos Humanos de la Facultad Libre de Derecho, 2014), pero nuestra muestra de estudio presenta múltiples similitudes con dicha población. (Tabla 1)

Tabla 1: Perfil socio-demográfico básico

	Muestra del estudio	Casa del migrante "CasaNicolás"
Población	75	1,112 (febrero – octubre 2014)
Sexo	88% de hombres	73% de hombres
Nacionalidad hondureña	55%	63%
Migrantes no centroamericanos	8%	16%

De igual manera, coinciden los motivos de la emigración en ambos grupos: la pobreza y los factores socioeconómicos constituyeron la mayor causa de emigración (falta de empleo, sueldos bajos, deudas, crisis económica), seguido de la violencia (mencionada por 8% de nuestra muestra y 7% de la población total del refugio), y de la unión con la familia en los Estados Unidos (5% y 2% respectivamente). Las fuertes desigualdades que afectan a sus países de origen fueron el principal motor de su emigración. Vemos pues que el mayor motivo de emigración corresponde a la mayor característica de la vulnerabilidad de los migrantes: se trata de las carencias socioeconómicas que suelen tener.

Por esta razón, al recién llegar en sus lugares de residencia temporal en México, los migrantes son generalmente dispuestos a aceptar condiciones laborales y de vivienda aún más frágiles que las de sus lugares de origen (Lettow y Whalen, 2008). Sin embargo, el Noreste mexicano representa un lugar económicamente atractivo para ellos, por ofrecer sueldos promedios superiores a los de sus países de origen; aunque sea efectuando labores para personas poco calificadas y con alto riesgo de lesión de todo tipo: albañilería y construcción, lavado de coches, servicio en restaurantes, limpieza de oficinas y de domicilios, labores en el campo y colecta de frutas fueron señaladas como sus actividades.

Por el alto costo que implica, tener un seguro médico es algo totalmente fuera de su realidad, y precisamente la escasez de recursos económicos es la razón principal de su emigración (alrededor de dos tercios de los migrantes entrevistados). Por otra parte, la ausencia de redes de soporte social de estos migrantes, en su mayoría hombres que viajan solos, debilitan los comportamientos de búsqueda de ayuda médica. Incluso a la hora de buscar un apoyo médico, la mayoría de los migrantes prefieren acudir a una farmacia donde compran medicamentos sin aviso profesional,

para minimizar el costo económico que implicaría una consulta. Este comportamiento de auto-medicación es común entre 45% de las personas entrevistadas, mientras 15% explicaron simplemente no haberse atendido en lo absoluto en sus últimas emergencias de salud.

Asimismo, los migrantes entrevistados refirieron buscar apoyo de salud únicamente cuando su condición física les impide ir a trabajar. Las necesidades socioeconómicas pueden entonces provocar retrasos en la detección, el diagnóstico y el inicio de los tratamientos médicos; situación potencialmente peligrosa, puesto que las infecciones se pueden transmitir entre personas mucho antes de afectar físicamente el organismo portador. Por ejemplo, solo 2 migrantes de 75 refirieron tener Diabetes Mellitus, cuando todos los datos conocidos sobre la prevalencia e incidencia de esta enfermedad en México y Centroamérica nos llevan a pensar que está muy probablemente sub-diagnosticada en la población migrante alejada de los servicios de salud. Por todas las razones anteriormente enunciadas, es posible que sucedan demoras en la detección y el tratamiento de enfermedades e infecciones particularmente sensibles en la zona fronteriza México-Estados Unidos: diabetes, VIH/SIDA, tuberculosis, entre otras (WHO, 2014).

Por otra parte, las condiciones de vida durante el tránsito migratorio también pueden afectar negativamente su salud, pues los lugares donde viven y trabajan ofrecen condiciones propicias al desarrollo de enfermedades: hacinamiento, poca ventilación, baja exposición al sol, pero alta exposición a accidentes laborales. De la misma forma, los medios de transportes que usan representan un peligro para su salud, al tener que caminar durante largas jornadas por lugares hostiles y desconocidos, o al treparse sin seguridad al tren conocido como “La Bestia”. Por último, los migrantes están sobreexpuestos a la violencia en todas sus formas. Los entrevistados reportaron frecuentes extorsiones y asaltos, y en algunos casos secuestros.

En cuanto a sus hábitos de consumo de alcohol y tabaco (40% de los entrevistados), así como de sustancias ilegales (15% de nuestra muestra), son substancialmente superiores a la media nacional; reforzando los efectos negativos que tienen estos consumos. Otro impacto de la pobreza de estos indocumentados son los malos hábitos de alimentación que contribuyen a fragilizar su salud, al no ingerir las vitaminas, proteínas y carbohidratos requeridos. Todo esto se vio reflejado en el hecho de que un tercio de la muestra refirió tener en este momento un problema de salud de algún tipo y 78% mencionaron haber tenido dolor o sensibilidad bucal en los últimos 6 meses.

Obstáculos psicosociales

Además, los migrantes suelen enfrentar obstáculos psicosociales muy fuertes pero totalmente complementarios de los aspectos socioeconómicos previamente mencionados. En efecto, la calidad del acceso a la salud de una persona solo se puede medir integrando los aspectos polimórficos y dinámicos de la salud humana. En caso de enfermedad, las limitantes sociales, económicas y psicológicas de los pacientes son frecuentemente dejadas a un lado para enfocarse principalmente en los aspectos meramente biomédicos. Por lo tanto, las percepciones, creencias, actitudes y barreras psicológicas involucradas por el recorrido migratorio se tienen que tomar en cuenta para entender integral y detalladamente los obstáculos que enfrentan los migrantes en su acceso a la salud.

Primero que nada, su condición de indocumentados los obliga a vivir en cierto grado de clandestinidad, lo cual induce un alto nivel de estrés en su vida cotidiana. La inversión económica, física y emocional que realizaron para llegar desde Centroamérica hacia el Noreste de México puede verse reducida a nada en cualquier momento, si caen presos de las autoridades de migración. El afán de mantener esta clandestinidad los desalienta probablemente de buscar apoyo médico cuando lo requieren (Cornelius, 2001; Eschbach, Kagan, Rodriguez, 1999; Asch, Leake, Anderson, Gelberg, 1998).

La fragilidad del entorno social del migrante lo vuelve víctima de distintas formas de discriminación moral y física. Muchos de ellos refirieron ser estereotipados y percibir un fuerte rechazo social en sus lugares de trabajos, como parte de las estrategias implementadas por sus patrones para pagarles sueldos muy bajos sin reclamo de su parte. Estos últimos juegan con la necesidad de trabajar que tienen los migrantes indocumentados para sobrevivir, para generar en ellos angustia e inestabilidad emocional, cuando no es autoaislamiento en el lugar de trabajo. Es relevante notar que por sus características propias, las mujeres y los indígenas suelen percibir mayores situaciones de discriminación (González, 2009), provocando así mayores situaciones de estrés, depresión y enfermedades mentales.

Por último, la falta de información y de educación sanitaria es otro punto negativo para la salud de los migrantes, así como la desconfianza que tienen respecto a los servicios de salud y el personal médico, que suelen identificar como una “autoridad” de la que prefieren huir, por miedo a ver su información personal divulgada y posteriormente ser rastreados.

Implicaciones y recomendaciones

Los hallazgos aquí discutidos son consistentes con estudios previos. Así, Ortega *et al.* demostraron que los migrantes latinos indocumentados en los Estados Unidos constituyen una población que tiende a usar menos el sistema de salud y que tienen

mayores problemas para acceder a los servicios de salud comparados con indocumentados de otros orígenes (Ortega, Fang, Pérez, Rizzo, Carter-Pokras *et al.*, 2007). De igual manera, Holmes explica que incluso cuando se les ofrece un acceso al sistema de salud, ciertos migrantes privilegian no faltar al trabajo sobre ir a atenderse o seguir un tratamiento médico limitativo (Holmes, 2006).

En este contexto, la salud pública entendida como ciencia pluridisciplinaria, requiere de investigaciones profundas para proponer intervenciones eficaces y eficientes (Cabrera, 2009). Es ineludible adaptar las políticas públicas preexistentes y generar nuevos programas, planes y proyectos de ser necesario, para atender eficazmente a las poblaciones migrantes. En efecto, si no se toman medidas al respecto, la situación provocará problemas de salud más graves y con mayor costo de tratamiento para los pacientes y para el Estado.

Es también preciso desarrollar programas de educación de las poblaciones “móviles” que forman los migrantes y luchar contra la discriminación que viven en sus labores cotidianas. Campañas de información en los refugios sobre los comportamientos adecuados y las oportunidades de acceso al sistema de salud serían bienvenidas, pero también resulta imprescindible difundir mensajes de lucha contra los estereotipos que perjudican a los migrantes en la comunidad en general. Efectivamente, el racismo, la discriminación y los estereotipos constituyen un fenómeno social y cultural, creado por grupos de personas y por lo tanto son posibles de erradicar.

Conclusión

Las principales afectaciones a la salud de los migrantes durante su experiencia migratoria son constituidas por su alto grado de exposición a la violencia, los medios de transportes inseguros y poco higiénicos, los alojamientos en lugares inadecuados y sobre poblados -cuando no duermen simplemente en la calle o en el monte- la desnutrición, y el hacinamiento. Asimismo, sus condiciones de trabajo suelen afectar su estado de salud, pues ocupan puesto poco calificados, expuestos a riesgos físicos y sin cobertura médica.

Indiscutiblemente, pobreza y migración se entretajan para crear un ambiente favorable a la propagación de enfermedades e infecciones. Actuar para el bienestar de una comunidad significa atender a sus franjas más vulnerables; cosa que no está sucediendo con los migrantes, puesto que sus necesidades socioeconómicas provocan barreras físicas y psicosociales no atendidas a su acceso a los servicios de salud.

Al contrario, cuando sus derechos fundamentales, incluyendo a los servicios de salud, están garantizados, los migrantes suelen integrarse a la comunidad anfitriona y contribuir al desarrollo social y económico de sí mismos, de sus familias y de las

comunidades en los países de origen y de destino. Su exclusión de los sistemas de salud no solo constituye una violación de sus derechos humanos; sino que también es contraproducente desde el punto de vista de salud pública. En efecto, los migrantes son una parte cada vez mayor de las sociedades actuales y atender sus necesidades de salud, por lo tanto, debe ser un componente esencial de cualquier política de salud pública. No obstante, la verdadera solución reside en la eliminación de la pobreza estructural y de la violencia endémica que incita estas poblaciones a abandonar a sus familias en sus países de origen, en búsqueda de un futuro mejor.

**EDUCACIÓN EN DERECHOS HUMANOS:
ESTRATEGIA PEDAGÓGICA-DIDÁCTICA
CENTRADA EN LA CONTROVERSIA**

EDUCACIÓN EN DERECHOS HUMANOS: ESTRATEGIA PEDAGÓGICA-DIDÁCTICA CENTRADA EN LA CONTROVERSIA²⁷

El propósito de este artículo es presentar una estrategia pedagógica-didáctica para la educación en derechos humanos centrada en la controversia. Esta propuesta se funda en los postulados de la pedagogía crítica. Por ello, pretende reforzar el cometido ético-político de la educación en derechos humanos. Al tiempo que, se propone vincular al estudiantado con los grandes problemas y tensiones que enfrentan las sociedades en el presente.

Cabe destacar que analizar las controversias que emergen en el campo de los derechos humanos permite al estudiantado desarrollar competencias cognitivas, afectivas y sociales necesarias para la formación de una ciudadanía crítica y defensora de los derechos humanos, capaz de participar activamente en una sociedad democrática. Por tanto, habilita al estudiantado para analizar críticamente el respeto, la aplicación y la violación de los derechos humanos en situaciones en las cuales está implicado por proximidad territorial, social o afectiva. Simultáneamente, permite el reconocimiento de puntos de vista diferentes a los propios, desarrollar argumentaciones y tomar posición ante las situaciones analizadas.

Desarrollos y obstáculos de la educación en derechos humanos en América Latina

La educación en derechos humanos en América Latina comenzó a desarrollarse en la década de 1980, desde los movimientos sociales y con estos: movimiento de educación popular, movimientos por la paz, movimientos feministas, movimientos de trabajadores, movimientos de derechos de las minorías, etc. Tomó como base el pensamiento de Paulo Freire, quien trabajó con convicción de que es a través del diálogo como las personas aprenden y toman conciencia de que son sujetos de derecho, al tiempo que inician su propio proceso de 'liberación'. Desde esta perspectiva, la educación en derechos humanos se posicionó como una educación ético-política.

Desde esa época, la educación en derechos humanos se ha desarrollado en un contexto político, económico, social y cultural que la condiciona, la proyecta y en ocasiones la obstaculiza. Esto, porque en muchas ocasiones la temática de los

²⁷ *Abraham Magendzo-Kolstrein y María Isabel Toledo-Jofré*, Universidad Diego Portales, Santiago, Chile, 2014.

derechos humanos cobra vigencia en el espacio público cuando se enfrentan situaciones traumáticas, como son: dictaduras, violencia institucionalizada, impunidad, corrupción, falta de ética en la acción pública y privada, la situación de pobreza en la que se encuentran la mayoría de la población de América Latina, etc.

Pero, a pesar de los obstáculos encontrados, la educación en derechos humanos, en las sociedades actuales, se ha transitado paulatinamente hacia el reconocimiento de la dignidad humana. Y, en este devenir, se ha hecho evidente que, a las nuevas generaciones hay que educarlas en relación con el respeto de los derechos humanos. Por ello, la educación en derechos humanos se ha incorporado progresivamente a los currículos estatales o nacionales de la educación formal en casi la totalidad de los países de América Latina y se la ha reforzado en la educación no-formal (educación popular, educación de adultos). Además, se han institucionalizado equipos y líneas de investigación; publicado libros y artículos científicos; producido material didáctico; realizado congresos, simposios y talleres dedicados a capacitar a especialistas y a profesores. En distintos países se han organizado redes de especialistas y profesionales en educación: red brasilera, red peruana, red chilena, red uruguaya, por nombrar algunas. Se han creado institutos latinoamericanos de educadores en derechos humanos, a saber: Red del CEAAL, Red Universitaria de Derechos Humanos en América Latina, Instituto Interamericano de Derechos Humanos. También se ha formado y capacitado a especialistas y docentes en todos los países de la región (Sacavino, 2012).

Por sobre todo, como resultado de las acciones realizadas, se han consolidado algunos marcos teóricos referenciales y se han afianzado algunas ideas-fuerza que, actualmente, orientan el quehacer de la educación en derechos humanos. Entre estas ideas-fuerza cabe destacar las siguientes:

- es una educación contextualizada
- es una educación constructora de democracia
- tiene un carácter político-transformador
- es integral y holística
- tiene un sentido ético-político
- es constructora de paz
- se orienta a la formación de sujetos de derecho
- no está exenta de tensiones, conflictos y controversias

Resultado de su desarrollo y resolución de los obstáculos enfrentados, actualmente en América Latina, la educación en derechos humanos, es parte integral de las políticas públicas de calidad de la educación. Es reconocida en las escuelas y gradualmente ha ido incorporándose en las instituciones formadoras de maestros y

maestras. Además, la educación en derechos humanos se ha diversificado, de suerte que son múltiples las instituciones de la sociedad civil y organizaciones no gubernamentales (ONG) que han asumido tareas de difundirla y desarrollado programas educacionales en ámbitos específicos como son: educación en género, educación ambiental, educación ciudadana, educación multicultural, educación en valores, educación para la paz, educación para la convivencia, la tolerancia y no la discriminación, etc. Sin embargo, a pesar del reconocimiento logrado y de su desarrollo teórico y pedagógico-didáctico, la educación en derechos humanos enfrenta tensiones y dilemas aún no resueltos.

En primer lugar, existe una tensión respecto a la estrategia de inserción de los derechos humanos en el currículo: para algunos, debiera incorporarse como una asignatura más de la malla curricular, asignándole un número de horas programáticas. De esta forma, los derechos humanos adquieren estatus y poder al concebirse como una materia tan válida como lo es la matemática, el lenguaje, las ciencias, la historia y las ciencias sociales, las artes, etc. Pero también, hay quienes sostienen que los derechos humanos debieran ser abordados transversalmente en el currículo, incorporándolos en todas las asignaturas. El argumento que avala esta postura es que los derechos humanos están vinculados y pueden enseñarse, de una u otra manera, en todas las disciplinas que aborda el currículo. Por ejemplo, el lenguaje que entrega las habilidades comunicativas permite argumentar la defensa de los derechos propios y de las demás personas; la matemática vinculándola con temas sociales; las ciencias con los derechos reproductivos y ambientales; la historia y las ciencias sociales con los derechos políticos, económicos, sociales y culturales; las artes con el derecho a la libre expresión, etc. De esta forma, son todas las asignaturas responsables de la adquisición de conocimientos, habilidades y actitudes vinculadas con los derechos humanos.

La segunda tensión refiere a la contradicción existente entre un discurso ciudadano y de quienes velan por la defensa de los derechos humanos, que apunta a la formación de estudiantes respetuosos y defensores de los derechos humanos y alertas frente a su violación, y la realidad social, cultural, económica y política que, cotidianamente, conculca los derechos de las personas. Esta contradicción se reproduce en el ámbito escolar, puesto que, el currículo manifiesto-oficial expone un discurso articulado y democrático de conocimientos, habilidades y actitudes en torno a los derechos humanos y una cultura escolar autoritaria, un reglamento disciplinario inconsulto y relaciones interpersonales entre docentes y estudiantes, en ocasiones, intolerantes y discriminadoras, lo contradicen.

Una tercera tensión refiere a la existencia de una polisemia de lenguajes y programas vinculados a los derechos humanos: las instituciones educacionales han sido objeto de una multiplicidad de programas educativos de educación cívica,

educación ética, educación sexual, educación para el desarrollo sustentable, educación para la convivencia y la no violencia, educación para la paz, etc. Pero sucede que, si bien todos estos programas se orientan a la formación de estudiantes que contribuyan a la construcción de una sociedad más igualitaria, justa y humana –y en este sentido a la vigencia de los derechos humanos–, su convergencia no es explicitada, esclarecida ni explicada. Cada programa aparece como un compartimiento estanco, desligado de los otros, generando confusiones y dificultades en su enseñanza e incluso el rechazo a tal diversidad de acciones (Magendzo, 2000).

Una tensión adicional remite al hecho de que, en general, las escuelas de América Latina se han centrado preferentemente en el desarrollo de competencias cognitivas, en el aprendizaje memorístico y en contenidos desvinculados de los problemas económicos, socio-culturales y políticos contingentes y de los intereses de sus estudiantes. Mientras que la educación en derechos humanos, por definición, es problematizadora, contextualizada, política, vinculada con las emociones y con la vida presente y futura del estudiantado. Por ello, en ocasiones, la educación en derechos humanos aparece como disruptiva, desafiante e incluso provocadora y conflictiva.

La existencia de estas tensiones manda a continuar la reflexión para que la educación en derechos humanos se mantenga al servicio del proyecto histórico que permita erradicar las injusticias, las discriminaciones, las inequidades y la falta de reconocimiento de la diversidad política, social y cultural que caracteriza a las sociedades actuales.

Negación del conflicto

Como se evidencian en las tensiones expuestas, el conflicto está siempre presente en la educación en derechos humanos. Además, incorporar el conflicto en la educación en derechos humanos es un imperativo ético-político ineludible. Esto, porque el conflicto es parte inherente a los derechos humanos, ya que estos se han construido como resultado de disputas entre grupos y pueblos. Y es precisamente esta historia saturada de intensas e incesantes luchas y conflictos la que obliga a la vigilancia de su cumplimiento.

No se debe olvidar que la Declaración Universal de los Derechos Humanos (Naciones Unidas, 1948) surgió después de la Segunda Guerra Mundial, cuando la comunidad internacional tomó conciencia de las múltiples e inhumanas violaciones a los derechos humanos que se habían cometido. Además, por su propia naturaleza, los derechos humanos siempre se plantean en la disyuntiva existente

entre su vigencia y su atropello, entre el discurso que induce a su cumplimiento y un contexto que los infringe (Magendzo y Donoso, 1992).

Sin embargo, no solo en el ámbito de los derechos humanos se ha negado el conflicto. La escuela –frecuentemente– también presenta la realidad social como un sistema de cooperación donde sus partes constituyentes se vinculan en una relación funcional y cada elemento aporta al mantenimiento de la continuidad de la sociedad. Por tanto, el conflicto se presenta como antitético al adecuado funcionamiento social (Apple, 1986). También sucede que la escuela presenta el conocimiento científico como un saber consensuado, negando todas las tensiones y conflictos que permiten generar los nuevos saberes (Apple, 1986). De lo anterior se hace evidente que no es posible trabajar en educación en derechos humanos sin incorporar el conflicto.

Inclusión del conflicto

El conflicto en educación se introduce al currículo con el concepto de ‘tema controversial’. Estos son, como han sido definidos en Toledo, Magendzo, Gutiérrez e Iglesias (en prensa) y Toledo, Magendzo, Gutiérrez, Iglesias y López-Facal (en prensa) situaciones, temas, problemáticas sociales sobre los cuales los grupos sociales no han logrado construir un consenso (Crick, 1998 en Levinson, 2006). Se trata de temas que, a nivel social, producen conflictos (Vashist, 1993, en Asimeng-Boahene, 2007). Estos tópicos o situaciones dividen la sociedad, porque los diferentes grupos que la componen han entregado explicaciones o soluciones diferentes que son irreconciliables entre sí (Crick, 1998; Oultdon, Day, Dillon y Grace, 2004 y Wales y Clarke, 2005, en Levinson, 2006; Stradling, 1985, en Oultdon et al., 2004). Esta diferencia o diversidad de interpretaciones o explicaciones se funda en creencias y valores que portan los diferentes grupos (Stradling, 1984, en Harwood y Hahn, 1990).

En el ámbito de los derechos humanos también existen conflictos en su interpretación, vulneración o aplicación. En muchas ocasiones, las situaciones vinculadas a los derechos humanos se tornan conflictivas porque están en juego propuestas distintas sobre su jerarquización.

Además, como indica Castillo (2005, pp. 102-104):

Actualmente es bastante común, tanto en la doctrina (Rodríguez, 1988; Peces-Barba, 1999; Prieto Sanchís, 1992.; Rűfner, 1976; Schlink, 1976; Bethge, 1977; Schneider, 1979; Hess, 2000) como en la jurisprudencia constitucional, que se hable de “conflicto” de derechos fundamentales. Según una visión conflictivista de los derechos fundamentales éstos son realidades que eventualmente pueden entrar en oposición entre sí. Esto es así porque se tiene el convencimiento de que:

Al ejercer un derecho fundamental, éste se puede encontrar enfrente, en

postura disconforme a la de ese ejercicio con el titular de otro derecho fundamental que pretende igualmente ejercerlo. En caso de conflicto o de antinomia subjetiva, si se permite la paradoja, quien debe ceder y quien debe continuar cómo se construye ese límite al derecho fundamental, son preguntas claves para una teoría de los derechos fundamentales. (Peces-Barba, 1999, p. 594)

Incluso se afirma que “como las fronteras que definen los derechos son imprecisas, los conflictos devienen inevitables y problemáticos” (García-Pablos, 1985, p. 205).

De igual manera Isique (2012, citando a Castillo, 2005, p. 1) señala que:

... según las *posturas conflictivistas* de los derechos fundamentales, estos constituyen realidades jurídicas que de modo natural tienden a colisionar, siendo inevitables los conflictos, por lo que en esos casos la solución consiste en preferir un derecho y desplazar otro, es decir, se termina por colocar a uno de los derechos en conflicto por encima del otro.

Controversia fundamental

Una razón central de la controversia entre derechos se vincula estrechamente con el concepto de dignidad humana a la que refiere la Declaración Universal de Derechos Humanos, que en su Artículo N° 1 señala: “Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros” (Naciones Unidas, 1948, párr. 1).

Al respecto, el investigador oriental Lee (2008, citado por Bohórquez y Aguirre, 2009, p. 42) señala que:

A pesar de su status preeminente en el Derecho Internacional y en una gran cantidad de Constituciones Políticas, la dignidad no posee aún un significado concreto o una definición consistente. Esta falta de precisión suele llevar a que los jueces pongan sus propios estándares morales en medio de demandas opuestas de derechos que tienen posibilidades de ser consideradas como violaciones a la dignidad. La ambigua naturaleza de la dignidad humana se vuelve aún más problemática cuando se considera de forma intercultural.

En consecuencia, la primera noción está cruzada por tres tensiones estrechamente relacionadas:

Carácter natural / carácter consensual

La tensión se encuentra entre la concepción natural de la dignidad humana frente a su carácter consensual.

Se plantea que:

... la dignidad es una característica “natural” con la que nacen todos los seres humanos. ... De esta manera, la dignidad aparece como el elemento definitorio de la idea de naturaleza humana... Desde esta perspectiva, es la naturaleza misma, o Dios, quien otorga a todo individuo perteneciente a la especie humana este atributo esencial llamado “dignidad”. (Soulén, Woodhead, 2006, p. 8, citado en Bohórquez y Aguirre, 2009, p. 43).

De ser así, “... al Estado tampoco le quedaría otra opción diferente a reconocerle su dignidad, pues no son ellos quienes la otorgan” (Bohórquez y Aguirre, 2009, p. 43).

Sin embargo, frente a esta concepción, ya durante la elaboración de la carta fundamental de los derechos humanos, se postuló:

... la idea de dignidad humana es una característica artificial atribuida de forma consensual a todos los seres humanos, dada su utilidad, pero que, no obstante, no posee ninguna correspondencia con una alegada realidad de la naturaleza humana por cuanto la existencia de esta última es puesta en duda. De esta manera, no es cierto que los seres humanos nazcan con dignidad, como si se tratara de un atributo natural o esencial; ésta, más bien, es una ficción moral, política y, especialmente, jurídica que se predica de todos los miembros de la especie humana. Así, son los Estados, en particular los constitucionales respetuosos de los derechos y libertades, los que crean el principio jurídico-político de la dignidad humana. Esta creación se hace, en gran medida, como una manera de intentar garantizar la paz y la convivencia humana pacífica. (Hoerster, 1992, citado en Bohórquez y Aguirre, 2009, p. 44)

Carácter abstracto / carácter concreto

La tensión que opone el carácter abstracto frente a su carácter concreto, surge debido a que:

... la dignidad humana ha sido concebida como un imperativo general según el cual cada ser humano es un fin en sí mismo que, por ende, no puede ser instrumentalizado para ningún otro fin. Esto se traduce en una máxima moral según la cual cada ser humano racional debe tratarse a sí y a todos los seres humanos que comparten tal ‘atributo’ como un fin en sí mismo y nunca como un medio. ...

Sin embargo, este carácter de verdad incuestionable puede explicarse por el hecho de tratarse de una definición completamente vacía. En otras palabras, la idea abstracta de dignidad corre el riesgo de carecer de contenido práctico. Es por esto que los desacuerdos empiezan a aparecer cuando tal idea se va traduciendo en aspectos más concretos de la vida social y política, como por ejemplo, tener cierta clase de derechos y posibilidades (ciertos trabajos, cierto nivel educativo, ciertas relaciones sociales, etc.).

Es así como, además de aceptar alguna noción abstracta de lo que es la dignidad humana, el polo opuesto de esta segunda tensión enfatiza la necesidad según la cual la dignidad requiere de aspectos más concretos que tengan un mayor nivel de verificación. Entre estos aspectos se encontrarían, entre otros, la libertad de escoger una profesión pero también la garantía de recibir una remuneración justa por ella; la posibilidad de acceder a la educación pero también la libertad de escoger el tipo de la misma; el goce de ciertos derechos fundamentales y definitorios de lo que es un ser humano, como por ejemplo la propiedad privada, pero también el disfrute de los medios materiales indispensables para una vida valiosa, etc. (Peces-Barba, 2003, p. 77, citado en Bohórquez y Aguirre, 2009, pp. 44-45)

Carácter universal / carácter particular

La tensión se presenta entre:

... la existencia de un valor absoluto y universal como lo sería la dignidad humana el cual debería predicarse de todo ser humano en todo tiempo y lugar. En este sentido, la dignidad humana sería una sola, aplicable a todo individuo de la especie humana. (Pico Della Mirandola, 1984, p. 50, citado en Bohórquez y Aguirre, 2009, p. 45)

Sin embargo, dado que:

... la dignidad se relaciona con la idea de un *buen vivir*, resulta poco verosímil afirmar que... puede darse de forma absolutamente universal. Por el contrario, parece ser de mayor aceptación la idea según la cual cada cultura ha desarrollado, en diferentes tiempos y lugares, una idea del “vivir bien” y, en ese sentido, una idea de la dignidad. (Bohórquez y Aguirre, 2009, p. 46)

Entonces, se evidencia que:

... el carácter particular de la dignidad, se refiere al hecho de que más que una “dignidad humana”, lo que realmente existe es una multiplicidad de ideas de varias dignidades, cada una predicada en concreto de grupos sociales cultural e históricamente determinados. (Bohórquez y Aguirre, 2009, p. 46)

Derechos en conflicto

Además de las tensiones analizadas, diversas e innumerables son las situaciones donde los derechos entran en disputas. Piénsese en los conflictos que surgen en los derechos relacionados con la libertad y la igualdad, los intereses públicos y privados, el bien común y el bien individual, la libertad y el orden, la justicia y la inequidad, la libre expresión y las limitaciones a esta, el desarrollo económico y el desarrollo sustentable, las normativas legales nacionales y las normativas internacionales, entre la universalidad de los derechos humanos y el derecho a preservar las tradiciones culturales.

Por ejemplo, se presentan conflictos cuando:

El derecho a la libre expresión y el derecho a la privacidad y la intimidad, se tensiona cuando un medio de comunicación da a conocer públicamente la vida íntima de una familia sin consentimiento de esta.

El derecho al desarrollo económico que forman parte de los derechos económicos, sociales y culturales (Naciones Unidas. Derechos Humanos, 1966) y los derechos ambientales se tensionan cuando los países, en la búsqueda del desarrollo económico nacional, implementan modelos económicos que vulneran los derechos ambientales.

El derecho a la vida y el derecho a la libertad personal entran en conflicto cuando el médico accede al pedido explícito de un paciente de interrumpir su vida para ejercer su derecho de libertad de elección voluntaria para interrumpir su vida por razones humanitarias (eutanasia).

El derecho a la vida y el derecho al aborto terapéutico se tensionan porque la mujer tiene derecho a informarse y a tomar sus propias decisiones, las que no solo afectan su cuerpo sino su proyecto de vida. Por ello, la mujer tiene el derecho legítimo a tomar la decisión de continuar o interrumpir un embarazo, por ejemplo, cuando su embarazo es producto de una violación y el Estado la obliga a tener un hijo bajo esas circunstancias.

El derecho que tiene la mujer al trabajo y el derecho a la igualdad y a una remuneración equitativa se tensiona porque, en muchos de los países de América Latina, las mujeres en trabajos que exigen las mismas calificaciones, competencias y desempeños perciben menos salarios que los hombres (un 30% menos).

El derecho a la educación y el derecho a la libertad religiosa entran en disputa cuando el derecho consagrado en una serie de instrumentos internacionales y constitucionales a cursar la educación obligatoria en la escuela pública que, por definición, es laica, se prohíbe a una niña musulmana que asista a sus clases en un colegio público portando el hiyab o pañuelo símbolo de la religión musulmana, como ha sucedido en Francia.

El derecho a no ser sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes entra en conflicto con el derecho a la seguridad personal y colectiva, puesto que, en ocasiones, se aduce que hay necesidad de recurrir a métodos indignos e ignominiosos con el fin de que una persona entregue información respecto a un atentado que permitirá salvar la vida de mucha gente.

Enseñanza de los derechos humanos centrada en el conflicto

Dada la necesidad de reconocer los conflictos que existen entre los derechos y en su aplicación, se hace necesario incorporar el conflicto en la educación en derechos humanos. Por ello, se requiere de una estrategia pedagógica que se funde en los siguientes principios y una estrategia didáctica acorde con ella.

Los principios pedagógicos que orientan la enseñanza de los temas

controversiales' en derechos humanos se vinculan estrechamente con la pedagogía crítica, la que se sustenta en la teoría crítica de la Escuela de Frankfurt (Horkheimer, 2000). La pedagogía crítica vincula a la pedagogía crítica con una práctica moral y política. Por ello, descarta la idea de que la pedagogía sea un problema de método, un problema práctico y técnico. La pedagogía crítica es un enfoque educativo que intenta deliberadamente influenciar en cómo y qué conocimiento e identidades se producen en cada relación de poder y contexto particular.

Paulo Freire, quien es considerado el inspirador de la pedagogía crítica, desarrolló su propuesta de alfabetización conforme con su filosofía concientizadora, apelando al debate grupal sobre situaciones existenciales significativas para quienes se incorporaban al mundo de la lecto-escritura, en las que el sujeto debía ser activo, dialogante y desarrollar su espíritu crítico. Este método psicosocial, basado en el concepto antropológico de cultura y en la distinción entre el mundo de la naturaleza y el de la cultura, es de carácter inductivo, porque parte de la realidad existencial inmediata de los sujetos, aunque la trasciende y amplía; es dialógico, porque se desarrolla con base en la discusión colectiva; y es problematizador de la realidad que circunda al sujeto (Freire, 1985, 2009).

Por tanto, si desde esta perspectiva, lo central son el sujeto docente y el sujeto estudiante, en tanto sujetos de derechos, que se construyen en la interacción y el diálogo intersubjetivo, la enseñanza de los 'temas controversiales' en educación en derechos humanos requiere tener en cuenta que:

El poder simbólico se distribuya equitativamente, de suerte que cada participante de la situación educativa tenga la posibilidad y capacidad de expresarse y decidir libremente y ser escuchado o escuchada en relación con el 'tema controversial' sobre los derechos humanos analizado. De esta manera, el proceso dialógico se convierte en una herramienta de aprendizaje y de empoderamiento.

El diálogo intersubjetivo se debe estructurar de acuerdo con las reglas y el marco referencial que establece el mismo grupo dialogante, para asegurarse que la totalidad participe y exprese sus interpretaciones sobre el tópico en cuestión.

Al comenzar el análisis de un 'tema controversial' en derechos humanos, y después de una motivación y explicación sucinta por la parte docente, se debe dar cabida a que el estudiantado se pronuncie respecto al tópico desde sus pre-concepciones, considerando sus historias personales y su vida cotidiana. Luego, se requiere un espacio para que el personal docente incorpore información relevante proveniente de diferentes fuentes informadas y rigurosas a las que va a recurrir el estudiantado para, nuevamente, examinar el 'tema controversial' desde diversos puntos de vista.

El tratamiento de los 'temas controversiales' en la educación en derechos humanos

en interacción dialógica, es un proceso que tiene como propósito fundamental apoyar la construcción del sujeto de derechos, pero también es un espacio que permite que el conocimiento emerja como resultado de la aproximación de los saberes construidos en la vida cotidiana de estudiantes y de los saberes que circulan en los contextos donde su vida tiene lugar.

Al presentarle al estudiantado situaciones controversiales sobre derechos humanos, se intenta desarrollar competencias cognitivas, afectivas y sociales necesarias para que participe de una sociedad democrática como sujeto crítico y defensor de los derechos humanos. Específicamente, permite desarrollar habilidad para reconocer diferentes puntos de vista, desarrollar el razonamiento crítico y la evaluación basada en la evidencia en el análisis de temas significativos. Esto, porque el análisis de 'temas controversiales', en general y los relacionados con los derechos humanos, en especial, capacita al estudiantado para analizar críticamente problemas sociales relevantes en que los derechos humanos están en juego.

Una pedagogía centrada en el conflicto considera la libertad de elegir, de expresarse, de tomar decisiones; condiciones necesarias del espacio pedagógico donde se forma al sujeto de derechos. Solo en esas condiciones, cuando el estudiantado elija qué y cómo abordar un 'tema controversial', tendrá más posibilidades de desarrollar perspectivas críticas.

El tratamiento de los 'temas controversiales' referidos a los derechos humanos en la deliberación y el diálogo tiene como propósito fundamental apoyar la construcción del sujeto de derechos. Es un espacio que permite que el conocimiento emerja como resultado de la aproximación de los saberes propios de la experiencia cotidiana del estudiantado y de los saberes acumulados en torno a los temas que se analizan.

La estrategia didáctica propia de la educación en derechos humanos centrada en el conflicto, al fundarse en la deliberación y el diálogo, debe asegurar que el poder se distribuya equitativamente, de suerte que cada participante de la situación educativa tenga la posibilidad de expresarse, de decidir libremente y de ser escuchado. Esto no significa que se trate de un encuentro carente de planificación. Por el contrario, como toda acción pedagógica, esta debe estar debidamente planificada con el propósito de obtener los resultados esperados. Pero, en la planificación y organización de la situación de aprendizaje, participan tanto el personal docente como el estudiantado, estableciendo conjuntamente la reglas, por ejemplo: escuchar con respeto, no interrumpir, respetar las opiniones expresadas por otras personas, criticar las ideas no a las personas, permitir a los otros individuos la oportunidad de expresarse, etc. Así, la deliberación y el dialógico se convierten en una herramienta de aprendizaje y de empoderamiento.

La estrategia pedagógica-didáctica focalizada en la deliberación y el diálogo

demanda al profesorado crear condiciones que les permitan a sus estudiantes expresar libremente sus contradicciones y ambigüedades sobre el tópico analizado. También, le pide cuestionar las preconcepciones propias y ajenas, explorar pensamientos y sentimientos, escuchar sin juzgar –con el propósito de entender y validar las experiencias y sentimientos de las otras personas–, buscar significados compartidos y diversificar sus interpretaciones, trabajar en equipo, articular áreas de conflicto y diferencias, construir relaciones y tomar decisiones (Zuñiga, Nagda, Chesler y Cytron-Walker, 2007).

Además, el profesorado debe estar capacitado para enfrentar posibles dificultades y resistencias que se presentan en las instituciones educacionales, su personal directivo y padres y madres de familia cuando se enseñan ‘temas controversiales’. En efecto, la bibliografía evidencia que en muchas ocasiones el profesorado es reticente a enseñar ‘temas controversiales’ por temor a que se le acuse de ser parcial o de ocultar segundas intenciones, estar implicado en las argumentaciones que expone y en el debate (Cotton 2006), temor a que los ‘temas controversiales’ puedan conducir a que se desarrollen animosidad entre el propio estudiantado (Wilson, Hass, Laughlin y Sunal, 2002).

Sin embargo, es fundamental que los ‘temas controversiales’ presentes en la educación en derechos humanos se trabajen en la escuela, porque en esas instancias el estudiantado puede hacer uso de su libertad de elección y de expresión, y puede tomar decisiones al interior de la escuela (Magendzo, 2006). Puede vivenciar una genuina y auténtica experiencia de vida en democracia y formarse como ciudadanos y ciudadanas de una sociedad diversa y tensionada por múltiples conflictos. Prueba de ello es que, quienes analizan ‘temas controversiales’, durante su trayectoria escolar, desarrollan interés por lo político (Hahn, Angell y Tocci, 1988), reportan una actitud política más positiva, mayor participación en actividades políticas (Harwood y Hahn, 1990), mayor tolerancia cívica (Goldenson, 1978) e interés en los temas sociales (Curtis y Shaver, 1980). Por eso, algunas escuelas han incorporado los ‘temas controversiales’ en el currículo como una estrategia para promover la futura participación política de sus estudiantes (Hess, 2005).

Referencias

- Apple, M. (1986). *Ideología y currículo*. Madrid: Ediciones Akal.
- Asimeng-Boahene, L. (2007). Creating Strategies to Deal with Problems of Teaching Controversial Issues in Social Studies in African Schools [Creando estrategias para lidiar con problemas de enseñar temas controversiales en Estudios Sociales en escuelas africanas]. *Intercultural Education*, 18(3), 231-242. doi: <http://dx.doi.org/10.1080/14675980701463588>
- Bohórquez, V. y Aguirre, J. (Diciembre, 2009). Las tensiones de la dignidad humana: Conceptualización y aplicación en el derecho internacional de los derechos humanos. *Sur Revista Internacional de Derechos Humanos*, 6(11), 41-63. Recuperado de <http://www.surjournal.org/esp/conteudos/pdf/11/02.pdf>
- Castillo, L. F. (Enero-Junio, 2005). ¿Existen los llamados conflictos entre derechos fundamentales? *Cuestiones Constitucionales*, 12, 99-129. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=88501204>
- Cotton, D. R. E. (2006). Teaching Controversial Environmental Issues. Neutrality and Balance in the Reality of the Classroom [Neutralidad y Equilibrio en el contexto del aula]. *Educational Research*, 48(2), 223-241. Recuperado de http://scholar.google.com/scholar_url?hl=es&q=http://www.researchgate.net/publication/228785938_Teaching_controversial_environmental_issues_neutrality_and_balance_in_the_reality_of_the_classroom/file/e0b49519295bf20899.pdf&sa=X&scisig=AAGBfm2QnDUXFY_Cdcesjs_ss_gx9bHTjw&oi=scholar
- Crick, B. (1998). *Education for Citizenship and the Teaching of Democracy in Schools (Final report of the Advisory Group on Citizenship) [Educación par ciudadanía y la enseñanza de la Democracia en escuelas (Reporte final del grupo asesor en ciudadanía)]*. Great Britain: Cualificaciones y Curriculum Authority. Recuperado de <http://dera.ioe.ac.uk/4385/1/crickreport1998.pdf>
- Curtis, C. y Shaver, J. P. (Abril, 1980). Slow Learners and the Study of Contemporary Problems [Estudiantes con ritmo de aprendizaje lento y el estudio de problemas contemporáneos]. *Social Education*, 44(4), 302-309.
- Freire, P. (1985). *Pedagogía del oprimido*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Freire, P. (2009). *La educación como práctica de la libertad*. Madrid: Siglo XXI de España Editores.
- Goldenson, D. R. (1978). An Alternative View About the Role of the Secondary School in Political Socialization: A Field-Experimental Study of the Development of Civil Liberties Attitudes [Una mirada alternativa respecto al rol de la enseñanza secundaria en la socialización política: Un estudio piloto en el desarrollo de las actitudes vinculadas a las libertades civiles]. *Theory & Research in Social Education*, 6(1), 44-72. doi: <http://dx.doi.org/10.1080/00933104.1978.10506023>

- Hardwood, A. y Hahn, C. (1990). *Controversial Issues in the Classroom [Temas controversiales en el aula]*. Recuperado de <http://www.ericdigests.org/pre-9218/issues.htm>
- Hess, D. (Enero-Febrero, 2005). How do Teachers' Political Views Influence Teaching About Controversial Issues? [¿De qué manera la postura política del maestro influye en la enseñanza de temas controversiales?]. *Social Education*, 69(1), 47-48. Recuperado de <http://www.procon.org/sourcefiles/Views.pdf>
- Horkheimer, M. (2000). *Teoría tradicional y teoría crítica*. Barcelona: Paidós.
- Isique, M. D. (2012). *Los conflictos entre derechos fundamentales y los métodos de resolución*. Recuperado de http://www.ussvirtual.edu.pe/Documentos/derecho/produccionjuridica/200902/LOS_CONFLICTOS_ENTRE_DERECHOS_FUNDAMENTALES_Y_LOS_METODOS_DE_RESOLUCION.doc
- Levinson, R. (Agosto, 2006). Towards a Theoretical Framework for Teaching Socio-Scientific Controversial Issues [Acercamiento a un marco teórico para enseñar temas socio-científicos controversiales]. *International Journal of Science Education*, 28(10), p. 1201-1204. doi: <http://dx.doi.org/10.1080/09500690600560753>
- Magendzo, A. y Donoso, P. (1992). Diseño curricular problematizador en la enseñanza de los derechos humanos. *Cuadernos de educación en y para los derechos humanos IIDH-PIIE*, 4.
- Magendzo, A. (2000). *Dilemas y tensiones en torno a la educación en derechos humanos en democracia*. Recuperado de <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1840/34.pdf>
- Magendzo, A. (2006). *Educación en derechos humanos: Un desafío para los docentes de hoy*. Santiago: Lom Ediciones.
- Magendzo, A. (Ed.). (2009). *Pensamiento e ideas fuerza en la educación en derechos humanos en Iberoamérica*. Santiago: UNESCO / OIE / Editorial SM. Recuperado de <http://unescopaz.uprrp.edu/documentos/ideasfuerza.pdf>
- Naciones Unidas. (1948). Declaración Universal de Derechos Humanos. Recuperado de <http://www.un.org/es/documents/udhr/>
- Naciones Unidas Derechos Humanos. (1966). Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Recuperado de www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx
- Oultdon, C., Day, V., Dillon, J. y Grace, M. (2004). Controversial Issues – Teachers'

**PROTOCOLO DE ACTUACIÓN PARA
QUIENES IMPARTEN JUSTICIA EN CASOS
QUE AFECTEN A PERSONAS MIGRANTES Y
SUJETAS DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL**

PROTOCOLO DE ACTUACIÓN PARA QUIENES IMPARTEN JUSTICIA EN CASOS QUE AFECTEN A PERSONAS MIGRANTES Y SUJETAS DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL²⁸

CAPÍTULO I

Justificación

La migración es una característica inherente de la especie humana, lo que implica que el fenómeno migratorio se mantendrá, e incluso incrementará, en las próximas décadas. Ante esto, es necesario reforzar el entendimiento, sustentado en los estándares internacionales en materia de derechos humanos, de que las personas migrantes, solicitantes de asilo, sujetas de protección complementaria a refugiadas y apátridas son titulares de derechos. Este reconocimiento implica la obligación de los Estados de respetar y garantizar sus derechos humanos, independientemente de su situación migratoria. El abordaje de este fenómeno, desde un enfoque de derechos humanos, requiere de la acción coordinada entre los países involucrados, dado el carácter pluridimensional de la migración; su contribución al desarrollo económico, social, laboral y cultural de los países, y el impacto que tiene la misma sobre las personas migrantes y sus familias.

Abordar la migración desde este enfoque ha servido para contrarrestar la perspectiva de la criminalización de la migración que ya ocurría a mediados de la década de los ochenta y se intensificó tras los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 en los Estados Unidos de América. Esta criminalización se expresa en leyes y políticas que se encuentran en la intersección de la legislación penal y la legislación migratoria. Una de sus manifestaciones es la utilización del término "migrante ilegal", mismo que atenta contra la dignidad humana y, en particular, contra el principio de igualdad. Desde un punto de vista de política migratoria, la utilización del adjetivo "ilegal" sirve de fundamento para que los Estados apliquen normas penales o de carácter sancionatorio a las personas migrantes o sujetas de protección internacional²⁹ cuya situación migratoria es irregular, ya sea porque no cuentan con una autorización para ingresar o porque se excedieron del tiempo para el cual estaban autorizados a permanecer en un determinado país. Sin embargo, la legalidad o ilegalidad no son atributos inherentes a las personas, sino a sus actos.

²⁸ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Dirección General de Estudios, Promoción y Desarrollo de los Derechos Humanos. Consultado el 05 de octubre de 2015 en la URL: <http://www.sitios.scjn.gob.mx/codhap/protocolo-de-actuaci%C3%B3n-para-quienes-imparten-justicia-en-casos-que-afecten-personas-migrantes-y-suje>

²⁹ Personas solicitantes de asilo, refugiadas, sujetas de protección complementaria y apátridas.

Entre las personas extranjeras, que por diferentes motivos transitan o residen en el país, hay un grupo que enfrenta una situación de mayor vulnerabilidad o riesgo, debido a diversos factores. Este grupo está en desventaja respecto de quienes cuentan con la nacionalidad mexicana. Entre dichos factores, está el hecho de que no cuentan con documentación que acredite su estancia regular en el país; su situación de marginación; el desconocimiento de la cultura, el idioma y las leyes nacionales; el miedo de ser descubiertas por las autoridades migratorias; el verse orilladas a huir de sus países de origen porque su vida, integridad, seguridad o libertad corren peligro, y las condiciones en las que viajan. La situación de vulnerabilidad de las personas migrantes y sujetas de protección internacional se agrava cuando se presentan distintos supuestos de discriminación combinados; es decir, la discriminación interseccional.

Este es el caso, por ejemplo, de mujeres, niños, niñas, adolescentes, personas de la tercera edad, o personas indígenas migrantes. En estos casos, la condición migratoria –como factor por el cual se discrimina– se une a la edad, el sexo, género o la identidad étnica. Por otro lado, las personas migrantes y sujetas de protección internacional que viajan sin la documentación correspondiente son fácilmente víctimas de delitos y violaciones a derechos humanos por parte del crimen organizado, el cual se ha involucrado activamente en el secuestro, la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes. Esto hace necesaria la promoción del acceso a la justicia de las personas extranjeras, el cual se perfila como derecho a favor de las personas migrantes³⁰ desde la ratificación de México de la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y sus familiares en 1990, la adhesión a la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los refugiados en el 2000 y los cambios a la Ley General de Población.

Asimismo, la reforma constitucional en materia de derechos humanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011, establece que la jerarquía entre las normas constitucionales y los tratados internacionales de los que México es parte ya no es relevante para decidir qué norma debe ser aplicada en materia de derechos humanos. El criterio que prevalece para seleccionar la norma aplicable en determinada situación es el mayor grado de protección que brinda a la persona y a sus derechos, lo que se conoce como principio pro persona. Además, el Poder Judicial, en todos sus órdenes, debe ejercer no únicamente un control de constitucionalidad, sino también un control de convencionalidad.

³⁰ La Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) reportó que, en un solo año, en México hubo 11 mil secuestros de personas migrantes. Disponible en: www.lajornadajalisco.com.mx/2013/03/04/mexicoregistra-11-mil-secuestros-de-inmigrantes-en-un-ano-cndh/

Reformas a la Ley General de Población en México

- 1) En 2008, se despenalizó la migración, cuando se reconoció que las personas que entran de manera irregular al territorio nacional no cometen delito alguno, sino únicamente una falta administrativa.
- 2) En 2010, se concedió el acceso a la justicia para todas las personas migrantes independientemente de su situación migratoria, así como el reconocimiento de la posibilidad de proponer quejas ante organismos públicos de derechos humanos.

Al respecto, el 24 de junio de 2011, se denunció ante la SCJN la Contradicción entre los criterios sostenidos por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito y el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito. La Contradicción de Tesis quedó registrada bajo el número 293/2011, fue enviada a la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y resuelta por el Pleno el 3 de septiembre de 2013. La resolución de la Contradicción establece que las normas de derechos humanos, independientemente de su fuente, no se relacionan en términos jerárquicos e integran conjuntamente el parámetro de regularidad constitucional, salvo en el caso de las restricciones de derechos expresamente contenidas en la Constitución, respecto de las cuales prevalece lo establecido en ésta última.

Este escenario proporciona al Poder Judicial una oportunidad única para primar las normas –sean de origen nacional o internacional– que signifiquen una mayor protección a los derechos humanos de las personas migrantes y sujetas de protección internacional, así como para sentar precedentes que supriman las barreras que actualmente les impiden el acceso efectivo a la justicia. Finalmente, la discusión sobre la necesidad de crear una normativa especializada en el tema migratorio se materializó el 25 de mayo de 2011 con la publicación de la Ley de Migración. Esta Ley representa un avance, pues reconoce derechos no garantizados anterior mente para los extranjeros, como el derecho a la educación, a la salud, a los actos del registro civil y a la personalidad jurídica. Asimismo, retoma derechos fundamentales que ya tenían reconocidos, derecho a la procuración e impartición de justicia con respeto al debido proceso y a la posibilidad de ingresar quejas ante organismos de derechos humanos. En 2011, también se promulgó la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria (LSRyPC), un cuerpo normativo especializado en la materia³¹.

Si bien todos estos cambios son positivos, el acceso a la justicia de las personas migrantes y sujetas de protección internacional aún enfrenta barreras y obstáculos

³¹ Actualmente, existen avances legislativos a nivel local como la Ley de Interculturalidad, Atención a Migrantes y Movilidad Humana en el Distrito Federal.

de facto, en particular factores culturales –idioma, religión y el desconocimiento de la legislación mexicana–, así como factores económicos –carencia de recursos para contratar servicios de defensoría o para costear los gastos derivados de un juicio. A estas barreras se suman los trámites burocráticos, traducidos en la exigencia de requisitos adicionales; el poco tiempo del que muchas de estas personas disponen para dar seguimiento a sus procedimientos legales, sobre todo en los horarios definidos institucionalmente para ello; la carencia de un domicilio estable para recibir notificaciones, así como la desconfianza en las autoridades, aunada al temor de ser detenidas en una estación migratoria, o bien a ser deportadas a sus países de origen. Esta situación propicia que las personas migrantes y sujetas de protección internacional sean blanco de una gran cantidad de violaciones a derechos humanos, y que éstas queden impunes.

Estas violaciones y la impunidad consecuente son inaceptables porque, de acuerdo a los compromisos internacionales adquiridos y a las recientes reformas constitucionales, México está obligado a respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de todas las personas nacionales y extranjeras de manera igualitaria. Este reconocimiento de las obligaciones a cargo del Estado es recogido por la Ley de Migración, la cual señala como primer principio de la política migratoria el respeto irrestricto a todos los derechos humanos de las personas migrantes, nacionales y extranjeras, con especial atención a los grupos en situación de vulnerabilidad. Dicha Ley también establece que la situación migratoria irregular, en ningún caso, configurará por sí misma la comisión de un delito. Además, la normativa prevé que la política migratoria deberá ser congruente, de manera tal que el Estado mexicano garantice la vigencia de los derechos que reclama para sus connacionales en el exterior en caso de admisión, ingreso, permanencia, tránsito, deportación y retorno asistido de personas extranjeras en su territorio.

Todos estos avances en materia de derechos humanos han creado un nuevo paradigma que exige que quienes imparten justicia conozcan las fuentes normativas de origen nacional e internacional; las interpreten en el sentido de maximizar la protección de los derechos humanos de las personas migrantes y sujetas de protección internacional, y ejerzan, de acuerdo con los principios hermenéuticos consagrados en el artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), el control difuso de constitucionalidad y convencionalidad. Es importante también que quienes imparten justicia identifiquen la jurisprudencia emanada de los tribunales internacionales y regionales, en particular la de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), así como las resoluciones y recomendaciones emitidas por otros órganos de protección de derechos humanos a nivel universal o regional.

Las reformas normativas, la jurisprudencia reciente y la necesidad de considerar la realidad que viven las personas migrantes y sujetas de protección internacional de manera cotidiana en todo análisis jurídico son algunas de las razones por las que la Presidencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sugiere la aplicación del

presente Protocolo. Este documento, sin ser vinculante, busca ser una herramienta que, de manera respetuosa de la autonomía e independencia judicial, auxilie a las y los juzgadores en la tarea de impartir justicia en casos que afecten a personas migrantes y sujetas de protección internacional, adecuándose a los más altos estándares nacionales e internacionales, tal como lo marca el artículo 1 de la CPEUM.

Capítulo 2

Situación General de las Personas Migrantes y Sujetas de Protección Internacional

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) calcula que el flujo de migrantes internacionales a nivel mundial asciende a 214 millones de personas, de las cuales 40 millones son migrantes indocumentadas³².

Así, hoy una de cada 33 personas en el mundo es migrante. La Organización Internacional de la Migraciones (OIM) define los flujos mixtos como movimientos de población complejos, que incluyen a personas refugiadas, solicitantes de asilo, migrantes económicos, víctimas de trata, víctimas de tráfico, niños, niñas y adolescentes no acompañados o separados, personas que fueron objeto de violencia, comerciantes transfronterizos y personas migrantes que se desplazan por causas ambientales³³.

Los flujos mixtos están relacionados con los movimientos irregulares de personas en tránsito que viajan sin la documentación necesaria, atraviesan fronteras y llegan a su destino sin autorización del Estado receptor. Estos flujos ocurren en todas partes del mundo y representan un reto para los Estados porque vulneran su derecho soberano para determinar qué personas pueden entrar en su territorio y bajo qué circunstancias. Al mismo tiempo, las personas que los integran son más propensas a sufrir privaciones, violaciones de derechos humanos y discriminación.

Son varios los factores que han colocado a las personas migrantes y sujetas de protección internacional en situación de vulnerabilidad: deterioro económico desde sus países de origen, las brechas salariales, las pocas oportunidades de educación, la falta de trabajo y la violencia, por citar algunos. Estos factores también influyen

³² Organización Internacional para las Migraciones, *Hechos y cifras*. Disponible en: www.iom.int/cms/es/sites/iom/home/about-migration/facts--figures-1.html. Fecha de consulta: 19 de febrero de 2013.

³³ Organización Internacional para las Migraciones, *Migración irregular y flujos migratorios mixtos: Enfoque de la OIM*, nonagésima octava reunión, 19 de octubre de 2009. Disponible en: www.iom.int/jahia/webdav/site/myjahiasite/shared/shared/mainsite/policy_and_research/policy_documents/MC-INF-297-Flujos-Migratorios-Mixtos_ES.pdf. Fecha de consulta: 18 de febrero de 2013.

en su decisión de migrar. La situación económica también les afecta en el viaje y provoca, por ejemplo, que lo realicen en condiciones precarias y sin poder satisfacer sus necesidades básicas.

Durante el trayecto y ya en México, en particular, el hecho de viajar sin la documentación requerida expone a esta población a un sinnúmero de violaciones a derechos humanos. Las rutas migratorias han sido identificadas por grupos criminales que roban, secuestran y asesinan. También se han presentado casos de reclutamiento forzoso por parte de grupos criminales, así como explotación laboral y sexual, tráfico ilícito de migrantes y trata de personas. La CNDH documentó la participación de alguna autoridad migratoria en la comisión del delito en el 8.9% de los casos de secuestros de personas migrantes. Así, quienes cometen el delito de secuestro solicitan a quienes migran los números telefónicos para contactar a sus familiares y pedirles cantidades considerables de dinero³⁴.

En el informe relativo a esta problemática generado por la CNDH, se documentaron 214 casos de secuestro masivo de migrantes de abril a septiembre de 2010, con 11,333 víctimas³⁵. De igual forma, las diferencias culturales, religiosas, lingüísticas, así como la falta de un documento migratorio que acredite una legal estancia, ocasiona que las personas migrantes y sujetas de protección internacional sean víctimas de discriminación.

Existe una tendencia hacia el endurecimiento de las políticas migratorias y a vincular este tema al de seguridad nacional, lo que ha ocasionado que las personas migrantes y sujetas de protección internacional tengan que huir de los puntos de verificación migratoria para evitar ser detenidas en estaciones migratorias y, posteriormente, deportadas a sus países. Estas situaciones de riesgo y, en general, lo que enfrentan durante su experiencia migratoria dejan secuelas físicas y psicológicas que comprometen diversas áreas de su identidad e integridad personales.

Capítulo III

Objetivo

Partiendo del respeto a la autonomía e independencia judicial, el presente Protocolo proporciona las reglas de actuación para garantizar el respeto de los derechos humanos de las personas migrantes y sujetas de protección internacional, así como

³⁴ En su informe, la CNDH también destacó que las reformas a la Ley General de Población establecen sanciones para los funcionarios que, con sus actos u omisiones, vulneren los derechos humanos de las y los migrantes. Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Informe Especial sobre Secuestro de Migrantes en México, 22 de febrero de 2011. Disponible en: www.cndh.org.mx/sites/all/fuentes/documentos/informes/especiales/2011_secmigraentes.pdf, p. 27 y 63. Fecha de consulta: 18 de febrero de 2013.

³⁵ *Ibidem*, p. 26.

los principios y los principales instrumentos jurídicos que les aseguran la mayor protección posible. Basado en el marco jurídico de origen nacional e internacional, pretende dotar de herramientas a quienes imparten justicia para identificar la norma que protege de manera más amplia los derechos humanos de las personas migrantes y sujetas de protección internacional.

Su aplicación busca coadyuvar en la emisión de criterios jurisprudenciales con enfoque de derechos humanos que consoliden el cambio del paradigma de aquél que criminaliza a la migración por el que reconoce a las personas migrantes y sujetas de protección internacional como sujetas de derecho. El Protocolo reconoce que compete al Poder Judicial la garantía de los derechos humanos de las personas en general, y de las migrantes en particular; la creación de precedentes tendientes a una mayor protección de las personas migrantes, y la eliminación del riesgo de futuras violaciones a los derechos humanos.

También parte de que corresponde a este Poder la interpretación de las disposiciones a las que México se ha comprometido, estableciendo el alcance que tendrán, la forma en la que deberán aplicarse y su relación con otros derechos humanos.

Asimismo, considerando que el Poder Judicial tiene la facultad de supervisar la actuación del resto de los poderes públicos, en algunos casos, enmendará la inejecución total o parcial de ciertas acciones; en otros, consolidará la interpretación de la legislación a favor de las personas migrantes y sujetas de protección internacional. El presente Protocolo está dirigido a todas aquellas personas cuya labor diaria es la impartición de justicia, tanto en sede local como en sede federal, y que, por lo tanto, decidirán sobre casos de personas migrantes y sujetas de protección internacional. No obstante, se reconoce también la utilidad que puede tener para las organizaciones de la sociedad civil y otras personas defensoras, así como para las instancias académicas interesadas en el acceso a la justicia de esta población.

Ante el crecimiento de los flujos migratorios mixtos y la situación de vulnerabilidad en la que se encuentra la población migrante y sujeta de protección internacional, existe el riesgo de que sean víctimas de violaciones a sus derechos humanos. Por ello, resulta fundamental contar con reglas de actuación que propicien que estas violaciones sean resueltas con apego a la normativa y jurisprudencia en materia de derechos humanos.

Este documento contiene tres anexos. El Anexo 1 conjunta el marco jurídico de origen nacional e internacional aplicable a las personas migrantes y sujetas de protección internacional; el Anexo 2 es un directorio en la materia migratoria, entre los que se encuentran organizaciones internacionales, organizaciones de la sociedad civil, instancias gubernamentales y académicas; y el Anexo 3 presenta cuadros con los principales procedimientos en materia migratoria y de asilo.

Capítulo IV

Marco Jurídico

Con la reforma constitucional en materia de derechos humanos en México, el marco jurídico que regula el tema de las personas migrantes y sujetas de protección internacional se convierte en un cuerpo homogéneo, diferenciado en cuanto a su origen –nacional o internacional– pero no en cuanto a su validez y obligatoriedad.

Al respecto, resulta fundamental la redacción del artículo 1º constitucional, en donde lo relevante para establecer qué norma debe ser aplicada es que ésta sea la más protectora, por lo que la jerarquía de los derechos humanos reconocidos en los diversos tratados internacionales de los que México es parte y las normas de la CPEUM ya no es relevante. Así, este Protocolo reúne las disposiciones tanto de origen nacional como de origen internacional que conforman el marco jurídico aplicable para personas migrantes y sujetas de protección internacional.

a) Origen nacional.

El 6 y el 10 de junio de 2011 se publicaron, en el Diario Oficial de la Federación de México, dos reformas constitucionales fundamentales. La primera concierne principalmente al juicio de amparo; la segunda es conocida como la reforma constitucional en materia de derechos humanos.

La primera amplía la procedencia del amparo respecto de los derechos humanos consagrados en tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte; introduce las figuras del amparo adhesivo y de interés legítimo -individual o colectivo; contempla la posibilidad de promover el juicio de amparo por omisiones de autoridades y de generar las declaratorias generales de inconstitucionalidad; entre otras. Estas modificaciones tienen la finalidad de hacer del juicio de amparo un procedimiento judicial más sencillo y efectivo. En concordancia con esta reforma constitucional, el 2 de abril de 2013, se publicó la Ley de Amparo. Estos cambios legislativos son fundamentales para la protección de los derechos humanos de todas las personas, al ser justamente el amparo la principal institución garantista de los derechos humanos en México.

Por su parte, la reforma constitucional en materia de derechos humanos, además de establecer beneficios en cuanto al reconocimiento, respeto y protección de los derechos humanos, incluyó modificaciones en el tema migratorio. En concreto, en los artículos 11 y 33 constitucionales. Estos avances aún esperan perfeccionamiento por medio de la adopción de cambios legislativos que garanticen su efectividad o mediante el ejercicio del control de convencionalidad que impulse su aplicación directa o las interpretaciones necesarias para que adquieran plena

vigencia. Actualmente, el marco constitucional en materia migratoria está contenido, principalmente, en los artículos 1, 11, 14, 16, 17, 30 y 33.

El artículo 1° reconoce que en México todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la CPEUM y en los tratados internacionales de los que México sea parte. El mismo ordinal establece el principio pro persona al enunciar que se favorecerá en todo tiempo la protección más amplia a las personas, primando la obligación de todas las autoridades de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, y el deber del Estado de prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a estos derechos. De dichas obligaciones se desprende la necesidad de que las violaciones a derechos humanos cometidas en contra de personas migrantes y sujetas de protección internacional sean exigibles ante los órganos competentes. Ahora bien, en materia propiamente de asilo, protección de refugiados y migración, los artículos constitucionales fundamentales son el 11, el 30 y el 33.

A partir de la reforma constitucional en materia de derechos humanos, el artículo 11 reconoce el derecho a solicitar asilo³⁶ en caso de persecución por motivos de orden político y el derecho a recibir “refugio”³⁷ por causas de carácter humanitario. Con esta reforma, México establece el derecho de asilo como un derecho humano, fomenta la solidaridad internacional y conserva la tradición mexicana del asilo. La Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria reproduce la normativa universal en la materia. Así, por ejemplo, la Ley resulta novedosa porque incorpora tanto la definición clásica de una persona refugiada, en los términos de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 (Convención de 1951), como la definición latinoamericana ampliada de una persona refugiada, establecida por la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados de 1984. Además, la Ley añade el género como uno de los motivos por los que es posible solicitar el reconocimiento de la condición de refugiado en México.

Por su parte, el artículo 30 constitucional establece que la nacionalidad mexicana se adquiere por nacimiento o por naturalización, y el diverso artículo 33 constitucional señala que cualquier persona que no reúna las características enumeradas en el primero de los numerales citados, será considerada “extranjera”. En cuanto a la reforma al artículo 33 constitucional, se reconoce el derecho de audiencia previa para las personas extranjeras en caso de expulsión, lo que conlleva un elemento fundamental del debido proceso.

³⁶ . A lo largo del documento se utiliza el término de “solicitantes de asilo” por ser éste el reconocido internacionalmente, su análogo en la LSRyPC es el de “solicitantes del reconocimiento de la condición de refugiados”.

³⁷ El derecho al reconocimiento de la condición de refugiados está desarrollado en la LSRyPC. Lo que hace México es *reconocer* o no -en lugar de *otorgar* o no- dicha condición.

Finalmente, al existir la posibilidad de privar de la libertad a las personas migrantes y sujetas de protección internacional en estaciones migratorias, debe observarse lo previsto en el artículo 21 constitucional sobre la duración máxima de detenciones administrativas, así como los artículos 14, 16, 17, 18, 19, 20, 22 y 23 constitucionales para asegurarles el acceso a la justicia y el debido proceso.

Asimismo, en 2011 se crearon leyes especializadas en la materia, como son la Ley de Migración y la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 25 de mayo y el 27 de enero, respectivamente. A estas leyes, se suma la Ley de Nacionalidad, así como los respectivos Reglamentos. Antes de estos avances legislativos, el tema migratorio era regulado en la Ley General de Población y el procedimiento para reconocer la condición de refugiados se realizaba de manera ad hoc a partir de las pocas menciones que existían en esa ley y de la aplicación de los tratados internacionales de los que México es parte en la materia de asilo.

De acuerdo con la Ley de Migración, las personas migrantes que no logren comprobar su situación migratoria regular no cometen delito alguno, sino únicamente una falta administrativa. Sin embargo, con fundamento en dicha ley, se detiene a personas en estaciones migratorias mientras se comprueba su situación migratoria. Las normas de origen internacional y nacional que establecen garantías para las personas privadas de la libertad deben ser aplicadas con la intención de asegurar la protección más amplia a las personas sujetas a procedimiento dentro de una estación migratoria.

B) Origen internacional

Las obligaciones de origen internacional de México provienen de dos fuentes: el Sistema Universal de Derechos Humanos y el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. El Estado Mexicano ha ratificado todos los instrumentos de ambos sistemas. En materia migratoria, el derecho internacional reconoce la potestad soberana de los Estados para controlar sus fronteras, definir los requisitos de ingreso, estancia y expulsión de los extranjeros de su territorio y, en general, de establecer sus políticas migratorias. Sin embargo, las políticas, leyes y prácticas en esta materia deben respetar y garantizar los derechos humanos de todas las personas migrantes y sujetas de protección internacional en razón de que estos derivan de su dignidad humana y han sido ampliamente reconocidos por los Estados a partir de los tratados de derechos humanos que han suscrito a nivel internacional³⁸.

³⁸ Informe Anual 1991, Corte IDH, *Capítulo V, Situación de los Haitianos en República Dominicana*. OEA/Ser.L/V/II.81 Doc. 6 Rev. 1, 14 febrero 1992; CIDH, *Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos de los Solicitantes de Asilo en el Marco del Sistema Canadiense de Determinación de la Condición de Refugiado*. OEA/Ser.L/V/II.106 Doc.40 rev., 28 de febrero de 2000, párr. 166; CIDH, *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de 2000: Segundo Informe de Progreso de la Relatoría sobre Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias*.

El derecho a migrar está estrechamente relacionado con otros derechos, como el de libre circulación, libertad personal, y el acceso a los derechos económicos y sociales. Es por esto que es posible dividir la gran variedad de normas de origen internacional que se aplican a las personas migrantes y sujetas de protección internacional en los siguientes rubros:

- i) las que **reconocen** derechos humanos para todas las personas y por lo tanto, también para las migrantes y sujetas de protección internacional;
- ii) las que **aplican exclusivamente para personas migrantes y sujetas de protección internacional**;
- iii) las que **son específicas** para las personas que además de ser migrantes o sujetas de protección internacional, se encuentran en otra situación de vulnerabilidad, como ser niño, niña o adolescente, o ser víctima, testigo u ofendido" + de un delito como la trata de personas, y
- iv) las que **son aplicables para casos de privación de libertad en estaciones migratorias**.

El único tratado internacional que recoge disposiciones exclusivamente de carácter migratorio es la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migrantes y de sus Familiares de 1990 (Convención de 1990). Esta Convención obedece a la necesidad de proteger a las personas migrantes que trabajan en Estados de los que no son nacionales, así como a sus familiares, en contra de abusos laborales.

La Convención de 1990 reconoce una serie de derechos para las personas trabajadoras migrantes y sus familias, independientemente de cuál sea su situación migratoria. Por ejemplo, les protege de la privación arbitraria de sus bienes, de la confiscación; de la destrucción o intentos de destrucción de documentos de identidad, autorizaciones de entrada, estancia, residencia o permanencia en el territorio de un país, de los permisos de trabajo; entre otros. La Convención especifica que no podrán ser objeto de expulsiones colectivas y que únicamente podrán ser expulsadas en cumplimiento a una decisión adoptada por la autoridad

OEA/Ser./L/V/II.111 doc. 20 rev., 16 de abril de 2000, párr. 6; CIDH, *Informe sobre Terrorismo y Derechos Humanos*. OEA/Ser.L/V/II.116 Doc. 5 rev. 1 corr., 22 octubre 2002, párr. 377; CIDH, *Informe sobre Inmigración en Estados Unidos: Detenciones y Debido Proceso*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 78/10, 30 de diciembre de 2010, párr. 32; CIDH, Demanda ante la Corte IDH, Caso No. 12.688, *Nadege Dorzema y otros: Masacre de Guayubín (República Dominicana)*. 11 de febrero de 2011, párr. 208; CIDH, Demanda ante la Corte IDH, Caso No. 12.271, *Benito Tide Méndez y otros (República Dominicana)*. 29 de marzo de 2012, párr. 260. En este mismo sentido, véase, Corte IDH, *Asunto Haitianos y Dominicanos de origen Haitiano en la República Dominicana respecto República Dominicana*. Medidas Provisionales. Resolución de la Corte IDH de 18 de agosto de 2000, Considerando cuarto; Corte IDH, *Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados*. Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003. Serie A No. 18, párr. 168; Corte IDH, *Caso Vélez Loor Vs. Panamá*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2010. Serie C No. 218, párrs. 97 y 169.

competente conforme a la ley; además, reconoce el derecho de protección especial de aquellas personas que enfrentan una situación de mayor vulnerabilidad.

Esta Convención es la única que define a una persona como trabajador o trabajadora migratoria en los siguientes términos: “toda persona que vaya a realizar, realice o haya realizado una actividad remunerada en un Estado del que no sea nacional”. Para las personas caracterizadas como trabajadores o trabajadoras migratorias, la Convención reconoce su derecho a no ser sujetas de esclavitud o servidumbre, a no realizar trabajos forzados u obligatorios, a que su personalidad jurídica sea reconocida, a regresar a su país de origen, a acceder a los tribunales y a recibir un trato no menos favorable, en cuanto a remuneración y condiciones de trabajo, que aquel que reciben los nacionales del Estado en donde se emplean. A sus familiares también se les reconocen todos estos derechos, así como a tener un nombre y nacionalidad, ser registrados y acceder a la educación.

En el Sistema Interamericano de Derechos Humanos no existe un tratado específico para el tema migratorio; sin embargo, los derechos reconocidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como los otros instrumentos que integran el corpus juris interamericano de derechos humanos, son derechos que los Estados tienen que respetar y garantizar respecto de toda persona que esté sujeta a su jurisdicción. En adición a lo anterior, México ha realizado dos solicitudes de opinión consultiva a la Corte Interamericana:

- i) la Opinión Consultiva 16/99³⁹ del 1 de octubre de 1999 (OC16/99), relativa al derecho a la información sobre la asistencia consular en el marco de las garantías del debido proceso legal, y
- ii) la Opinión Consultiva 18/03 del 17 de septiembre de 2003 (OC18/03), relativa a la condición jurídica y los derechos de las personas migrantes indocumentadas.

Dichas Opiniones Consultivas son fundamentales para el tema migratorio puesto que reconocen el derecho a la igualdad como una norma de jus cogens, exponen los elementos necesarios en materia de debido proceso de personas migrantes. Asimismo, destacan la importancia del derecho a la asistencia consular y el reconocimiento de que, independientemente de su situación migratoria, las personas tienen derecho a condiciones dignas de trabajo de la misma manera que cualquier nacional. Con excepción de la asistencia consular en el caso de personas refugiadas y apátridas, algunos de los principios enunciados en ambas opiniones consultivas resultan también aplicables por analogía a las personas sujetas de protección internacional. Por otro lado, la CIDH estableció un importante precedente

³⁹CIDH, *Opinión Consultiva 16/99: El derecho a la información sobre la asistencia consular en el marco de las garantías del debido proceso legal*, de 1 de octubre de 1999, solicitada por los Estados Unidos Mexicanos. Disponible en: www.derhumanos.com.ar/opiniones%20consultivas/opinion%20consultiva%2016.htm. Fecha de consulta: 6 de enero de 2012.

en el caso Loren Laroye Riebe Star, Jorge Barón Guttlein y Rodolfo Izal Elorz contra México⁴⁰. Al resolver la petición, la Comisión concluyó que dichas personas fueron privadas arbitrariamente de su libertad y expulsadas en forma sumaria de México, sin derecho a la garantía de audiencia y en violación a su derecho de circulación y residencia; que el arresto y la expulsión se efectuaron en violación a su integridad física, y que el Estado mexicano es responsable por la violación de la libertad de asociación y la libertad de conciencia y religión.

El Informe de Admisibilidad y Fondo de la CIDH en el caso de Rafael Ferrer-Mazorra y otros (Los Cubanos del Mariel) contra los Estados Unidos de América⁴¹, así como las sentencias de la Corte IDH en el caso de Vélez Loor contra Panamá⁴² y en el caso de Nadege Dorzema y otros contra República Dominicana aportan elementos sustanciales respecto a la detención en estaciones migratorias⁴³.

Al referirse a la excepcionalidad de la detención migratoria, desde el caso Rafael Ferrer-Mazorra y otros vs. Estados Unidos de América, la Comisión sostuvo que se debe partir de una presunción de libertad y no de una presunción de detención, en donde la detención migratoria sea la excepción y se justifique sólo cuando ésta sea legal y no arbitraria⁴⁴.

⁴⁰ CIDH, *Opinión Consultiva 18/03: Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados*, de 17 de septiembre de 2003, solicitada por los Estados Unidos Mexicanos. Disponible en: www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_18_esp.pdf. Fecha de consulta: 6 de enero de 2012.

⁴¹ CIDH, *Informe de Admisibilidad y Fondo No. 51/01, Caso 9903, Rafael Ferrer-Mazorra y otros (Los Cubanos del Mariel)(Estados Unidos de América)*. 4 de abril de 2001, párrs. 216-219.

⁴² Corte IDH, *Caso Vélez Loor vs. Panamá*, 23 de noviembre de 2010. Disponible en: www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_218_esp.pdf. Fecha de consulta: 6 de enero de 2012.

⁴³ . Corte IDH, *Caso Nadege Dorzema y otros vs. República Dominicana*, 24 de octubre de 2012. Disponible en: www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_251_esp.pdf. Fecha de consulta: 13 de febrero de 2013.

⁴⁴ Informe de Admisibilidad y Fondo No. 51/01, Caso 9903, Rafael Ferrer-Mazorra y otros (Los Cubanos del Mariel) (Estados Unidos de América), *op. cit.*, párrs. 216-219.

Caso Laroye Riebe Star, Jorge Barón Guttlein y Rodolfo Izal Elorz contra México

Los sacerdotes católicos Loren Laroye Riebe Star, de nacionalidad estadounidense, Jorge Alberto Barón Guttlein, de nacionalidad argentina, y Rodolfo Izal Elorz, de nacionalidad española, denunciaron al gobierno mexicano por haberles expulsado acusados de “realizar actividades no permitidas por su status migratorio” y por no haberles respetado el debido proceso.

La CIDH concluyó que los religiosos fueron privados arbitrariamente de su libertad y expulsados en forma sumaria de México, sin derecho a la garantía de audiencia y en violación de su derecho de circulación y de residencia. El juicio de amparo promovido posteriormente por los representantes de los extranjeros expulsados careció de efectividad para protegerlos contra los actos violatorios mencionados. El arresto y la expulsión se efectuaron en violación a la integridad física de los mencionados sacerdotes, y del derecho a la protección de su honra y dignidad. Como resultado del proceder arbitrario de las autoridades, el Estado mexicano resultó igualmente responsable de la violación de la libertad de conciencia y de religión, así como de la libertad de asociación a que tienen derecho los sacerdotes CIDH, Informe de Fondo N° 49/99, Caso 11.610, Loren Laroye Riebe Star, Jorge Barón Guttlein y Rodolfo Izal Elorz (México), 13 de abril de 1999.

Disponible en: www.cidh.org/annualrep/98span/fondo/mexico %2011.610.htm

Por su parte, en la sentencia del caso Vélez Loo contra Panamá, la Corte IDH estableció estándares mínimos para la privación de la libertad por razones migratorias, como el que la misma se realice de conformidad con el derecho a la libertad personal y sus garantías específicas, así como ajustada a los principios de excepcionalidad de la detención y de necesidad, proporcionalidad e idoneidad de la medida en cada caso. Finalmente, en el caso Nadege Dorzema, la Corte IDH reafirma su jurisprudencia en la materia al estudiar la arbitrariedad de la privación de la libertad.

Dado que en la actualidad México recibe flujos migratorios mixtos, es necesario recurrir a otros tratados internacionales específicos para ocuparse de las exigencias de casos como la protección internacional de refugiados y personas beneficiarias de protección complementaria, la apátrida, la trata y el tráfico de personas, y de las necesidades específicas de ciertos grupos como mujeres, indígenas, niños, niñas y adolescentes. Para cada uno de estos temas y grupos existen diversos tratados internacionales aplicables que deberán revisarse e interpretarse de manera conforme, armónica y sistémica en los casos en donde intervengan personas que, además de ser migrantes o sujetas de protección internacional, cuenten con alguna de estas características o se encuentren en una de las situaciones señaladas anteriormente.

CAPÍTULO V

Principios Generales

Principio	Fundamento legal	
No discriminación e igualdad	<ul style="list-style-type: none"> • Artículo 1 de la CPEUM; • Artículos 11 y 67 de la Ley de Migración; • Artículo 3 de la Convención de 1951; • Artículo 3 de la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas de 1954; • Artículo 1 de la CADH; • Artículo 1 de la DADDH; • Artículo 26 del PIDCyP; • Artículo 2.2 de la CDN; • Artículo 5, fracción II y 8 de la LSRyPC; 	<ul style="list-style-type: none"> • Artículo 7 de la DUDH; • Artículo 14.2 del Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños; • Artículo 19.2 del Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire, que complementan la Convención de Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional; • Artículo 2.2 del PIDESyC; y • OC18/03 y OC16/99.
Pro persona	<ul style="list-style-type: none"> • Artículo 1 de la CPEUM; • Artículo 29 de la CADH; y 	<ul style="list-style-type: none"> • Artículo 5 del PIDCyP.
Universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad	<ul style="list-style-type: none"> • Artículo 1 de la CPEUM. 	
No devolución	<ul style="list-style-type: none"> • Artículo 3 de la Convención contra la y otros Tratos o Penas Cruelles Inhumanos y Degradantes; • Artículo 6 de la LSRyPC; 	<ul style="list-style-type: none"> • Artículo 33.1 de la Convención de 1951; • Artículo 22.8 de la CADH; y • Artículo 13 de la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura.
Interés superior del niño, niña o adolescente migrante	<ul style="list-style-type: none"> • Artículo 29 de la Convención de 1990; • Artículos 103 y 24.1 del PIDESyC; • Artículos 1 y 4, artículo 3, párr. 1, artículo 9 párrs. I y III, artículo 18, párr. I, artículo 21, párr. I, artículo 37, párr. III, artículo 40 párr. VII de la CPEUM; 	<ul style="list-style-type: none"> • Artículo 10 de la CDN; • Artículo 17 párr. IV, artículo 19 de la CADH; • Artículo 3, inciso A, artículo 4, artículo 45 inciso C de la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes; y • Artículo 2 de la Ley de Migración.
Unidad familiar	<ul style="list-style-type: none"> • Artículo 4 de la CPEUM; • Artículo 16 de la DUDH; • Artículo 17 y 23 del PIDCyP; • Artículo 10 del PIDESyC; • Artículo 17 de la CADH; • Artículos 9, 10 y 22 de la CDN; • Artículo 44 de la Convención de 1990; 	<ul style="list-style-type: none"> • Artículo 2 de la Ley de Migración, punto B; • Acta Final de la Conferencia de Plenipotenciarios de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados y de los Apátridas de 28 de julio de 1951; y • OC-17/2002.
No revictimización	<ul style="list-style-type: none"> • Artículo 45 de la Ley para la Protección de los derechos de Niñas, Niños y Adolescentes; • Artículo 1 de la CPEUM; 	<ul style="list-style-type: none"> • Artículo 1, 7 fracción III y 13 de la Ley General de Víctimas; y • Capítulo III, sección 3, 4 de las Reglas de Brasilia.
Presunción de inocencia	<ul style="list-style-type: none"> • Artículo 11.1 de la DUDH; • Artículo 14.2 del PIDCyP; • Artículo 8.2 de la CADH; 	<ul style="list-style-type: none"> • Artículo 18.2 de la Convención de 1990; • Artículo 40 de la CDN; y • Artículo XXVI de la DADDH.
Gratuidad	<ul style="list-style-type: none"> • Artículo 17; capítulo II, sección 2, 2 de las Reglas de Brasilia. 	
Beneficio de la duda	<ul style="list-style-type: none"> • ACNUR, Manual y Directrices sobre procedimientos y criterios para determinar la condición de refugiados, Ginebra, diciembre de 2011, párrs. 203 y 204. 	

1.- No discriminación e igualdad.- El principio de igualdad y no discriminación posee un carácter fundamental para la salvaguardia de los derechos humanos y por lo tanto, se encuentra consagrado tanto en la CPEUM como en casi todos los tratados internacionales de los que México es parte.

La Corte IDH define el principio de igualdad en su jurisprudencia de la siguiente manera: “La noción de igualdad se desprende directamente de la unidad de naturaleza del género humano y es inseparable de la dignidad esencial de la persona, frente a la cual es incompatible toda situación que, por considerar superior a un determinado grupo, conduzca a tratarlo con privilegio o que, a la inversa, por considerarlo inferior, lo trate con hostilidad o de cualquier forma lo discrimine del goce de derechos que sí se reconocen a quienes no se consideran incursos en tal situación de inferioridad. No es admisible crear diferencias de tratamiento entre seres humanos que no se correspondan con su única e idéntica naturaleza”⁴⁵.

En su oportunidad, la Corte IDH estableció los efectos del principio fundamental de la igualdad y no discriminación en la Opinión Consultiva 18/03, y argumentó que “alcanzan a todos los Estados por pertenecer al dominio del jus cogens, revestido de carácter imperativo, acarrea obligaciones erga omnes de protección que vinculan a todos los Estados y generan efectos con respecto a terceros, incluso particulares”⁴⁶.

A partir de esta definición y en la misma Opinión Consultiva, la Corte IDH prescribe obligaciones específicas a cargo de los Estados, tales como:

- Abstención de realizar acciones que directa o indirectamente creen situaciones de discriminación de jure o de facto, lo que implica la prohibición de emitir leyes o disposiciones, o de favorecer prácticas y actuaciones de agentes estatales, que tengan como consecuencia la discriminación directa o indirecta de las personas.
- Adopción de medidas positivas para revertir o cambiar situaciones discriminatorias existentes en perjuicio de un determinado grupo de personas. Lo anterior incluye a particulares que, con tolerancia o aquiescencia del Estado, creen, mantengan o favorezcan prácticas discriminatorias.
- Mandato de hacer distinciones objetivas y razonables sólo cuando estén de acuerdo con los derechos humanos y el principio pro persona.

⁴⁵ CIDH, *Opinión Consultiva 4/84, Propuesta de Modificación a la Constitución Política de Costa Rica relacionada con la Naturalización*, solicitada por el gobierno de Costa Rica. Fecha de consulta: 19 de enero de 1984, párr. 55.

⁴⁶ . *Opinión Consultiva 18/03: Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados*, op. cit, párr. 110

- Respeto y garantía de los derechos humanos, independientemente de cualquier circunstancia o consideración, incluido el estatus migratorio de las personas.

Una vez que asigna el carácter de *jus cogens* al derecho a la igualdad e identifica las obligaciones de él derivadas, la Corte IDH establece el alcance que tiene en relación directa con las personas migrantes y recuerda que, por lo general, éstas se encuentran en una situación de vulnerabilidad como sujetos en una comparación con las personas no migrantes; dichas desigualdades son de *jure* (desigualdades en las mismas leyes) y de *facto* (desigualdades estructurales). Aunque, eventualmente, puede admitirse que las personas migrantes sean tratadas de forma diferenciada, esta distinción de trato deberá ser razonable, objetiva, proporcional, y deberá respetar sus derechos humanos. El principio de no discriminación implica que no puede privarse a una persona del goce de sus derechos por una calidad migratoria, lo que incluye los derechos sociales, laborales y el acceso al debido proceso.

El principio de no discriminación e igualdad está estrechamente relacionado con la perspectiva de género⁴⁷. El género se refiere a los conceptos sociales de las funciones, comportamientos, actividades y atributos que cada sociedad considera apropiados para los hombres y las mujeres. Ahora bien, la perspectiva de género es fundamental en la visión que se tiene de la migración. Originalmente, los hombres eran quienes más cruzaban fronteras en búsqueda de mejores condiciones de vida; sin embargo, desde hace varias décadas, se ha incrementado el número de mujeres que viajan por motivos de reunificación familiar o en búsqueda de mejores condiciones laborales. Actualmente, las mujeres representan el 49% del total de personas migrantes en el mundo⁴⁸. En su mayoría son mujeres jóvenes y algunas huyen de la discriminación o violencia de la que son objeto por distintas razones, incluida la orientación sexual; otras, de la falta de oportunidades en sus países de origen; la mayoría migra para gozar de sus derechos humanos.

La situación de especial vulnerabilidad de la mujer migrante y refugiada ha sido expresamente considerada en el artículo 9 de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer “Convención Belém do Pará”. A partir de la comprensión de que existen personas que no pueden regresar a sus países de origen si su vida, libertad o seguridad están en peligro por razones asociadas al género, algunos países, como México, incorporan el “género” como

⁴⁷ 29. Artículos 1º y 4º constitucionales, 3 y 7 del PIDESyC, 3 del PIDCyP; 1 de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Contra la Mujer, y 6 de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer “Convención de Belém do Pará”.

⁴⁸ Organización Internacional para las Migraciones, *Hechos y cifras*. Disponible en: www.iom.int/cms/es/sites/iom/home/about-migration/facts--figures-1.html. Fecha de consulta: 19 de febrero de 2013.

una de las causales de temor fundado de persecución y por lo tanto, una de las razones para solicitar el reconocimiento de la condición de refugiado.

Las mujeres migrantes que cruzan por territorio mexicano enfrentan mayores situaciones de vulnerabilidad; están expuestas a todo tipo de abusos y violencia de género, entre los que sobresalen los ataques sexuales, físicos o verbales, las malas condiciones de empleo y la trata de personas. Analizar los asuntos judiciales y las políticas migratorias con perspectiva de género es indispensable para garantizar que se cumpla con el derecho a la igualdad y que las mujeres puedan, por lo tanto, defender sus derechos de una manera efectiva, sin discriminación y con las medidas adecuadas para su protección en caso de haber sufrido algún abuso o violencia de género durante su trayecto⁴⁹.

2. Pro persona

El principio pro persona está consagrado en el artículo 1º de la CPEUM desde la reforma constitucional en materia de derechos humanos: “favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia”. Lo anterior implica que cuando se está ante dos o más normas que son aplicables al caso concreto, debe prevalecer la que mejor cumpla con ese propósito; idéntica decisión debe tomarse en el caso de que una norma tenga diversas interpretaciones jurídicamente aceptables.

Por su parte, en el párrafo 27 de la sentencia del Caso Radilla, la SCJN estableció que: “todas las autoridades del país, dentro del ámbito de sus competencias, se encuentran obligadas a velar no sólo por los derechos humanos contenidos en los instrumentos internacionales firmados por el Estado Mexicano, sino también por los derechos humanos contenidos en la CPEUM, adoptando la interpretación más favorable al derecho humano de que se trate, lo que se entiende en la doctrina como principio pro persona”.

Así, el principio pro persona implica que todas las autoridades (de carácter legislativo, ejecutivo o judicial) de cualquier nivel (constitucional, federal, estatal, municipal) están obligadas a brindar la protección más amplia a cualquier persona en territorio nacional. Por su parte, el Poder Judicial de la Federación ha reconocido que el principio pro persona implica recurrir a la interpretación más extensiva cuando se trata de garantizar derechos y a la interpretación más restrictiva cuando se trata de imponerles límites.

Todas las autoridades están obligadas a encontrar dentro de la totalidad de las normas la que beneficie mayormente a la persona, y a interpretarla de la manera que implique una protección más amplia a sus derechos humanos; incluso, existe

⁴⁹ Ver *Protocolo para Juzgar con Perspectiva de Género: Haciendo realidad el Derecho a la Igualdad*. (México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2013). Disponible en: www.equidad.scjn.gob.mx.

la posibilidad de dejar de aplicar normas inferiores dando preferencia a las contenidas en la CPEUM y en los tratados internacionales de derechos humanos en la materia.

Además del principio pro persona, la CPEUM consagra el principio de interpretación conforme, el cual, de acuerdo con el criterio sustentado por el Pleno de la SCJN, debe aplicarse mediante los siguientes pasos⁵⁰:

1. **Interpretación conforme en sentido amplio**, lo que significa que todas las autoridades del país, incluidas las y los jueces, deberán interpretar el ordenamiento jurídico a la luz y conforme a los derechos humanos reconocidos en la CPEUM y en los tratados internacionales de los cuales el Estado Mexicano sea parte, favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.
2. **Interpretación conforme en sentido estricto**, que significa que cuando hay varias interpretaciones jurídicamente válidas, se debe preferir la que se encuentre acorde con los derechos humanos reconocidos en la CPEUM y en los tratados internacionales en los que el Estado Mexicano sea parte, para evitar vulnerar el contenido esencial de estos derechos.
3. **Inaplicación de la ley** cuando las alternativas anteriores no son posibles, facultad que fortalece a quienes juzgan por ser el último recurso para asegurar la primacía y aplicación efectiva de los derechos humanos establecidos en la CPEUM y en los tratados internacionales de los que México es parte.

3. Universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad

En la redacción del artículo 1º constitucional, quedaron incorporados los atributos de los derechos humanos de acuerdo con el Derecho internacional de los derechos humanos: universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. ⁵¹El principio de universalidad está íntimamente relacionado con el de no discriminación y tiene que ver con que todos los derechos humanos corresponden a todas las personas por igual, independientemente de su nacionalidad, raza, religión, opinión política, condición económica, género, o cualquier otra.

El principio de realización progresiva se refiere a la adopción de las medidas apropiadas para lograr la efectividad de los derechos hasta el máximo de recursos disponibles. De este modo, se prohíbe que se supriman o reduzcan derechos, ya que éstos deben ampliarse constante y permanentemente. Lo anterior crea la obligación a cargo del Estado de no dar marcha atrás en nos de todas las personas,

⁵⁰ Tesis Aislada: P. LXVIII/201, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro III, diciembre de 2011, Tomo 1, p. 551. Registro IUS: 160526.

⁵¹ Tesis Aislada: IV.2o.A.15 K, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XII, septiembre de 2012, Tomo 3; Pág. 1946. Registro IUS: 2001718.

lo que incluye los avances alcanzados en materia de personas migrantes y sujetas de protección internacional.

Al establecer que el desarrollo debe ser progresivo, se alude a que el Estado debe ir implementando acciones que conduzcan a la realización plena de los derechos, de manera que el estándar previo de cumplimiento sea superado por el posterior y no a la inversa. El cumplimiento debe extenderse hasta el máximo de los recursos disponibles. Estas dos exigencias consideran el hecho de que la efectividad de los derechos puede verse mermada por la falta de recursos y de que es necesario el transcurso de cierto período de tiempo para lograr su plena eficacia. El desarrollo progresivo no justifica retrasos irrazonables en la realización de los derechos. En todo caso, los Estados tienen la obligación de demostrar que están haciendo todo lo posible para mejorar el disfrute de los derechos humanos.

En el caso de personas migrantes y sujetas de protección internacional, la no regresividad es muy importante puesto que, independientemente de que una persona haya ingresado a territorio nacional de manera irregular, pudo haber creado lazos familiares o laborales que le permitan permanecer en territorio nacional, por lo que debe garantizarse el reconocimiento de los derechos adquiridos⁵². La interdependencia se refiere a que los derechos están relacionados unos con otros haciendo que el reconocimiento de uno implique el respeto de otros. De igual manera, la vulneración de un derecho conlleva la vulneración de otros y no pueden establecerse jerarquías entre ellos. Finalmente, el principio de indivisibilidad sostiene que los derechos humanos son inherentes a las personas y por lo tanto, no se pueden partir o satisfacer de manera parcial.

4. No devolución

El principio de no devolución es una norma de derecho consuetudinario internacional. Sin embargo, en el caso de México está plenamente incorporada en el derecho positivo por medio de los artículos 5 y 6 de la LSRyPC, y a partir de la firma y ratificación de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 que establece, en su artículo 33, la prohibición de llevar a cabo cualquier medida que tenga como efecto devolver a una persona solicitante de asilo o refugiada a las fronteras del territorio donde su vida o libertad puedan verse amenazadas, o donde corra peligro de persecución incluyendo su intercepción, rechazo en frontera o devolución indirecta.

Este principio ha sido considerado como la piedra angular de la protección internacional a personas solicitantes de asilo y refugiadas. Asimismo, México ha extendido este principio para las personas beneficiarias de protección complementaria, que son las que no reúnen los requisitos para ser reconocidas como refugiadas pero que su vida, libertad o seguridad corren peligro en su país de

⁵² Los derechos adquiridos se reconocen en el artículo 2 de la Ley de Migración.

origen. La formulación del derecho de no devolución en la CADH es más amplia, pues el artículo 22.8 prohíbe la expulsión o devolución de una persona extranjera (refugiada o no) a otro país, sea o no el de origen, cuando su derecho a la vida o a la libertad personal estén en riesgo de violación a causa de raza, nacionalidad, religión, condición social o de sus opiniones políticas.

El principio de no devolución implica:

- No devolver a las personas solicitantes de asilo, refugiadas o beneficiarias de protección complementaria a un lugar donde su vida o libertad corran peligro.
- Permitir que las personas busquen protección en un país mediante la solicitud del reconocimiento de la condición de refugiado, ante la posibilidad de que sean devueltas a un país donde su vida o libertad corran peligro.
- No negar el acceso al territorio a personas que huyen de la persecución y permitir el acceso a solicitar el reconocimiento de la condición de refugiado.

5. Interés superior del niño, niña o adolescente migrante

El interés superior del niño implica, en términos generales, el bienestar del niño, niña o adolescente. De acuerdo con la Corte IDH, está basado en la dignidad del ser humano, en las características especiales de los niños, niñas y adolescentes y en la necesidad de propiciar su adecuado desarrollo⁵³. Este principio se encuentra consagrado en el artículo 4° constitucional: “en todas las decisiones y actuaciones del Estado se velará y cumplirá con el principio del interés superior de la niñez, garantizando de manera plena sus derechos.

Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral. Este principio deberá guiar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la niñez”. El interés superior del niño debe ser evaluado en todos los casos, con énfasis especial en los niños, niñas y adolescentes migrantes y sujetos de protección internacional que viajan no acompañados o separados. En estos casos, se requiere primordialmente encontrar soluciones duraderas (considerar la regularización en el país en que se encuentran, el retorno voluntario a sus países o el reasentamiento a algún otro país en donde tengan familiares) y, en situaciones excepcionales, asegurar su cuidado temporal.

Asimismo, se debe garantizar que cualquier niño, niña o adolescente tenga acceso al procedimiento para el reconocimiento de la condición de refugiado. La determinación del interés superior del niño, niña o adolescente migrante exige una evaluación clara y a fondo sobre su identidad; esto es su nacionalidad, antecedentes

⁵³ CIDH, Opinión Consultiva 17/2002 de 28 de agosto de 2002, solicitada por la CIDH, párr. 56.

étnicos, culturales y lingüísticos, crianza, así como las vulnerabilidades y necesidades especiales de protección (como el que sean solicitantes de asilo o del reconocimiento de la condición de apátrida)⁵⁴. Asimismo, se debe tomar en cuenta diversas circunstancias como la edad, si están acompañados de sus padres, las experiencias que han vivido, el grado de madurez y educación. El interés superior del niño, niña o adolescente también obliga a garantizar su derecho a la educación y a un nivel de vida adecuado acorde con su desarrollo físico y mental. Esto implica que disfruten del derecho a la identidad, el acceso a la salud, tratamientos para enfermedades y rehabilitación para aquellos que son víctimas de cualquier forma de abandono, explotación o abuso; sujetos a tortura u otra forma de tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, o sean víctimas de conflictos armados. Los niños, niñas y adolescentes corren graves riesgos de ser víctimas de trata, en cuyo caso deben tomarse las medidas correspondientes.

Respecto al interés superior del niño, niña o adolescente, la SCJN y los Tribunales Colegiados de Circuito han emitido diversas tesis en las cuales se resuelve bajo tal principio, las cuales están sintetizadas en el Protocolo de Actuación para Quienes Imparten Justicia en Casos que Afecten a Niñas, Niños y Adolescentes publicado por la propia Corte Mexicana⁵⁵.

6. Unidad familiar

El reconocimiento de la familia como elemento fundamental de la sociedad y el Estado constituye un principio esencial del Derecho internacional de los derechos humanos y del Derecho internacional de los refugiados. La separación de los niños, niñas y adolescentes de su núcleo familiar es especialmente delicada, por lo que sólo debe realizarse bajo una justificación clara y con una duración temporal; tan pronto lo permitan las circunstancias, ellos o ellas deben ser devueltos a su entorno familiar.

Los niños, niñas y adolescentes deben permanecer de preferencia en libertad; es decir, deben aplicárseles medidas alternativas a la detención, y únicamente cuando esto no sea posible, proceder a su detención como medida de último recurso, misma que debe hacerse durante un período muy breve (artículo 37 b de la CDN). En casos de familias de personas migrantes y sujetas de protección internacional que vengan con niños, niñas y adolescentes, es importante que se aplique el principio de unidad familiar fuera de la estación migratoria; esto es, que las familias puedan llevar sus procedimientos en libertad mediante alternativas a la detención, respetando, de esta

⁵⁴ Observación General No. 6, Trato de los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen, CDN, 39º período de sesiones 2005.

⁵⁵ . *Protocolo de Actuación para Quienes Imparten Justicia en Casos que Afecten a Niñas, Niños y Adolescentes* (México: Suprema Corte de justicia de la Nación, 2012). Disponible en www.equidad.scjn.gob.mx.

manera, tanto el principio del interés superior del niño como el principio de unidad familiar. Cuando las personas migrantes sujetas de protección internacional viajan sin sus familias, enfrentan significativas dificultades para la reunificación o internación familiar. En apego al principio de unidad familiar, deben ponerse en práctica acciones específicas para estas personas dependiendo de su situación y sus necesidades.

Cuando las personas migrantes deciden que México sea su destino final y tienen una estancia regular en el país, tienen derecho a la unidad familiar de la siguiente manera:

- a) Cuando tengan una residencia temporal, de acuerdo con el artículo 52, fracción VII, de la Ley de Migración, tienen el derecho de solicitar la internación de los siguientes familiares:
 - i) Sus hijos e hijas;
 - ii) Su cónyuge, concubino o concubinario;
 - iii) Los hijos e hijas de su cónyuge, concubino o concubinario siempre que no hayan contraído matrimonio y sean niños, niñas y adolescentes y se encuentren bajo su custodia o tutela, y
 - iv) Su padre o madre.
- b) En caso de contar con una residencia permanente, procede la internación de todos los familiares anteriormente mencionados y la de sus hermanos y hermanas siempre que sean niños, niñas o adolescentes y no hayan contraído matrimonio, de acuerdo con el artículo 55 de la Ley de Migración.
- c) En el caso de solicitantes de asilo y refugiados, procede la reunificación familiar para el cónyuge, concubinario o concubina, hijas, hijos, parientes consanguíneos hasta el cuarto grado, parientes consanguíneos del cónyuge, concubinario o concubina hasta el segundo grado que dependan económicamente de la persona refugiada, de acuerdo con el artículo 58 de la LSRyPC.

A la par del crecimiento de la migración de niños, niñas y adolescentes, ha aumentado el número de quienes lo hacen sin el acompañamiento de alguna persona adulta (no acompañadas) y de quienes lo hacen sin sus padres o tutores (separados). En estos casos, localizar a la familia es fundamental, a menos que el interés superior del niño establezca lo contrario.

En los artículos 107, fracción IV, y 109, fracción XIII, de la Ley de Migración se prevé el derecho a la unidad familiar cuando se detienen familias en las estaciones migratorias. No obstante, para respetar también el interés superior del niño, deben buscarse alternativas a la detención. Ahora bien, para evitar la separación de las familias y primar el principio de unidad familiar, debe asegurarse que dichas alternativas sean aplicables a todos los miembros de la familia para que puedan llevar sus procedimientos administrativos migratorios en libertad.

7. No revictimización

La revictimización o victimización secundaria puede ser definida como toda acción u omisión que lesione el estado físico, mental y/o psíquico de la persona víctima⁵⁶. Las personas migrantes y sujetas de protección internacional pueden haber sido víctimas, testigos u ofendidos de algún delito, dentro de los que se incluyen la trata de personas o el tráfico ilícito de migrantes. Asimismo, puede darse el caso que la persona esté huyendo de su país de origen porque su vida, seguridad o libertad se encuentren en peligro. En todos estos supuestos, debe evitarse la solicitud reiterada e inoficiosa de declaraciones de los hechos, interrogatorios inquisitivos, procesos largos, diligencias innecesarias, entre otras prácticas, para generar que la persona se sienta en un ambiente de confianza y logre apreciar su procedimiento legal como un proceso de redignificación y no como una causa más de estrés psicológico.

8. Presunción de inocencia

El derecho a la presunción de la inocencia se encuentra consagrado tanto en el artículo 20 de la CPEUM como en diversos tratados internacionales de derechos humanos. La presunción de inocencia es un derecho humano consistente en que toda persona acusada de haber cometido un delito debe ser considerada inocente, siempre que no se establezca lo contrario mediante una resolución judicial definitiva. La razón de ser de dicho principio es garantizar a toda persona que no será condenada sin que existan pruebas suficientes que demuestren su responsabilidad. La Segunda Sala de la SCJN ha reconocido que dicho derecho humano trasciende la órbita del debido proceso, pues con su aplicación se garantiza la protección de otros derechos, como son la dignidad humana, la libertad, la honra y el buen nombre, que podrían resultar vulnerados por actuaciones penales o disciplinarias irregulares⁵⁷.

⁵⁶ Gina Marcela Suárez Bustamante, *El rol del psicólogo jurídico en la revictimización ejercida por las instituciones del sistema, hacia la población víctima del desplazamiento forzado interno* (Asociación Latinoamericana de Psicología Jurídica y Forense (23 de octubre de 2011). Disponible en: psicologiajuridica.org/archives/2074. Fecha de consulta: 27 de noviembre de 2012.

⁵⁷ . Tesis Aislada: 2a. XXXV/2007, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXV*, mayo de 2007, p. 1186. Registro IUS: 172433.

Un colombiano se encontraba detenido en Panamá mientras esperaba su resolución de residencia definitiva, ya que su madre, de nacionalidad colombiana, residía de manera legal. Fue acusado de la presunta comisión del delito de tráfico de personas, por lo que cancelaron su visa y la solicitud de permanencia definitiva, ordenando su deportación. La Corte Suprema de Justicia cuestionó la legalidad de la orden de expulsión, exigiendo que las decisiones se ajusten al debido proceso, al orden procesal y constitucional y no se incurra en arbitrariedades que demeriten las competencias y atribuciones que por ley debe desempeñar esa entidad de seguridad pública.

Acción de Habeas corpus. 1 septiembre 2010. Idis. A. Espinoza a favor de Euclides Morena Mena. Corte Suprema de Justicia de Panamá. Disponible en www.organojudicial.gob.pa/wp-content/uploads/2011/03/rj2010-09.pdf

9. Gratuidad

El principio de gratuidad ayuda a garantizar un efectivo acceso a la justicia de las personas migrantes y sujetas de protección internacional, pues la falta de recursos actúa como inhibidor para que se inicie algún proceso judicial para proteger los derechos humanos. Así, la gratuidad de las costas judiciales se refiere a que ninguna persona debe erogar cantidad monetaria a favor de quienes intervengan en la procuración de justicia para acceder a algún proceso. Cualquier actuación judicial o administrativa promovida por las personas migrantes y sujetas de protección internacional debe realizarse sin costo alguno. Además, las personas deben contar con un o una representante legal tanto para asesorías como para el seguimiento y atención de los casos.

El principio de gratuidad también es aplicable al acceso a otros derechos, como el de la salud, que deben otorgarse independientemente de la situación migratoria de las personas y sin restricción alguna para preservar la vida.

10. Beneficio de la duda

Uno de los principios rectores de los procedimientos de determinación de la condición de refugiado es el principio del beneficio de la duda. Dicho principio reconoce que es difícil para las personas refugiadas aportar todas las pruebas necesarias para validar o comprobar sus afirmaciones. Es decir, bajo los estándares de derecho internacional sobre refugiados, la carga de la prueba no recae solamente en el solicitante de asilo, puesto que es imposible que esta persona, cuya vida, seguridad, libertad o integridad corran peligro, prepare de manera exhaustiva las pruebas que apoyan su caso en el país de acogida. Así pues, si las declaraciones del solicitante de asilo son coherentes y verosímiles, y no entran en conflicto con la información objetiva recabada, debe concederse el beneficio de la duda y reconocérsele la condición de persona refugiada.

Capítulo VI

Derechos para Hacer Efectivo el Acceso a la Justicia

El derecho de acceso a la justicia se encuentra reconocido en la CPEUM y en diversos instrumentos internacionales, entre ellos la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. El derecho de acceso a la justicia pretende que toda persona, sin distinción alguna, pueda acudir ante jueces, tribunales y cortes de justicia por violaciones a sus derechos humanos.

Para que exista un efectivo acceso a la justicia, es necesario que haya un debido proceso legal, el cual, en términos de la Corte IDH, requiere “que un justiciable pueda hacer valer sus derechos y defender sus intereses en forma efectiva y en condiciones de igualdad procesal con otros justiciables. Al efecto, es útil recordar que el proceso es un medio para asegurar, en la mayor medida posible, la solución justa de una controversia”⁵⁸.

De esta definición, se infiere la necesidad de que los grupos en situación de vulnerabilidad tengan una protección especial. El acceso a la justicia confronta con ciertas barreras que obstaculizan su pleno y efectivo disfrute. En lo relativo, las personas migrantes y sujetas de protección internacional enfrentan principalmente tres:

- i) **Cargas económicas:** llevar un litigio resulta oneroso y, en general, las personas no cuentan con los recursos suficientes para ello;
- ii) **Tiempo:** debido a que los procedimientos judiciales y administrativos toman tiempo, las personas migrantes y sujetas de protección internacional que no tienen como expectativa quedarse en México prefieren no denunciar y seguir su camino. Lo mismo sucede cuando las personas se encuentran en la estación migratoria. El hecho de quedarse detenidas durante todo su procedimiento ha desincentivado a muchas personas a continuar los procesos de denuncia;
- iii) **Culturales:** comúnmente las personas no conocen sus derechos o tampoco entienden el idioma. Además, la situación de riesgo que implica denunciar cierto tipo de crímenes genera que se opte por no acudir a las autoridades; en otros casos, simplemente desconfían del sistema de justicia. Las consecuencias de iniciar un procedimiento judicial o administrativo suelen ser más gravosas que dejar una violación de derechos en la impunidad.

⁵⁸ Opinión Consultiva 16/99: El derecho a la información sobre la asistencia consular en el marco de las garantías del debido proceso legal, *op. cit.*, párr. 117.

La Corte IDH ha establecido que la aplicación de las garantías judiciales no se limita a los recursos judiciales en sentido estricto, “sino [al] conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales” a efecto de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier tipo de acto del Estado que pueda afectarles⁵⁹. Es decir, cualquier actuación u omisión de los órganos estatales dentro de un proceso, sea administrativo sancionatorio o jurisdiccional, debe respetar el debido proceso legal.

Así, resulta fundamental para cualquier persona que imparte justicia asegurar los derechos que se detallan a continuación para que las personas migrantes y sujetas de protección internacional tengan un efectivo acceso a la justicia. De la misma manera, les corresponde verificar si dentro de cualquier otro procedimiento que enfrentaron o enfrentan se les garantizaron estos derechos.

1.- Derecho a la información, asistencia legal, defensa pública y derecho a un o una intérprete o traductora.

El derecho a la información de las personas migrantes debe estar garantizado a lo largo de los procesos judiciales. En este sentido, es necesario que conozcan todas las posibilidades legales de su caso, la participación que tendrían en cada una de ellas, el tipo de apoyo complementario que podrían recibir del Estado, los servicios de atención psicológica disponibles, las alternativas para obtener un documento migratorio; entre otros⁶⁰.

Las personas migrantes y sujetas de protección internacional deben tener acceso a asistencia técnico-jurídica de calidad, especializada y gratuita para la defensa de sus derechos en todas las instancias jurisdiccionales, para lo cual se puede recurrir a defensores o defensoras públicas, o celebrar convenios de colaboración con organizaciones de la sociedad civil que cuenten con servicios profesionales de asistencia legal.

Se debe garantizar que se cuente con los servicios de un traductor o traductora cuando la persona extranjera no conozca la lengua y tenga que ser interrogada, prestar alguna declaración o conocer el contenido de una resolución que le afecte.

⁵⁹ CIDH, *Caso Baena Ricardo y otros vs. Panamá*, 2 de febrero de 2001. Disponible en: www.mire.gob.pa/sites/default/files/documentos/derechos-humanos/Caso-Baena-Ricardo-Fondo-Reparaciones-y-costas-2-de-febrero-de-2001.pdf, párr. 124. Fecha de consulta: 17 de febrero de 2013

⁶⁰ Reglas de Brasilia, sección segunda y tercera y artículos 70 y 14 de la Ley de Migración.

2. Derecho a la asistencia consular

El derecho a la asistencia consular de las personas extranjeras debe ser reconocido en el marco de las garantías mínimas de un juicio justo. En un principio, estaba reconocido para personas que se encontraran privadas de su libertad en términos del artículo 36.1.b) de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares. Sin embargo, con la redacción del artículo 23 de la Convención de 1990 dicha protección se amplía ante cualquier menoscabo que sufran en sus derechos. Además, se puede recurrir a la protección o asistencia de las autoridades consulares o diplomáticas de su Estado de origen, o de quien represente los intereses de dicho Estado⁶¹.

Asimismo, en la OC16/99, la Corte IDH resolvió que el derecho a comunicarse con la representación consular contribuye a mejorar considerablemente las posibilidades de defensa, y a que los actos procesales realizados se apeguen a la ley y respeto a la dignidad de las personas. Ahora bien, el derecho a la asistencia consular encuentra una excepción importante en el caso de las personas solicitantes de asilo y refugiadas: al tener temor de una persecución en el que su vida, libertad, seguridad o integridad corren peligro, es entendible que no quieran involucrar a su Estado cuando éste es el agente persecutor, o bien cuando no pudo o no quiso otorgarle a la persona la protección nacional que requería.

Así, el artículo 21 de la LSRyPC establece la obligación de que ninguna autoridad proporcione información o notifique a las autoridades diplomáticas o consulares del país de origen de la persona solicitante o refugiada, a menos que tenga consentimiento expreso de ésta.

3. Sistemas adecuados de identificación de personas en situación de vulnerabilidad

La legislación en materia de migración y protección internacional de refugiados permite que una persona que haya sido víctima, testigo u ofendido de algún delito obtenga residencia temporal en el país mediante el otorgamiento de una visa humanitaria, o solicite protección internacional. La legislación también prevé que las personas solicitantes de asilo o apátridas eventualmente reciban residencia permanente. Por lo general, las personas ubicadas en estos supuestos ignoran el derecho que tienen para regularizar su situación migratoria recurriendo a las categorías de refugiado, refugiada o apátrida.

En cuanto a las personas solicitantes de asilo, existe la obligación, descrita en el artículo 21 de la LSRyPC y a cargo de cualquier autoridad, de dar aviso por escrito y de manera inmediata a la Secretaría de Gobernación cuando tenga conocimiento de una persona extranjera que quiera solicitar el reconocimiento de la condición de refugiado o refugiada. En los casos de víctimas de delito, la Directriz 2 de los

⁶¹ Artículo 36.1.b) de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares; 23 de la Convención de 1990; OC16/99 y 69, fracción IV de la Ley de Migración.

Principios y Directrices Recomendados sobre los Derechos Humanos y la Trata de Personas impone a los Estados la obligación de actuar con debida diligencia en la identificación tanto de víctimas de trata como de presuntos y presuntas tratantes.

Capítulo VII

Reglas Generales de Actuación

Las reglas de actuación que se explican a continuación son aplicables en cualquier caso que involucre a personas migrantes y solicitantes de asilo.

Reglas Generales de Actuación	
1. Acceso a la justicia pronta, expedita y completa: estudio del fondo de los casos	
2. Prontitud y prioridad	
<ul style="list-style-type: none"> • Artículo 16.6 de la Convención de 1990; • Artículo XVIII de la DADDH; y • Artículo 7 de la CADH. 	
3. Lenguaje claro y accesible	
<ul style="list-style-type: none"> • Reglas de Brasilia, sección 3, capítulo 3, regla 72. 	
4. Lugar, tiempo y forma de comparecencias	
<ul style="list-style-type: none"> • Reglas de Brasilia, sección 4, capítulo II, regla 38. 	
5. Protección a la Intimidad y confidencialidad	
<ul style="list-style-type: none"> • Artículo 16 constitucional; • Artículo 14 de la Convención de 1990; • Artículo 12 de la DUDH; • Artículo V de la DADDH; • Artículo 11 de la CADH, capítulo III, sección 4 y 3 de las Reglas de Brasilia, • Artículo 17.1 del PIDCyP; y 	<ul style="list-style-type: none"> • Artículo 6 del Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional.
6. Cumplimiento del debido proceso	
<ul style="list-style-type: none"> • Artículo 14 del PIDCyP; • Artículo 3 de la CADH; y • Artículo II de la DADDH. 	
7. Identificación de personas solicitantes de asilo	
<ul style="list-style-type: none"> • Artículo 21 de la LSRyPC. 	
8. Reparación del daño	
<ul style="list-style-type: none"> • Artículo 3, fracción VII de la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y Para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos; y • Artículo 13 de la Ley General de Víctimas. 	
9. Cumplimiento de medidas cautelares	
10. Coordinación y especialización	

1. Acceso a la justicia pronta, expedita y completa: estudio del fondo de los Casos.

Se debe adoptar las medidas necesarias para evitar el retraso en las resoluciones judiciales y administrativas que signifiquen un obstáculo para el acceso a otros derechos humanos, especialmente para las personas que se encuentran en una situación de vulnerabilidad.

El artículo 25 de la CADH establece que toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido, o a cualquier otro recurso efectivo ante los tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos humanos. Por su parte, el artículo 17 constitucional consagra la garantía de impartición de justicia y, en particular, el principio de completitud. Al respecto, la jurisprudencia emanada de los Tribunales Colegiados de Circuito prescribe que es obligación de las autoridades judiciales resolver los conflictos planteados por las partes de manera integral y completa, sin obstáculos o dilaciones innecesarias y evitando formalismos o interpretaciones no razonables u ociosas que impidan o dificulten el enjuiciamiento de fondo y la auténtica tutela judicial⁶².

Asimismo, se debe aplicar el principio del mayor beneficio, que se refiere a la posibilidad de omitir el estudio de los conceptos de violación que, aunque resulten fundados, no mejoren lo ya alcanzado por la persona migrante o sujeta de protección internacional⁶³. Para que exista un recurso efectivo en casos de personas migrantes y sujetas de protección internacional, es necesario que se tome en cuenta la situación de vulnerabilidad en que se encuentran y el impacto de las resoluciones judiciales en dichas condiciones para optar por las decisiones que otorguen un mayor beneficio y que resuelvan el fondo de los asuntos.

2. Prontitud y prioridad

Se deben adoptar las medidas necesarias para garantizar que las resoluciones judiciales y su ejecución ocurran oportunamente y sin retrasos innecesarios. Cuando las personas migrantes y sujetas de protección internacional se encuentren en detención o en alguna condición agravante de vulnerabilidad, el asunto debe resolverse de forma expedita. Esta regla de actuación tiene especial importancia, pues el tiempo que duran los procedimientos judiciales y administrativos es un factor determinante en la decisión de las personas migrantes y solicitantes de asilo de abandonar la defensa de sus derechos.

⁶² Tesis Aislada II.8o. (I Región) 2 K (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XIII*, octubre de 2012 p. 2622. Registro IUS: 2001955.

⁶³ Tesis de Jurisprudencia P./J. 3/2005, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXI*, febrero de 2005, p. 5. Registro IUS: 179,367

3. Lenguaje claro y accesible

Debido a la situación de vulnerabilidad en la que se encuentran las personas migrantes y sujetas de protección internacional, es fundamental procurar el uso de un lenguaje llano y concreto, en presencia de traductores, traductoras o intérpretes cuando no se domine el idioma español⁶⁴, con términos y estructuras gramaticales simples y comprensibles, así como evitar el uso de expresiones o elementos que puedan parecer intimidatorios. Lo anterior, también aplica cuando las actuaciones consten por escrito.

4. Lugar, tiempo y forma de comparecencias

Las comparecencias orales deben realizarse en un lugar cómodo y seguro; la persona debe estar acompañada de su representante legal o persona de confianza y, en caso de requerirlo, de una o un psicólogo, traductor o intérprete. En cuestiones penales, debe evitarse la concurrencia entre la víctima y la persona inculpada del delito. Los actos judiciales deben celebrarse puntualmente.

Es importante que las personas en una situación especial de vulnerabilidad esperen el menor tiempo posible. Se debe evitar comparecencias innecesarias. Se puede hacer uso de grabaciones o transcripciones de las comparecencias para evitar su celebración en sucesivas instancias. Para que exista una verdadera comprensión de las comparecencias y se obtenga la mayor información posible, se debe utilizar un lenguaje que sea proporcional a las condiciones de la persona, como la edad, madurez, nivel educativo, grado de vulnerabilidad; entre otras.

5. Protección a la intimidad y confidencialidad

Cuando las personas migrantes y sujetas de protección internacional así lo deseen, no se deben publicar datos personales. Asimismo, puede resultar conveniente que se prohíba la toma y difusión de fotografías o videos a los medios de comunicación en los supuestos en que puedan afectar la dignidad, la situación emocional o la seguridad de las personas migrantes y sujetas de protección internacional.

El respeto a la confidencialidad es especialmente importante en casos de personas solicitantes de asilo y refugiadas, puesto que la publicación de sus datos podría significar una amenaza para ellas o para sus familias que corren peligro, particularmente, cuando siguen viviendo en sus países de origen y temen represalias. Asimismo, es indispensable proteger la privacidad e identidad de las personas en otra situación de vulnerabilidad, como los niños, niñas, adolescentes y las víctimas, testigos u ofendidos de algún delito para evitar revictimizarlas o que sean identificadas por sus agresores.

⁶⁴ Artículos 14 y 70 de la Ley de Migración.

6. Cumplimiento del debido proceso

De acuerdo con la OC16/99, el debido proceso es una garantía esencial para defender los derechos de forma efectiva y en condiciones de igualdad procesal con otras personas. Por lo tanto, el estatus migratorio de las personas es irrelevante para acceder a él.

Ahora bien, para que una persona migrante o sujeta de protección internacional pueda acceder a un debido proceso, es necesario el auxilio de traducción autorizada y cuando sea procedente, en los términos ya discutidos, la asistencia consular. En el caso de rechazo en fronteras, deportación, expulsión y retorno asistido de personas extranjeras, resulta fundamental verificar el cumplimiento del debido proceso. Es decir; garantizar que, a pesar de que se trate de procedimientos rápidos, las decisiones de las autoridades estén suficientemente fundadas y motivadas y que existan alternativas para que las personas migrantes y sujetas de protección internacional se defiendan contra decisiones arbitrarias. También se debe verificar que las personas que quieran solicitar el reconocimiento de la condición de refugiada tengan acceso al procedimiento y que se cumpla con el principio de no devolución.

Quienes imparten justicia deberán cerciorarse que se hayan satisfecho todos los requisitos del debido proceso, en particular, la asistencia consular, el derecho a un traductor o intérprete y el acceso a un representante legal.

7. Identificación de personas solicitantes de asilo

Quienes imparten justicia tienen la obligación de dar un aviso por escrito y de manera inmediata a la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR) o al Instituto Nacional de Migración cuando una persona extranjera solicite el reconocimiento de la condición de refugiado. Su incumplimiento se sanciona conforme a las disposiciones aplicables en materia de responsabilidades de los servidores públicos.

8. Reparación del daño

La reparación del daño es una obligación que adquiere el Estado por haber incumplido la normativa que lo rige, sea ésta de origen nacional como internacional. Al respecto, la CIDH ha establecido que la reparación incluye la plena restitución, la cual consiste en el restablecimiento de la situación anterior. En el mismo sentido se encuentra la Ley de Víctimas, que establece que la reparación integral del daño comprende lo siguiente:

- El restablecimiento de las cosas al estado en que se encontraban antes de cometerse el delito o la violación a alguno (s) de los derechos humanos;

- La restitución de todos los bienes o valores de su propiedad que hayan sido incautados o recuperados por las autoridades; si no fuese posible, el pago de su valor actualizado, o si son bienes fungibles, la entrega de un objeto igual;
- La reparación del daño moral sufrido por la víctima o las personas con derecho a la reparación integral;
- El resarcimiento de los perjuicios ocasionados;
- El pago de salarios o percepciones correspondientes cuando por lesiones se cause incapacidad para trabajar en oficio, arte o profesión;
- En casos de delitos o violaciones graves a derechos humanos, el pago de gastos y costas judiciales del asesor jurídico cuando éste sea privado;
- El pago de tratamientos médicos que, como consecuencia del delito o violación a derechos humanos, sean necesarios para la recuperación de la salud psíquica y física de la víctima, gastos de transporte, alojamiento o alimentación que le ocasione trasladarse al lugar del juicio si la víctima reside en un municipio o delegación distinto al del enjuiciamiento.

En el caso Vélez Loo contra Panamá, la CIDH solicitó que las medidas de reparación no tuvieran como obstáculo el hecho de que la víctima fuera una persona extranjera. De esta manera, la reparación del daño es un derecho para la víctima y una obligación para el Estado; su determinación no debe estar condicionada por la nacionalidad de la persona que resiente una violación de derechos humanos. Asimismo, en los casos de personas migrantes y sujetas de protección internacional que son víctimas directas o indirectas de delitos, como la trata de personas, la reparación del daño debe garantizar la restitución de sus derechos, indemnización y rehabilitación por los daños sufridos.

Además, debe garantizar la no repetición que, entre otros rubros, incluye la garantía a la víctima y a la sociedad de que el crimen que se perpetró no volverá a ocurrir en el futuro; el derecho a la verdad, que permite conocer lo que realmente sucedió; la justicia, que busca que las y los criminales respondan jurídicamente por lo que han hecho, y la reparación integral. De esta manera, las personas que imparten justicia deberán evaluar el caso específico y determinar si debe darse una reparación del daño, así como las características que ésta debe tener.

9. Cumplimiento de medidas cautelares

La CIDH tiene la facultad, con fundamento en el artículo 25 de su Reglamento, de imponer medidas cautelares en situaciones de gravedad y urgencia para prevenir daños irreparables a las personas. En caso de decidir que es necesario solicitar al Estado medidas cautelares, la CIDH se dirige a las autoridades correspondientes para que éstas sean aplicadas. Asimismo, tanto la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, como las Comisiones estatales de derechos humanos, tienen la facultad de solicitar en cualquier momento que se tomen las medidas precautorias

o cautelares necesarias para evitar la consumación de violaciones a derechos humanos.

La Ley General de Víctimas señala la facultad del Ministerio Público y de las y los funcionarios de organismos públicos de protección para solicitar las medidas cautelares necesarias para la protección de las víctimas, sus familiares o sus bienes. La naturaleza de la facultad de la CIDH, la CNDH y las Comisiones estatales de derechos humanos para solicitar y adoptar medidas cautelares persigue la finalidad de proteger a las personas de amenazas directas sobre algún derecho humano determinado. Por esta razón, es fundamental que quienes juzgan las dicten oportunamente y/o aseguren su cumplimiento.

10. Coordinación y especialización

Para seguir procedimientos administrativos o judiciales, las personas migrantes y sujetas de protección internacional requerirán apoyo de otras instituciones, ya sea apoyo psicológico o de salud o para actos del registro civil; entre otros. Es por ello que resulta fundamental que exista una coordinación adecuada entre las instancias competentes para evitar el retraso de los procedimientos y lograr la correcta resolución de los mismos. Se requiere que las y los profesionales, operadores y servidores del sistema judicial se encuentren especializados para la atención de personas que se encuentran en situación de vulnerabilidad; así como capacitados en materia de protección internacional de refugiados y migración para brindar la atención necesaria a los casos y a fundarlos adecuadamente.

Capítulo VII

Reglas Específicas de Actuación

En este apartado, se ahondará en las reglas que deben tomarse en cuenta en casos de personas migrantes y sujetas de protección internacional que cuentan con alguna otra situación particular que requiere tomar medidas específicas.

a) Reglas de Actuación para Atender a Personas Migrantes y Sujetas de Protección Internacional en Detención.

1.- Excepcionalidad de la detención.- La despenalización de la irregularidad en el ingreso migratorio es una decisión legislativa que conlleva un cambio sustancial en su tratamiento. Esta irregularidad en el ingreso es considerada una falta administrativa. En consecuencia, los derechos y las garantías que deben observar quienes juzgan son aquellas propias de las personas que son sujetas a procedimientos administrativos sancionadores. En el caso de personas solicitantes

de asilo y refugiadas, la no sanción por ingreso irregular está prevista en el artículo 31 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y constituye una excepción a las disposiciones migratorias del país. Para quienes se ubican en este supuesto, la detención administrativa es una medida altamente indeseable.

La privación de la libertad personal, cualquiera que sea su forma de denominación (aseguramiento, medida de apremio, alojamiento o sanción) dentro de un procedimiento administrativo, tiene que ser excepcional y proporcional al objeto que se busca proteger. El Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes ha recomendado abolir progresivamente la detención de personas migrantes y sujetas de protección internacional por razones administrativas⁶⁵. Sin embargo, hasta en tanto este objetivo se logre, la detención administrativa sólo estará justificada por motivos excepcionales, con un fundamento jurídico claro y establecido en la ley.

Por otra parte, el artículo 21 de la CPEUM establece como término máximo de la privación de la libertad personal, como sanción administrativa, el de treinta y seis horas. Diversos precedentes lo adoptan también como término máximo para las medidas de apremio⁶⁶. En consecuencia, la tutela judicial debe considerar la especial relevancia de la libertad personal a efecto de garantizar la eficaz protección a los derechos de las personas migrantes y sujetas de protección internacional. Sería un contrasentido que la despenalización fuera sustituida por una intervención judicial que tuviera resultados más lesivos para la libertad de esta población, o bien, que colocara a las personas migrantes y sujetas de protección internacional en condiciones de mayor vulnerabilidad en la defensa de sus derechos frente a cualquier persona procesada en un juicio penal. Además, siempre se debe garantizar el derecho al debido proceso, incluida la revisión judicial de la legalidad y oportunidad de la medida.

2. Proporcionalidad, necesidad e idoneidad de la privación de la libertad.- La privación de la libertad no debe tener una finalidad punitiva. Por ello, debe realizarse únicamente cuando fuere necesaria, en apego al principio de proporcionalidad y de persecución de un fin legítimo e idóneo, así como asegurar que sea realizada durante el menor tiempo posible.

⁶⁵ Asamblea General de Naciones Unidas, *Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes, Francois Crépeau*, 2 de abril de 2012.

⁶⁶ Tesis Jurisprudencial: 2a./J. 116/2007, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, julio de 2007, Tomo XXVI, p. 368. Registro IUS: 171915, Tesis Jurisprudencial: VI.2o.C. J/265, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, julio de 2006, Tomo XXIV, p. 834. Registro IUS: 174787., Tesis Jurisprudencial: 1a./J. 89/2005, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, septiembre de 2005, Tomo XXII, p. 11. Registro IUS: 177369.

Existe jurisprudencia sobre las restricciones a los derechos humanos que se encuentra acorde con la normativa de origen internacional, estableciendo que deben cumplirse los siguientes requisitos⁶⁷:

- i) ser admisibles bajo el ámbito constitucional;
- ii) ser necesarias para asegurar la obtención de los fines que fundamentan la restricción constitucional, es decir, no basta que la restricción sea útil para la obtención de esos objetivos, sino que debe ser la idónea para su realización, lo que significa que el fin buscado por el legislador no se pueda alcanzar razonablemente por otros medios menos restrictivos de derechos humanos;
- iii) ser proporcionales, esto es, que la persecución de un objetivo constitucional no se haga a costa de una afectación innecesaria o desmedida de otros bienes y derechos constitucionalmente protegidos.

En el mismo sentido, se ha pronunciado la Corte IDH en el caso Vélez Loo contra Panamá, en donde se especifica que, de incumplir con estas características, se está frente a una detención arbitraria⁶⁸. Lo anterior se complementa con la normativa de origen internacional aplicable en México, en la que se encuentra la prohibición de la detención arbitraria, así como el principio de excepcionalidad en la detención, por lo que resulta necesario recurrir a medidas alternativas⁶⁹.

3. Verificación de las condiciones de la detención.- Por otro lado, las personas detenidas (“alojadas”) en las estaciones migratorias deben ser tratadas con respeto a la dignidad inherente del ser humano⁷⁰. Se debe supervisar que se cumpla con lo previsto en las Normas para el Funcionamiento de Estaciones Migratorias, así como con el Conjunto de Principios para la Protección de todas las Personas sometidas a cualquier forma de Detención o Prisión⁷¹; las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos⁷², y los Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de la Libertad en las Américas⁷³. Esto quiere decir que se debe proporcionar condiciones dignas de detención como evitar el hacinamiento,

⁶⁷ Tesis: 1a./J. 2/2012, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro V, Décima Época, febrero de 2012, Tomo 1, p. 533. Registro IUS: 160267.

⁶⁸ Caso Vélez Loo contra Panamá, *op. cit.*, párr. 166.

⁶⁹ Artículos 9.1 del PIDCyP, 16.4 de la Convención de 1990, 7.3 de la CADH, 31.1 de la Convención de 1951 y el 9 de la DUDH

⁷⁰ Artículo 10.1 del PIDCyP y el 5.1 de la CADH.

⁷¹ . Conjunto de Principios para la Protección de todas las Personas sometidas a cualquier forma de Detención o Prisión: Adoptado por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas en su resolución 43/173, de 9 de septiembre de 1988.

⁷² “Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos”. Adoptadas por el Primer Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en Ginebra en 1955, y aprobadas por el Consejo Económico y Social en sus resoluciones 663C (XXIV) de 31 de julio de 1957 y 2076 (LXII) de 13 de mayo de 1977.

⁷³ Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de la Libertad en las Américas. Documento aprobado por la CIDH en su 131º período ordinario de sesiones, celebrado del 3 al 14 de marzo de 2008.

asegurar que la población se encuentre dividida en hombres y mujeres, garantizar los derechos a la alimentación y a la salud, y propiciar actividades de recreación.

4. Utilización de medidas cautelares en los procedimientos migratorios fuera de la estación migratoria.- Las medidas cautelares surgen para evitar que la intervención judicial tenga resultados más lesivos o coloque a las personas migrantes y sujetas de protección internacional en situación de mayor vulnerabilidad, especialmente cuando están privadas de su libertad.

Ahora bien, por la naturaleza de los actos que motivan a las personas migrantes y sujetas de protección internacional a acudir a tribunales, la medida jurídica más utilizada es la suspensión del acto con el amparo⁷⁴. Cuando el acto reclamado es la deportación -acto jurídico administrativo dictado por la autoridad migratoria para hacer abandonar del territorio nacional a la persona extranjera que no reúna los requisitos migratorios para su permanencia en el país- el Pleno de la SCJN ha emitido jurisprudencia confirmando la procedencia de la suspensión de oficio⁷⁵.

La suspensión también puede solicitarse para el acto consistente en la privación ilegal de la libertad de personas migrantes y sujetas de protección internacional en estaciones migratorias. Al ser ésta una detención hecha por autoridades administrativas, el otorgamiento de la suspensión debe darse para efectos de que la persona quede en libertad provisional mediante las medidas de aseguramiento correspondientes. En este sentido se han pronunciado Tribunales Colegiados de Circuito, que reconocen que las personas detenidas por orden de la autoridad migratoria podrán ser puestas en libertad provisional y quedar a disposición de ésta para la continuación del procedimiento y a la del Juez o Jueza de Distrito por cuanto hace a su libertad personal⁷⁶.

Por otro lado, quienes juzgan pueden también adoptar medidas cautelares en los términos de la legislación internacional y nacional en materia de derechos humanos y con apego a la obligación de actuar con la debida diligencia para prevenir violaciones de derechos humanos⁷⁷. Se pueden dictar este tipo de medidas para evitar mayores daños a las personas migrantes o sujetas de protección internacional. Para su emisión y supervisión, se debe tomar en consideración la opinión de las personas, los posibles daños a terceras personas, así como los elementos que puedan determinar su éxito.

⁷⁴ Para la suspensión de oficio aplican los artículos 15 y 126, mientras que cuando es a petición de parte los artículos 128, 131 y 138 de la Ley de Amparo.

⁷⁵ Tesis de jurisprudencia: P./J. 80/2007, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, XXVI, Novena Época, diciembre de 2007. Registro IUS: 170578.

⁷⁶ . Artículo 163 de la Ley de Amparo.

⁷⁷ Tesis: I.1o.P.99, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta* XXVIII, Novena Época, julio de 2008, p. 1745. Registro IUS: 169268.

5. *Notificaciones.*- Cuando una persona se encuentra detenida en alguna de las estaciones migratorias le resulta imposible promover un amparo o algún otro recurso judicial por sus propios medios. Por tanto, resulta indispensable asegurarse de que esta situación no sea impedimento para acceder a la justicia. De esta manera, los criterios para realizar notificaciones a personas que se encuentran privadas de su libertad deben aplicarse también a las personas en estaciones migratorias.('

B) Reglas Específicas Aplicables a Personas Sujetas de Protección Internacional

1. *Prohibición de contactar a las autoridades del país de origen de las personas solicitantes de asilo y refugiadas.*

Existe la obligación para las personas que llevan casos de personas solicitantes de asilo y refugiados de no contactar al país de nacionalidad o residencia habitual por cuestiones de seguridad, tanto para la persona solicitante o refugiada, como para su familia u otras personas que resultarían afectadas. Las y los refugiados no cuentan con la protección nacional de sus gobiernos y en consecuencia, carecen igualmente de protección consular.

El hecho de que una persona manifieste expresamente su deseo de recibir asistencia consular, en general, cuestiona o debilita su solicitud del reconocimiento de la condición de refugiado o refugiada, puesto que deriva en falta de credibilidad sobre el hecho que su vida, libertad o seguridad se encuentren en riesgo. No obstante lo anterior, debe analizarse cada caso con todos sus elementos, ya que podría darse un supuesto en el que el agente de persecución no sea estatal y que su país simplemente no pueda darle la protección requerida. Si la persona considerara que requiere asistencia consular cuando su temor fundado de persecución emana de un agente no estatal, no necesariamente estaría contradiciéndose ni cuestionando su solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado o refugiada.

2. *Otorgamiento de visas humanitarias a personas solicitantes del reconocimiento de la condición de refugiada.*

Las personas solicitantes de asilo tienen derecho a obtener un documento migratorio, que consiste en una visa humanitaria, de acuerdo con el inciso c) de la fracción V del artículo 52 de la Ley de Migración en tanto se resuelve su situación permanente. Lo anterior permite que una persona agote todas las posibilidades legales para obtener la protección internacional en México. De lo contrario, se desincentiva que soliciten la condición de refugiado.

3. Uso de peritos en casos de solicitantes de asilo.

Para el procedimiento del reconocimiento de la condición de refugiado o refugiada se requiere que la persona acredite que tiene un temor fundado de ser perseguida, o de que su vida, libertad o seguridad se encuentra en riesgo (elemento subjetivo), así como que este temor tenga un fundamento tangible justificable (elemento objetivo). Las declaraciones que haga la persona deben ser contrastadas con la información existente para determinar si el temor es fundado. Para esto es fundamental el trabajo que el ACNUR y diversas organizaciones de la sociedad civil, nacionales e internacionales, han realizado respecto a la situación de los países de origen, por lo que pueden hacerse consultas pertinentes.

Para solicitar la opinión del ACNUR, se puede enviar directamente un fax o un correo electrónico a sus oficinas en México, o bien, contactarles a través de la Secretaría de Relaciones Exteriores; en todo caso, es recomendable especificar el tema en el que se requiere contar con su asesoría técnica.

4. Exención de responsabilidad penal y administrativa en caso de uso de un documento falso o ingreso irregular.

Las personas solicitantes de asilo no están obligadas a entrar con alguna documentación que acredite su legal internación al país, puesto que se trata de personas que requieren de protección internacional y que están huyendo de su país de origen. El mismo criterio debe aplicar cuando utilizan un documento falso con la finalidad de salvar su vida, seguridad o libertad⁷⁸. De acuerdo con el artículo 31 de la Convención de 1951, están prohibidas las sanciones penales, por causa de su entrada o presencia ilegales, contra las personas refugiadas que llegando directamente del territorio donde su vida o libertad estuviera amenazada, se encuentren en un Estado sin autorización.

ACNUR ha aclarado que el significado de “entrada ilegal” puede implicar la obtención del ingreso mediante documentos falsos o falsificados, la entrada clandestina y la entrada mediante la asistencia de tratantes o traficantes. Respecto a la relación entre el uso de documentación falsa y la detención, el ACNUR ha establecido, en sus Directrices sobre los Criterios y Estándares aplicables con respecto a la Detención de Solicitantes de Asilo⁷⁹, que únicamente cuando se tiene la intención de engañar o hay negativa de cooperar con las autoridades, se justifica la detención en una estación migratoria.

⁷⁸ Artículo 31 de la Convención de 1951, 7 de la LSRyPC, Artículo 37, fracción I, inciso c) sub fracción III de la Ley de Migración.

⁷⁹ Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, *Directrices del ACNUR sobre los criterios y estándares aplicables con respecto a la detención de solicitantes de asilo*, 26 de febrero de 1999, <http://www.unhcr.org/refworld/publisher,UNHCR,THEMGUIDE,,48abd59a2,0.html>, fecha de consulta: 14 de febrero de 2013

5. Exención de presentación de documentos originales para acceder a otros derechos.

A las personas que solicitan asilo o que han sido reconocidas como refugiadas les cuesta trabajo acceder a documentos originales; la situación se agrava cuando no existen representaciones consulares en México, cuando el país está en conflicto o cuando la persona no desea acercarse a su consulado por temor a represalias⁸⁰. En este sentido, el artículo 57 de la LSRyPC establece que, cuando requieran de los servicios consulares de su país de origen para la obtención de documentos, certificación o acreditación de su estado civil, títulos y demás actos administrativos, las autoridades competentes tomarán las medidas oportunas para apoyar a la persona refugiada con respeto a su derecho de no pedir el apoyo de las autoridades del gobierno del país de origen, incluida la posibilidad de no solicitar la apostilla o legalización de documentos, de conformidad con las disposiciones aplicables.

En concordancia con lo anterior, el artículo 84 del Reglamento de la LSRyPC establece que, cuando la persona refugiada no puede cumplir con los requisitos de documentación originales, incluidas apostillas o legalización, se deberá tomar en cuenta la opinión o información que proporcione la Comisión Mexicana de Ayuda al Refugiado.

6. Acceso a un documento migratorio.

Cuando la persona es reconocida como refugiada, tiene derecho a un documento migratorio que le otorgue la residencia permanente en el país siempre que se cumpla con los supuestos establecidos en la LSRyPC⁸¹. Asimismo, cuando se resuelve positivamente un procedimiento de determinación de la condición de apátrida, se tiene derecho a la condición de estancia de residente permanente⁸².

C) Reglas de Actuación para Atender a Personas Migrantes Víctimas, Ofendidas o Testigos de un Delito.

1. Asistencia y protección.

Para que las personas víctimas, testigos u ofendidas de algún delito sean capaces de llevar su procedimiento, se debe asegurar que cuenten con asistencia médica y psicológica, antes y durante el procedimiento judicial⁸³. Asimismo, debe brindarse

⁸⁰ Artículo 57 de la LSRyPC y artículo 84 de su Reglamento.

⁸¹ . Artículo 54, fracción I de la Ley de Migración.

⁸² . Artículo 52, fracción IX de la Ley de Migración y Artículo 139, fracción I del Reglamento de la Ley de Migración.

⁸³ Artículo 6 del Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, fracción XV del artículo 4 de la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos, y artículos 2, 7, 8, 9, 50, 51, 52 y 66 de la Ley General de Víctimas.

apoyo inmediato si la persona no tiene un lugar donde dormir; por lo tanto, un albergue seguro y capaz de cumplir con las necesidades de la víctima, es fundamental⁸⁴. La Procuraduría Social de Atención a las Víctimas de Delitos tiene la obligación de brindar orientación y atención especializada como la asistencia médica y psicológica⁸⁵. De la misma manera, existen varias organizaciones de la sociedad civil que proporcionan ese tipo de atención, por lo que su canalización oportuna será un buen medio para garantizar a estas personas la asistencia requerida.

2. No sanción por participación en actividades ilícitas derivadas de su condición de víctimas.

Las personas migrantes y sujetas de protección internacional pueden ser fácilmente víctimas de dos delitos: la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes. Debido a esto, en muchas ocasiones, participan en actividades ilícitas como la falsificación de documentos de identidad o de viaje. Dado que el carácter de estas personas es el de víctimas, no deben ser sancionadas por tales delitos. En el caso específico de las personas víctimas de trata, no deben ser sancionadas por la adquisición o posesión de documentos de identificación apócrifos, ni deben ser mantenidas en centros de detención o prisión en ningún momento de cualquier proceso legal. En el mismo sentido, las personas víctimas de un delito no deben ser alojadas en estaciones migratorias, puesto que tienen derecho a obtener un documento de residencia.

El Protocolo para Prevenir el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (artículos 5 y 6), incluso señala que las personas migrantes ni siquiera deberían ser sujetas a enjuiciamiento penal por el hecho de haber sido objeto de conductas propias del tráfico ilícito de personas.

3. Otorgamiento de una residencia temporal o permanente.

Las personas que son víctimas o testigos de un delito en México tienen derecho a obtener un documento migratorio que les otorgue la residencia temporal o permanente, tal como se explica a continuación.

Cuando las personas migrantes y sujetas de protección internacional sean a su vez víctimas del delito de trata de personas, se les otorgará visa por razones

⁸⁴ Artículo 6 del Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, fracción XV del artículo 4 de la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos.

⁸⁵ Artículo Tercero del Decreto por el que se crea la Procuraduría Social de Atención a las Víctimas de Delitos, como un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal.

humanitarias, así como a sus ascendientes y descendientes en primer grado durante el período de espera y durante el procedimiento penal⁸⁶. También se establece la posibilidad de que dichas visas incluyan permiso para trabajar y puedan convertirse en permisos de residencia permanente a solicitud de la víctima. Una persona víctima de trata podría ser reconocida como refugiada por género si cumple con los requisitos establecidos en la LSRyPC⁸⁷.

Cuando se trata de una persona extranjera víctima, testigo u ofendido de un delito, se tiene derecho a una visa por razones humanitarias. Es decir, se le autorizará permanecer en el país hasta que concluya el proceso, al término del cual deberá salir del país o solicitar una nueva condición de estancia, con derecho a entrar y salir del país cuantas veces lo desee y con permiso para trabajar a cambio de una remuneración en el país. En casos como los de las personas víctimas de trata de personas, son opciones el establecimiento en un tercer país, o bien, el retorno voluntario a su país de origen.⁸⁸

D) Reglas de Actuación para Casos que Involucren a Niños, Niñas y Adolescentes Migrantes

1. El papel del niño, niña o adolescente dentro del proceso.

Los niños, niñas y adolescentes pueden tener problemas para expresar sus relatos de la misma manera que lo haría una persona adulta por diversos motivos, entre los que se encuentran: los traumas, el miedo a ser coaccionado, la desconfianza ante la persona que lo interroga, el desconocimiento de las consecuencias de lo que le pudo haber pasado, el que les hayan hecho memorizar un testimonio; entre otros. Por ello, resulta fundamental lograr un ambiente de confianza y contar con personal capacitado.

Estas dificultades se incrementan con la migración, y pueden hacer que los niños, niñas y adolescentes sean aún más vulnerables, particularmente si se trata de personas sujetas de protección internacional. Es muy importante que los niños, niñas y adolescentes cuenten con toda la información de manera sencilla, de forma que entiendan todas sus opciones legales y las consecuencias de cada una de ellas, así como el sentido de su resolución y los pasos que se tendrán que seguir

⁸⁶ . Artículo 78 de la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos.

⁸⁷ Artículo 13 de la LSRyPC.

⁸⁸ Artículo 52, fracción V, inciso a) de la Ley de Migración.

Artículos 7 y 8 del Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños.

posteriormente⁸⁹. De acuerdo con el artículo 12 de la CDN, los niños, niñas y adolescentes deben tener garantizado el derecho de expresar su opinión libremente en todos los asuntos que les ocupan, teniéndose debidamente en cuenta sus opiniones en función de su edad y madurez. Asimismo, debe asegurarse que tenga claro que expresar sus opiniones no será en ningún momento objeto de sanción, y que tiene derecho a la confidencialidad y privacidad.

Por otro lado, la expresión de sus opiniones no debe ser limitada a un medio específico; puede recurrir a dibujos, narraciones, cuentos, cantos; entre otros. Es necesario recordar que a veces pueden confundir conceptos abstractos, como el tiempo y la distancia. También se debe tomar en cuenta que si el niño, niña o adolescente tiene alguna discapacidad, se debe utilizar el medio de expresión que le sea más adecuado.

Es importante flexibilizar los procedimientos con el fin de no dejar en estado de indefensión al niño, niña o adolescente; por ejemplo, si quisiera promover un recurso administrativo o judicial y no cuenta con un tutor ni un representante legal, resulta fundamental permitirle el acceso a ambos⁹⁰.

2. Prioridad, no privación de la libertad y asistencia legal.

La Ley para la Protección de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes establece el derecho de prioridad en su artículo 14. Al respecto, el Pleno de la SCJN ha resuelto: “el principio del interés superior de la infancia, junto con el derecho de prioridad, implican que las políticas, acciones y toma de decisiones del Estado relacionadas con los menores de 18 años deben buscar el beneficio directo del infante y del adolescente a quienes van dirigidas, y que las instituciones de bienestar social, públicas y privadas, los tribunales, las autoridades administrativas y los órganos legislativos, al actuar en sus respectivos ámbitos, otorguen prioridad a los temas relacionados con dichos menores”⁹¹.

Para los niños, niñas y adolescentes no acompañados, es indispensable la designación gratuita de un tutor o tutora, quien no podrá tener intereses opuestos al representado o representada. Cuando el niño, niña o adolescente quiera iniciar un procedimiento administrativo o judicial, se le designará un representante legal. La o el tutor o asesor desempeña sus funciones hasta que se alcance la mayoría de edad o se abandone permanentemente el territorio o la jurisdicción del Estado. Se

⁸⁹ Artículos 7 y 8 del Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños.

⁹⁰ . Ver Protocolo de Actuación para Quienes Imparten Justicia en Casos que Afecten a Niñas, Niños y Adolescentes, *op. cit.* Disponible en www.equidad.scjn.gob.mx.

⁹¹ Tesis de Jurisprudencia: P. XLV/2008, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro V, Décima Época, junio de 2008, p.

consultará e informará al tutor, tutora o representante legal de todas las medidas que se adopten en relación con el niño, niña o adolescente.

Otro aspecto fundamental en la evaluación del interés superior del niño es evitar la privación de la libertad; esto es, no puede justificarse la detención únicamente por su condición de persona inmigrante⁹², debe utilizarse como último recurso y durante el periodo más breve posible. Asimismo, las condiciones deben ser adecuadas; los niños, niñas y adolescentes deben permanecer en un área especial dentro de la estación migratoria separada de la que corresponde a las personas adultas, a menos que, haciendo una revisión del interés superior del niño, se decida que es preferible privilegiar el derecho a la unidad familiar y que permanezcan con su madre o padre en algún otro espacio. Los niños, niñas y adolescentes podrán establecer contactos periódicos con amistades y parientes, con su tutor o tutora; tener acceso a productos de primera necesidad, asistencia espiritual, religiosa, social y jurídica, y podrán recibir tratamiento médico y ayuda psicológica.

Finalmente, los niños, niñas y adolescentes que sean solicitantes de asilo tienen derecho a recibir la protección y asistencia humanitaria adecuadas y a reunirse con sus familiares⁹³.

3. *Suplencia de la queja*

De acuerdo con la Ley para la Protección de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes, el objetivo de su protección es asegurarles un desarrollo pleno e integral, lo que implica la posibilidad de formarse física, mental, emocional, social y moralmente en condiciones de igualdad. Para lo anterior, uno de los principios rectores es el de la tutela plena e igualitaria de los derechos humanos y de las garantías constitucionales. En el mismo sentido, el primer párrafo del artículo 3 de la CDN señala que las instituciones privadas o públicas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas y los órganos legislativos deben atender el interés superior del niño.

Por tanto, existe una obligación para quienes juzgan de suplir la deficiencia de la queja cuando ésta se formule a favor de los intereses de los niños, niñas y adolescentes, máxime cuando se trate del derecho a la satisfacción de sus necesidades para su desarrollo integral: alimentación, salud, educación y sano esparcimiento.

⁹³ Observación General No. 6, Trato de los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen, *op. cit.*, p. 14.

E) Reglas de Actuación para Atender a Personas Migrantes y Sujetas de Protección Internacional que se Encuentren en Otra Situación Especial de Vulnerabilidad.

1. Mínima estancia dentro de la estación migratoria.

Para utilizar la detención en estaciones migratorias, se debe estudiar y evaluar el caso particular, tomando en cuenta si la persona se encuentra en otra situación especial de vulnerabilidad y, por lo tanto, si la privación de la libertad puede tener efectos mucho más negativos; únicamente si no existe otra alternativa menos lesiva, será procedente la detención como excepción.

Así, debe prevalecer la estancia de las personas que así lo requieran en instituciones públicas o privadas especializadas que puedan atenderles adecuadamente. Asimismo, en caso de ser imposible aplicar éstas u otras*+ alternativas a la detención, debe asegurarse que estas personas reciban atención médica y psicológica.

2. Permiso de residencia temporal o permanente.

Existe la posibilidad de regularizar la situación migratoria de las personas cuyo grado de vulnerabilidad dificulte o haga imposible su deportación o retorno asistido. Entre ellas, las niñas, niños y adolescentes no acompañados; mujeres embarazadas; personas adultas mayores; personas con discapacidad o indígenas; personas que tengan una alteración grave a la salud o que se encuentren en una situación de peligro a su vida o integridad porción y motivación que tenga en cuenta los estándares enunciados en los párrafos precedentes.

G) Reglas de Actuación con Relación al Acceso y Reconocimiento de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Personas Migrantes y Sujetas de Protección Internacional.

1. Distinciones entre personas nacionales y extranjeras en el acceso y reconocimiento de derechos económicos, sociales y culturales.

En aquellos casos en los que se encuentren en discusión distinciones entre nacionales y migrantes para el acceso a derechos económicos, sociales y culturales, como el derecho a la salud, educación, seguridad social, entre otros, quien imparte justicia deberá tener en cuenta el principio de no discriminación.+ " En estos casos, además, el criterio que se debe acoger es que es el Estado quien se encuentra en mejores condiciones para demostrar que la distinción -legal o fáctica- no afecta el principio de no discriminación y, por lo tanto, se deberá invertir la carga de la prueba acerca de la legitimidad de la distinción.

2. Análisis sobre la razonabilidad de la distinción

Para el caso que el Estado pueda justificar la distinción en el acceso y reconocimiento de los derechos económicos, sociales y culturales entre nacionales y migrantes, se deberá evaluar su objeto o intención, su razonabilidad y su proporcionalidad.

3. El contenido mínimo de los derechos económicos, sociales y culturales

También es posible identificar casos en los que la negación al acceso a un derecho económico, social o cultural afecte el contenido mínimo de ese derecho. En ese caso, el análisis sobre la legitimidad de la restricción deberá realizarse sobre los presupuestos mínimos determinados para ese derecho a nivel nacional e internacional.

4. Derechos laborales y acceso a la justicia.

El Estado tiene la obligación de respetar y garantizar los derechos humanos laborales de todas las personas que trabajan, independientemente de su condición de nacionales o extranjeras, y no tolerar situaciones de discriminación en perjuicio de éstas en las relaciones laborales entre particulares (empleador o empleadora – trabajador o trabajadora). El Estado no debe permitir que las personas que emplean violen los derechos de los trabajadores y las trabajadoras, ni que la relación contractual vulnere los estándares mínimos internacionales⁹⁴.

Existe una obligación de velar para que se respeten y apliquen todos los derechos laborales que el ordenamiento jurídico del Estado estipula, derechos consagrados en instrumentos internacionales o en normativa de origen interno. Además, de acuerdo con lo definido por la Corte IDH, los Estados son responsables internacionalmente cuando toleran acciones y prácticas de terceros que perjudican a las personas trabajadoras migrantes, ya sea porque no les reconocen los mismos derechos que a los trabajadores y trabajadoras nacionales o porque les reconocen los mismos derechos pero con algún tipo de discriminación⁹⁵.

A su vez, de acuerdo con la Convención de 1990, el Estado deberá proteger a las personas migrantes y sujetas de protección internacional contra el trabajo forzado u obligatorio (art. 11) y contra el trabajo infantil; asegurar la igualdad de trato con respecto a las y los nacionales en lo que se refiere a la remuneración y otras condiciones de trabajo (art. 25.1), así como la aplicación de los derechos laborales de los trabajadores migratorios con independencia de su estatus (art. 25.2 y 3); asegurar el derecho a afiliarse a sindicatos y el derecho a la igualdad de trato con respecto al acceso a la seguridad social (art. 27).

⁹⁴ Opinión Consultiva 18/03: Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados, *op. cit.*, párr. 148.

⁹⁵ *Ibidem*, párr. 153.

LITIGIO ESTRATEGICO EN DERECHOS HUMANOS

LITIGIO ESTRATEGICO EN DERECHOS HUMANOS⁹⁶

Tradicionalmente se atribuye a Jerome Frank la construcción teórica de las clínicas del litigio, tras la publicación, en 1931, del famoso artículo *Why Not a Clinical Lawyer- School?* No es casualidad que haya sido Jerome Frank ni que su artículo haya salido a la luz en aquella época, pues fue precisamente en los últimos años de la década de los veinte y a principios de la década de los treinta del siglo XX cuando comienzan a ser socavados algunos dogmas del derecho en Estados Unidos.

En ese momento se entendía al derecho como un orden racional, sistematizado y separado de la política, de la moral y de cualquier otro elemento no proveniente del derecho positivo; sin embargo, en aquella época surge el realismo jurídico, que comprende que el derecho debía transformarse en un producto humano, diseñado para conseguir las finalidades buscadas por la sociedad. A los ojos de Jerome Frank, como de otros realistas jurídicos, los jueces, aunque sustentan sus resoluciones con argumentos jurídicos, en realidad basan sus fallos en ideologías personales. Las normas de las que está conformado el sistema legal no se derivan siempre de decisiones racionales, pues es común encontrar contradicciones entre preceptos legales (antinomias), lagunas, ambigüedades o vaguedades. El realismo norteamericano desenmascaró la “lógica” judicial con la que trabajaban los jueces. Jerome Frank, en su obra más importante, *Law and the modern mind*, sostiene que los fundamentos jurídicos del juez no son sino una vía *a posteriori* que justifica la previa decisión que toma el juez guiado por intuiciones personales. Pues bien, la propuesta de Jerome Frank en relación con la educación jurídica va encaminada a buscar una enseñanza práctica real, al estilo de las facultades de medicina.

Las clínicas del litigio de Estados Unidos sufrirán un cambio mayúsculo en 1978 tras la influyente publicación de *The Lawyering Process*, de Gary Bellow y Bea Moulton. Desde ese momento se considera que las clínicas del litigio deben buscar cambios sociales vinculando el proceso de formación del jurista con el interés público, intentando potenciar la sensibilidad social de estudiantes y profesionistas, al tiempo que se fortalece su adhesión a los valores de cierta deontología profesional. En este sentido, las clínicas de derechos humanos e interés público son un espacio de práctica de litigio de interés público y reflexión jurídica, en el que se trabaja sobre casos reales de violaciones de derechos humanos para que a través de ellas se genere, entre estudiantes y profesionales del derecho, un mayor grado de

⁹⁶ Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos A.C. (CMDPDH), Coordinador Juan Carlos Gutiérrez Contreras, México, 2012. Consultado el 05 de octubre de 2015 en la URL: cmdpdh.org/wp-content/uploads/2013/01/LITIGIO16x21.pdf

conciencia social así como la interacción con situaciones que se están llevando a cabo en la realidad y no sólo de manera hipotética.

Mediante la enseñanza clínica se procura proveer un efectivo acceso a la justicia a víctimas que no tienen acceso a una defensa legal y que los y las estudiantes adquieran destreza profesional y entiendan el derecho como una herramienta de cambio social y generador de políticas públicas. Estas clínicas de litigio con compromiso social utilizan una estrategia que es conocida como **litigio estratégico o paradigmático**, pero también como litigio de interés público o de las causas justas.

Enfrenta a los estudiantes a problemas y situaciones que viven los abogados y juristas en la práctica;

- b) De ser posible, se exige a los estudiantes que resuelvan esos problemas con casos y clientes reales;
- c) Se permite a los estudiantes interactuar con otras personas con el objetivo de identificar y solucionar el problema planteado;
- d) Los casos elegidos tratan problemas sociales o de interés público, y los clientes que se atienden son personas de escasos recursos económicos, que sólo pueden optar al beneficio de justicia gratuita;
- e) El estudiante es sometido a un intenso control y evaluación personal, que comienza por el fomento de la autoevaluación;
- f) Fuera de ésta, el control y supervisión se lleva a cabo por profesores universitarios.

Un panorama del litigio estratégico

El litigio estratégico en derechos humanos se compone de acciones de actividad judicial encaminadas a garantizar la justiciabilidad de los derechos humanos ante las instancias nacionales o internacionales cuyo fin es avanzar en la modificación estructural de las normas y procedimientos del derecho interno, a efectos de abarcar con un caso o situación puntual un cambio legal con implicaciones sociales extensas.

El litigio estratégico busca satisfacer, por una parte, las aspiraciones de transformación legal y el impacto social, pero también, y sobre todo, avanzar en la protección de los derechos de las víctimas implicadas en el caso. Una decisión, resolución o sentencia positiva avanzará en la protección de los intereses de la víctima, permitirá reformas legales adecuadas y beneficiará en el futuro a personas en igualdad de situaciones.

El litigio estratégico está relacionado con causas de derechos humanos, además, de llamar la atención sobre los abusos y violaciones graves a los derechos, los patrones que ejemplifica el caso puntual y las alternativas de superación, y debe

resaltar la obligación del Estado para avanzar efectivamente en el cumplimiento de sus compromisos internacionales.

La utilización de los órganos de protección de derechos humanos en el ámbito internacional, como el sistema interamericano de protección de los derechos humanos, es un espacio de trabajo que permite realizar acciones de litigio estratégico ante las instancias internacionales.

Presentar una petición que permita un litigio acertado puede obtener beneficiosos resultados para la causa de los derechos humanos; servirá de fuerza disuasiva sobre el Estado de que se trate, afectará e impactará ante la opinión pública nacional e internacional y permitirá —mediante la obtención de decisiones en casos paradigmáticos— el avance hacia modificaciones estructurales.

Por ello una acertada estrategia de litigio, que permita una adecuada documentación del caso y esté sostenida sobre un buen sustento probatorio, así como el agotamiento de los recursos jurídicos idóneos, es un paso crucial para lograr la admisibilidad de la petición presentada y su posterior fundamentación para obtener un informe de fondo en la Comisión Interamericana de Derechos Humanos o el envío del caso a la Corte Interamericana.

Lo anterior es tanto más importante cuanto una decisión de la Corte Interamericana implica la obligación de cumplimiento por parte de los Estados que han decidido someterse a su competencia contenciosa. Como sabemos, las sentencias del Tribunal son definitivas y obligatorias para los Estados miembros de la Organización de Estados Americanos (OEA) que han aceptado su jurisdicción contenciosa. Además, sus sentencias ejercen una presión significativa sobre los Estados para generar, a partir de la decisión, cambios legislativos y estructurales dentro del ámbito local, y garantizar la no repetición de un comportamiento internacionalmente ilícito.

Independientemente del resultado de un caso individual, los casos litigados ante el Sistema Interamericano de protección de los derechos humanos (Comisión y Corte Interamericanas) son hechos públicos que permiten visibilizar una situación en el ámbito interno e internacional.

Un aspecto de suma importancia relacionado con las sentencias de la Corte Interamericana son las reparaciones. Ésta ha ordenado como medidas de reparación diversas acciones tendentes a modificar aspectos estructurales, incluyendo, entre otros, cambios legislativos, modificaciones constitucionales, acciones de reparación social y psicosocial.

Adicionalmente al caso y su decisión, la eficacia del litigio estratégico depende de la estrategia de comunicación desarrollada alrededor del caso. Tanto el contacto con los medios de comunicación, como el empleo general de los precedentes por la organización no gubernamental local, clínica de litigio o ambos, servirán para

ampliar el potencial del caso y garantizar el cumplimiento de las decisiones obtenidas por las autoridades públicas. En otras palabras, la judicial es sólo una entre varias dimensiones posibles para las acciones de defensa de un caso.

La judicial es sólo una entre varias dimensiones posibles para las acciones de defensa de un caso.

En México, la experiencia en litigio estratégico comenzó hace muy poco tiempo. Hoy en día algunas universidades cuentan con programas de este tipo. Por su parte, algunas organizaciones de la sociedad civil utilizan el litigio estratégico como su herramienta principal en su lucha por el respeto a los derechos humanos. En el país existen diversas organizaciones que como parte de sus actividades utilizan el litigio de casos ante los órganos internacionales de protección de los derechos humanos, entre ellas la Asociación Nacional de Abogados Democráticos (ANAD), el Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez (ProDH), el Centro de Derechos Humanos de la Montaña "Tlachinollan" y la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (CMDPDH).

Un litigio es el conocimiento de un juez de una causa o conflicto. En todo litigio, las partes buscan que se falle a su favor. Sin embargo, en el litigio estratégico, la finalidad última va más allá del caso concreto, pues, como hemos mencionado, lo que se busca es provocar cambios estructurales para que las violaciones de derechos cesen, cuando menos por el motivo que hemos detectado.

Dos son las características que necesita un abogado para contar con posibilidades de éxito en el litigio estratégico: 1) Confianza: firme convicción de que los cambios en el sistema se pueden lograr a través de mecanismos legales, pensando que el derecho puede ser la guía de las relaciones sociales; 2) Creatividad: buscar formas que nos permitan utilizar el derecho vigente para lograr los objetivos establecidos previamente por nosotros

No todos los problemas relacionados con los derechos humanos deben ser resueltos a través del litigio estratégico. Sugerimos que éste sea utilizado cuando:

1. El derecho no es observado (en lo sustantivo o en lo procedimental);
2. Hay discordancia entre el derecho interno y los estándares internacionales;
3. No hay claridad en el derecho existente;
4. La ley se aplica reiteradamente de manera inexacta y/o arbitraria.

Etapas del litigio estratégico

A continuación, señalamos las etapas en las que se puede dividir un plan de litigio estratégico.

A) Conocer la situación

Antes de empezar el diseño de un litigio estratégico relacionado con derechos humanos debemos conocer bien el contexto específico que vive en el ámbito nacional o internacional determinado grupo en situación de vulnerabilidad, o bien, la situación que guarda cierto derecho humano; es decir, si éste es respetado y en qué grado.

La **labor de investigación o de monitoreo** de los derechos humanos, aunque comparte algunos métodos usados en las ciencias sociales, cuenta con especificidades, pues la finalidad es hacernos de conocimientos objetivos sobre los hechos o sobre situaciones concretas que nos puedan servir más adelante como elementos probatorios en los tribunales. “El resultado de un estudio de monitoreo es una descripción precisa de eventos y no una descripción de las imágenes que tales eventos han dejado en la memoria de los testigos.”

Sobre el monitoreo previo a la identificación del caso, la recomendación del Instituto Interamericano de Derechos Humanos es la siguiente: “Aun cuando teóricamente pudiéramos estudiar todas las instituciones, siempre investigaremos sólo una muestra de ellas, cuidadosamente seleccionadas, para ahorrar tiempo, trabajo y dinero.

“Debemos definir, primero, qué características de una institución específica podría afectar la forma como se respetan los derechos humanos en el campo que nos interesa.”

B) En busca de un plan

Imaginemos que hemos detectado que la práctica de la tortura en Chiapas se debe, entre otras causas, a los beneficios que obtienen los ministerios públicos al aplicarla, pues mediante ella se logran fácilmente declaraciones autoinculpatorias por parte de los presuntos responsables. De esta forma el Ministerio Público (MP) evita recabar pruebas y, por consiguiente, se le facilita la labor de integración de la averiguación previa (o del expediente de la investigación judicializada en aquellos Estados donde ya se estableció un sistema penal oral, acusatorio y adversarial).

Para tener una perspectiva más profunda de la situación, debemos conocer las técnicas que suelen usarse para realizar los actos de tortura. Esto nos ayudará a reconocer si existe un patrón generalizado y, de identificarlo, contaremos con una herramienta extraordinaria para lograr nuestros fines, pues podremos dar a conocer estos datos como material probatorio, contrastando el patrón descubierto con lo dicho por la víctima de tortura y con los reportes médicos.

Nuestras conclusiones nos pueden llevar a construir una estrategia que busque introducir precedentes jurisdiccionales que incidan en el respeto de dichos derechos. Otra opción sería buscar las reformas legales que deroguen las normas que le atribuyen al MP facultades tan amplias para apreciar el valor de las pruebas.

Evidentemente este objetivo no se lograría por la vía jurisdiccional, pues los proyectos de reformas deben presentarse a través de las instancias expresamente facultadas para hacerlo.

Sin embargo, no se descarta que mediante el litigio de un caso en sede internacional, se obtenga una recomendación, una sentencia o un acuerdo de “solución amistosa” que comprometa el impulso de reformas legislativas en el caso concreto, y que al aprobarse beneficien de forma general la situación de derechos humanos que pretendemos combatir.

Una de las características del litigio estratégico es que normalmente no se circunscribe a las actuaciones dentro del juicio, pues la experiencia ha demostrado que son otro tipo de acciones las que pueden marcar la diferencia entre el éxito y el fracaso. De ahí que debemos intentar imaginar qué nos puede ayudar a conseguir nuestros objetivos:

- Utilizar los medios electrónicos y escritos para difundir información que ayude a visibilizar el caso.
- Realizar campañas de sensibilización.
- Cabildear, en la medida de lo posible, con los encargados de plantear las posibles reformas legales, así como con los jueces que conocerán el caso.
- Contactar a las organizaciones no gubernamentales para buscar trabajar en equipo.
- Amicus curiae (amigo de la corte o amigo del tribunal). Esta figura, que no ha sido reconocida en México, consiste en las opiniones aportadas por terceros ajenos a un litigio. Normalmente consisten en argumentos de derecho u otros aspectos.

Comprender las peculiaridades del caso litigado. Otra cuestión que merece ser destacada es que el plan no puede ser el mismo para todo tipo de casos. No existe una receta estandarizada para el litigio estratégico. Para establecer un plan exitoso debemos tomar en cuenta muchos factores, como por ejemplo el grado de sensibilización social sobre una problemática.

Por ejemplo, en el tema de la tortura será difícil encontrar oposición expresa en la búsqueda de su erradicación.

Las ventajas de desarrollar un litigio estratégico en este sentido serían las siguientes:

1. La gran cantidad de instrumentos normativos que pueden ser utilizados para enriquecer nuestro trabajo.
2. El tema de la tortura es un tema acabado: toda persona sensata rechaza su aplicación.

3. Muchas organizaciones han dedicado tiempo a combatir el problema, por lo tanto existe una amplia red de personas y organismos que, potencialmente, podrían ayudar a conseguir los fines perseguidos en el litigio estratégico.
4. Existen datos sobre la práctica de la tortura en nuestro país, de ahí que tengamos una mejor perspectiva del problema al que nos enfrentamos.

Sin embargo, debemos tomar en cuenta los problemas previsibles de realizar un litigio estratégico sobre el tema de tortura: Aunque nadie se opone abiertamente a la erradicación de la tortura en nuestro país, pocos han sido los cambios sustanciales encaminados a ese fin. Esto no hace más que evidenciar la existencia de hechos que permiten que los torturadores sigan operando; hechos que por sí mismos constituyen delitos: encubrimiento, cohecho o delincuencia organizada, y que provocan impunidad y, por lo tanto, perpetúan las prácticas delictivas.

C) Conocer el derecho

Como ya se dijo, en el litigio estratégico lo que se busca, además de la protección efectiva de los derechos de las víctimas, es lograr cambios estructurales.

Evidentemente el caso concreto importa pero si buscamos que, además que se reparen los daños causados a la víctima del caso que se está litigando, se elimine una de las causas que estimulan a las autoridades a cometer actos de tortura, los efectos de nuestro trabajo serán multiplicados; habremos eliminado una de las causas de este fenómeno. Pues bien, para lograrlo debemos conocer los tratados y la teoría de los derechos humanos.

Estudiar los tratados de los derechos humanos que México ha firmado al respecto nos ayudará a conocer si contamos con los elementos suficientes para fundamentar nuestras demandas en términos del nuevo bloque de constitucionalidad en materia de derechos humanos consagrado en el Artículo 1º Constitucional. (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al cual hacemos referencia en el capítulo 5).

Sin embargo, no nos debemos limitar a conocer los tratados internacionales, debemos sumergirnos en el tema y vincular todo aquello que pueda ser de utilidad, como la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, reconocida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación como criterio obligatorio en los casos en los que México es parte; de igual modo, es preciso conocer las decisiones de los órganos de tratado de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) (por ejemplo el Comité del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos —conocido como “Comité de Derechos Humanos de la ONU”—, o el Comité contra la Tortura), así como la jurisprudencia relevante en diversas instancias judiciales, como el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH), o el Tribunal Internacional de Justicia que, aunque no es un tribunal que conozca expresamente de violaciones de derechos, sí se ha pronunciado respecto a determinados temas relativos a éstos. Podemos consultar también lo dicho por aquellos tribunales constitucionales estatales que se hayan pronunciado en algún

caso similar. Esto nos ayudará a buscar argumentos útiles para nuestro propósito.

Toda aquella información podemos contrastarla con las normas nacionales, si notamos que éstas no están armonizadas con los estándares internacionales, ubicaremos como objetivo la adecuación de las mismas al derecho internacional, si por el contrario concluimos que el problema no es el reconocimiento de ese derecho en las normas nacionales, sino su cumplimiento, debemos detectar qué provoca este fenómeno y tratar de lograr los cambios mediante nuestro plan de litigio estratégico.

D) Un caso paradigmático

No existe un criterio único para determinar qué situación o caso queremos litigar. Esta decisión puede estar afectada por consideraciones diferentes y aproximaciones diversas como la oportunidad, la calidad probatoria del caso, la relación con la(s) víctima(s), el agotamiento de los recursos de la jurisdicción interna, o la suma de los anteriores factores, o cualquier otra situación que una vez evaluada nos permita identificar una posible situación que por su trascendencia amerite el litigio nacional e internacional.

Una vez establecidos los objetivos del litigio estratégico y los criterios para seleccionar los casos, es importante definir la contraparte con la cual se realizará el litigio. Es preciso definir el contexto en el que se desarrollará el litigio. En este sentido, las organizaciones no gubernamentales especializadas en derechos humanos pueden aportar un amplio conocimiento de las situaciones locales, así como una visión objetiva de la situación. Éstas cuentan con equipos de monitoreo, análisis y especialmente jurídicos que detectan las situaciones paradigmáticas susceptibles de modificación mediante el litigio estratégico, y supervisan la conducta estatal; además, por lo general implican a abogados, trabajadores sociales, activistas, periodistas y estudiantes en sus actividades y proyectos, lo que les permiten tener una amplia perspectiva sobre las situaciones.

Para el trabajo clínico y la definición del caso es importante el contacto con organizaciones no gubernamentales. El trabajo con éstas implica definir claramente las relaciones de colaboración de corto y largo plazos. Por su posición privilegiada las organizaciones de derechos humanos facilitan la selección de casos paradigmáticos y de clientes/víctimas dispuestos a encontrar un justo equilibrio entre sus intereses individuales y el litigio estratégico.

Éstas, además, cuentan con una importante inserción con sectores claves de la sociedad civil, trabajan en redes que impulsan temas de interés común y pueden establecer estrategias comunes para el impulso de una situación particular. Desde esta perspectiva podríamos concluir que el trabajo de clínica y organizaciones de derechos humanos conjunto es la mejor manera de afrontar exitosamente acciones de litigio estratégico.

Igualmente, los abogados litigantes cumplen un papel inestimable en la identificación de casos susceptibles de litigar estratégicamente. Éstos cuentan con conocimiento de primera mano de los casos, sus acontecimientos, su historia y sus perspectivas. Los despachos jurídicos cada vez más asumen casos de interés público, por lo general como **iniciativas pro bono**, y son cada vez más conscientes de las alternativas existentes en el derecho internacional; además, éstos tienen un contacto privilegiado con la comunidad jurídica en general, lo cual ayuda al análisis de las estrategias y a su difusión.

Otro aspecto que debe tenerse en cuenta es el apoyo de los medios de comunicación. Éstos proporcionan la oportunidad de difundir la situación, son fuente importante de información respecto de situaciones o casos paradigmáticos similares al caso, y por ende pueden contribuir eficazmente a fundamentar el contexto del caso, dar a conocer la situación y motivar a sectores sociales en el apoyo del caso. Además son centrales en avanzar eficazmente en la búsqueda del derecho a la verdad.

E) Pensar en términos de justicia

Podemos pensar que el estudio de los casos puede ayudarnos a encontrar antinomias en el derecho para después utilizarlas a favor de la causa que se pretende defender.

Intuimos que la mecánica mental clásica del abogado está condicionada por las normas que conoce, cuando se le presenta un problema jurídico inmediatamente piensa en normas aplicables que podrían ser subsumibles al caso particular. Lo que proponemos es cambiar esa lógica que tantos problemas puede causar en un caso de litigio estratégico e intentar **pensar en términos de justicia**.

A continuación mostramos un cuadro de cómo se podría visualizar las primeras etapas de un litigio estratégico:

Perspectiva	Grupo en situación de vulnerabilidad	Situación del derecho
Caso en general	Discriminación de indígenas en el estado de Oaxaca.	Derecho a no ser torturado/integridad física en el estado de Chiapas.
Panorama de la situación	La discriminación en el estado es sistemática. No es un problema exclusivo de las autoridades, es más bien un problema social de tipo estructural. Descubrimos por ejemplo que las normas que discriminaban expresamente a los grupos indígenas han sido derogadas de los ordenamientos jurídicos; sin embargo, hemos detectado que no se han incluido normas que reconozcan derechos especiales a los grupos indígenas de la entidad.	La tortura en Chiapas es aplicada de forma sistemática por las autoridades. No sólo por aquellas encargadas de procuración de justicia, sino también por las autoridades penitenciarias. Se conoce también que la tortura es aplicada por grupos particulares —paramilitares— que actúan bajo la aquiescencia del Estado.

Perspectiva	Grupo en situación de vulnerabilidad	Situación del derecho
Conocer el derecho	Normas nacionales e internacionales, jurisprudencia nacional, precedentes internacionales. Doctrina de los organismos internacionales de derechos humanos, etc.	Normas nacionales e internacionales, jurisprudencia nacional, precedentes internacionales. Doctrina de los organismos internacionales de derechos humanos, etc.
Cómo incidir en el cambio	Se pretende exclusivamente buscar el reconocimiento del derecho de los indígenas a contar con intérprete durante un procedimiento judicial.	Se pretende buscar a través de un litigio que se declare inconstitucional el valor probatorio de la declaración ministerial bajo coacción o tortura.
Caso o situación paradigmática	Se debe buscar un caso concreto en el que se haya negado el derecho a un intérprete en el procedimiento judicial.	Se debe buscar un caso concreto de declaración autoinculpatoria logrado a través de la aplicación de técnicas de tortura al presunto responsable.

Una de las características del litigio estratégico es la búsqueda de casos que sean susceptibles de llevar hasta instancias internacionales. Para lograr lo anterior debemos agotar primero todas las instancias que el derecho interno nos señale.

México vive hoy un profundo cambio en sus instituciones jurídicas, cuyos aspectos centrales encontramos en la reforma constitucional en materia de justicia penal (por lo que hace al establecimiento de un sistema acusatorio, oral y adversarial de justicia penal) (18 de julio de 2008); la reforma constitucional en materia de amparo (6 de junio de 2011) y la reforma constitucional en materia de derechos humanos (10 de junio de 2011), que implican un nuevo entramado de relaciones y procesos legales.

Éstos no sólo refuerzan los principios de debido proceso y afianzan la universalidad de los derechos humanos (aspecto reconocible, por ejemplo, en la generalidad de los efectos de las sentencias de amparo, en determinados supuestos), sino también el redimensionamiento de las normas primarias, que ahora no solamente se hallarán en la Constitución sino también, por virtud del mismo texto constitucional, particularmente de su nuevo Artículo 1º, en los derechos humanos contenidos en todos los tratados internacionales. Lo anterior implica que el amparo y los procesos penales estarán en lo sucesivo cruzados por el llamado “bloque de constitucionalidad en materia de derechos humanos”, el conjunto de normas

constitucionales y convencionales, así como los criterios de interpretación autorizados (por ejemplo la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, obligatoria para los Estados parte de conformidad con el artículo 68.1 de la Convención Americana de Derechos Humanos). Ante lo anterior, se vuelve preciso hacer una revaloración del amparo a la luz del nuevo bloque de constitucionalidad y de la reforma de 6 de junio de 2011.

El nuevo Artículo 1º Constitucional: el bloque de constitucionalidad en materia de derechos humanos

Nuevo elemento constitucional	Texto antes de la reforma	Texto reformado
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Reconocimiento, no otorgamiento, de los derechos; ▪ Nueva subjetividad jurídica: desaparecen las llamadas "garantías individuales" y se reconocen derechos a las "personas" (incluyendo los grupos que son reconocidos internacionalmente como titulares de derechos colectivos) con derechos y garantías para su protección; ▪ Establecimiento de un bloque de constitucionalidad en materia de derechos humanos; ▪ Distinción entre derechos (insuspendibles, irrestrictibles) y garantías (mecanismos efectivos de protección) 	<p><i>En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece.</i></p>	<p><i>En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.</i></p>
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Criterio de interpretación conforme (las autoridades, al interpretar normas de derechos humanos, no sólo deberán remitirse a la Constitución sino también a los tratados); ▪ Principio <i>pro persona</i> (en la interpretación, si hubiera conflicto entre normas de derecho interno e internacional, se aplicará siempre la que más favorezca a la persona) 	<p>(No existía)</p>	<p><i>Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.</i></p>

<ul style="list-style-type: none"> ▪ Constitucionalización de las obligaciones internacionales del Estado en la materia: promover, respetar, proteger y garantizar; ▪ Constitucionalización de las características universalmente reconocidas de los derechos humanos, que vedan el paso a la discriminación (universalidad), a operaciones de sacrificio de unos derechos en nombre de otros (interdependencia, indivisibilidad), y a la regresividad incluyendo cuestiones presupuestales (progresividad); ▪ Constitucionalización de las obligaciones del Estado ante violaciones de derechos humanos (base para su sanción y reparación efectivas) 	<p>(No existía)</p>	<p><i>Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.</i></p>
---	---------------------	---

El amparo

El mecanismo en México para la defensa de los derechos humanos por excelencia es el juicio de amparo. Sabemos que litigar un caso en amparo resulta complejo hasta para los expertos, por lo que es necesario estar seguros de que conocemos cuáles son las vías adecuadas para llevar a buen puerto un litigio estratégico en amparo⁹⁷.

Tenemos que tomar en cuenta algunas circunstancias especiales de nuestro sistema jurídico:

⁹⁷ No se descarta que el objetivo del litigio estratégico sea precisamente el cambio de paradigmas dentro del sistema procesal mexicano. Se podría pensar, por ejemplo, en intentar cambiar los criterios restrictivos de autoridad en México que dificultan que en determinadas circunstancias nuestros derechos sean realmente justiciables vía amparo.

1. Las omisiones legislativas no pueden ser estudiadas como violaciones de derechos humanos salvo en ciertos supuestos: el Poder Judicial no puede ordenar al Legislativo actuar cuando ha omitido reglamentar una norma constitucional o internacional, pero sí puede ordenarse, en los términos del nuevo Artículo 103 Constitucional⁹⁸, por omisiones de autoridades administrativas en el cumplimiento de sus obligaciones legales preexistentes así como las que se desprenden del bloque de constitucionalidad en materia de derechos humanos; en esos términos, la omisión legislativa sólo podría ser objeto del amparo en casos en los que pesa una obligación del Estado de adecuar el ordenamiento o cubrir un vacío normativo, por ejemplo, mediante una resolución de un tribunal internacional.
2. No existe un efecto inmediato de los derechos humanos entre particulares. Esto no descarta que la finalidad de nuestro litigio estratégico sea precisamente la aplicación inmediata de esos derechos entre particulares, lo cual debe traducirse en una obligación del Estado de prevenir, investigar o sancionar posibles violaciones de derechos humanos por parte de particulares, así como de respetar y hacer respetar, proteger y promover los derechos humanos.
3. Aunque la Constitución mexicana establece una larga lista de derechos sociales, lo cierto es que éstos no han podido ser justiciables a través del amparo, aunque se prevé que lo sean en alguna medida a partir de la reglamentación de la reforma constitucional en materia de acciones colectivas, y en la medida en la que se inicien procesos de autoaplicación de normas internacionales, bajo el supuesto del nuevo Artículo 1º Constitucional.

A continuación se enuncian algunos aspectos básicos del amparo ante la nueva realidad jurídica mexicana.

Usar derecho internacional de los derechos humanos. Al litigar en los tribunales nacionales debemos pensar siempre en una visión de largo alcance. Esto implica plantear el problema desde el inicio pensando en que vamos a terminar presentando una petición ante un organismo internacional, por lo que debemos fundamentar nuestras demandas en tratados internacionales de derechos humanos.

Debemos tomar en cuenta que los jueces de nuestro país no suelen aplicar tratados internacionales en la fundamentación de los fallos, aunque a partir de la reforma constitucional de 10 de junio de 2011 y, más aún, a partir del fallo de la SCJN sobre el expediente Varios 912/2010 sobre el caso Rosendo Radilla, pesa sobre todas y todos los jueces del país, del fuero federal y común, la aplicación del llamado “control difuso de convencionalidad”, toda vez que la norma suprema en México ya no es tan sólo la Constitución, sino el llamado “bloque de constitucionalidad”, que

⁹⁸ “Artículo 103. Los Tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite. I. Por normas generales, actos u omisiones de la autoridad que violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por esta Constitución, así como por los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte; [...]”

consta en normas primarias y en los derechos humanos contenidos en todo tratado internacional.

Por lo anterior, es imprescindible que en todo litigio estratégico lo demandado se fundamente en el derecho internacional de los derechos humanos, a la luz del cual las y los jueces deben interpretar todo el derecho.

"POR MAYORÍA DE SIETE VOTOS DE LOS SEÑORES MINISTROS COSSÍO DÍAZ, FRANCO GONZÁLEZ SALAS, ZALDÍVAR LELO DE LARREA, VALLS HERNÁNDEZ, SÁNCHEZ CORDERO DE GARCÍA VILLEGAS, ORTIZ MAYAGOITIA Y PRESIDENTE SILVA MEZA, se determinó que el modelo de control de convencionalidad y constitucionalidad que debe adoptarse a partir de lo establecido en el párrafo 339, de la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso 12.511. Rosendo Radilla Pacheco, contra los Estados Unidos Mexicanos, y en los artículos 1º, 103, 105 y 133, de la Constitución Federal, propuesto por el señor Ministro Cos-sío Díaz, es en el sentido de que: 1. Los jueces del Poder Judicial de la Federación al conocer de controversias constitucionales, acciones de inconstitucionalidad y de amparo, pueden declarar la invalidez de las normas que contravengan la Constitución Federal y/o los tratados internacionales que reconozcan derechos humanos. 2. Los demás jueces del país, en los asuntos de su competencia, podrán desaplicar las normas que infrinjan la Constitución Federal y/o los tratados internacionales que reconozcan derechos humanos, sólo para efectos del caso concreto y sin hacer una declaración de invalidez de las disposiciones. Y 3. Las autoridades del país que no ejerzan funciones jurisdiccionales, deben interpretar los derechos humanos de la manera que más los favorezca, sin que estén facultados para declarar la invalidez de las normas o para desaplicarlas en los casos concretos. Votaron en contra los señores Ministros: AGUIRRE ANGUIANO, PARDO REBOLLEDO, por estimar que ésta no es la instancia adecuada para realizar este análisis, y AGUILAR MORALES, por la razón aducida por el señor Ministro Pardo Rebolledo" ²¹

Citar la buena jurisprudencia. Aunque existen graves problema para hacer justiciables muchos derechos humanos en México, también es verdad que se han declarado algunas tesis favorables a dichos derechos. Pensemos por ejemplo en las resoluciones de 12 de julio de 2011 que permitirán la prohibición de la aplicación extensiva de la jurisdicción militar a civiles mientras no se reforme el Código de Justicia Militar, tal como ordenó la Corte Interamericana en el caso Rosendo Radilla

vs México^o en las tesis dictadas en la primera sala de la SCJN sobre el derecho al mínimo vital.

El principio de justicia encerrado en esta tesis nos señala que nadie puede ser privado de sus bienes al grado tal que quede desamparado y sin los recursos suficientes que le permitan subsistir. Es cierto que la tesis se refiere exclusivamente a una cuestión fiscal; es decir, se limita a establecer la prohibición del Estado de privar del mínimo vital a los ciudadanos por concepto de cobros fiscales. Sin embargo, el principio de justicia debe ser el mismo sin importar las clases de sujetos que se encuentran en el supuesto.

Debemos notar que la tesis está redactada en términos de derechos; es decir, el derecho a no ser privado del mínimo vital. Este derecho, si nos lo tomamos en serio, debe ser considerado universal, oponible ante el Estado, pero también ante particulares:

“...el derecho al mínimo vital exige analizar si la persona que no disponga de los recursos materiales necesarios para subsistir digna y autónomamente puede ser sujeto de ciertas cargas... [Esto] es especialmente relevante para el caso del derecho al mínimo vital, en particular el de las personas que apenas cuentan con lo indispensable para sobrevivir”.

Deliberadamente hemos recortado la tesis de jurisprudencia para dejar claro el principio de justicia sobre el que está fundamentado. Si tengo derecho a contar con un mínimo de recursos que me permitan subsistir, nadie tendrá el derecho a privarme de la totalidad de esos bienes. Evidentemente entre particulares este derecho debería ponderarse; habría casos claros en donde este principio sería aplicado tal cual y otros en los que debería tomarse en cuenta el caso particular; sin embargo, el principio será el mismo: tenemos derecho a no ser privados del “*mínimo vital*”.

Otras buenas tesis son las emitidas también por la primera sala de la SCJN que interpretan el Artículo Primero de la Constitución. Lo que dicen estos precedentes es que el juez debe ser más estricto al analizar la labor normativa del legislador cuando ésta parezca limitar los derechos fundamentales de los individuos.²⁵ Interpretando de forma correcta estas tesis nos daremos cuenta de su enorme relevancia para los derechos humanos en México. Lo que se establece es que la libertad del legislador debe pasar por un escrutinio muy estricto cuando parezca estar limitando derechos fundamentales. Lo dicho por la SCJN no es más que un reflejo de una ya vieja doctrina de la jurisprudencia de Estados Unidos, que llega tarde a México, y que, sabiéndola utilizar, puede marcar el éxito de un litigio estratégico. Desde luego, la reforma constitucional de 10 de junio de 2011 marca un antes y un después en la jurisprudencia y el litigio mexicanos que habrá que saber dimensionar, armonizar y defender.

Una de las principales consecuencias, que se ve reflejada igualmente en la resolución sobre el expediente Varios 912/2010 caso Rosendo Radilla Pacheco, es que la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos se incorpora como obligatoria para las y los jueces en los casos en los que México sea parte, y orientadora en el resto de los casos en la aplicación del control difuso de convencionalidad.

“En relación con el considerando Quinto “Reconocimiento de la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y de sus criterios vinculantes y orientadores”: [...] Por unanimidad de once votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Ortiz Mayagoitia y Presidente Silva Meza, se determinó que las sentencias condenatorias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos son obligatorias para el Poder Judicial de la Federación en sus términos, con las salvedades de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Luna Ramos, Franco González Salas y Aguilar Morales.

[...] Por mayoría de seis votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Luna Ramos, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales y Ortiz Mayagoitia, se determinó que los criterios interpretativos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos son orientadores para el Poder Judicial de la Federación. Los señores Ministros Cossío Díaz, Zaldívar Lelo de Larrea, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente Silva Meza votaron en contra y porque dichos criterios son vinculantes.”²⁶

¿Qué es el control difuso de convencionalidad/ constitucionalidad?

El control difuso de convencionalidad y/o de constitucionalidad consiste, en términos muy básicos, en la aplicación por parte de todas y todos los juzgadores del país, tanto de juzgados como de tribunales en el fuero común o el federal, de un análisis de las normas jurídicas que aplican al caso concreto a fin de verificar que se ajusten a lo dispuesto en los tratados internacionales (en el caso de México, tras la reforma del artículo 1º, en los derechos humanos contenidos en cualquier tratado, jurisprudencia y criterios vinculantes) o en la Constitución (en los derechos humanos contenidos en ella), favoreciendo siempre, en caso de conflicto normativo, la norma que implique la protección más amplia a las personas.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido que la doctrina del “control de convencionalidad” surge en el año 2006, en el Caso Almonacid Arellano vs Chile.

Extracto del VOTO RAZONADO DEL JUEZ AD HOC EDUARDO FERRER MAC GREGOR POISOT EN RELACIÓN CON LA SENTENCIA DE LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS EN EL CASO CABRERA GARCÍA Y MONTIEL FLORES VS MÉXICO, DE 26 DE NOVIEMBRE DE 2010.

24. El “control difuso de convencionalidad” convierte al juez nacional en juez interamericano: en un primer y auténtico guardián de la Convención Americana, de sus Protocolos adicionales (eventualmente de otros instrumentos internacionales) y de la jurisprudencia de la Corte IDH que interpreta dicha normatividad. Tienen los jueces y órganos de impartición de justicia nacionales la importante misión de salvaguardar no sólo los derechos fundamentales previstos en el ámbito interno, sino también el conjunto de valores, principios y derechos humanos que el Estado ha reconocido en los instrumentos internacionales y cuyo compromiso internacional asumió. Los jueces nacionales se convierten en los primeros intérpretes de la normatividad internacional, si se considera el carácter subsidiario, complementario y coadyuvante de los órganos interamericanos con respecto a los previstos en el ámbito interno de los Estados americanos y la nueva “misión” que ahora tienen para salvaguardar el corpus juris interamericano a través de este nuevo “control”.

Conviene citar algunos aspectos del control difuso en la jurisprudencia interamericana, conforme al voto razonado del juez *ad hoc* Eduardo Ferrer MacGregor en la sentencia en el caso Campesinos Ecológicos:

- a) Carácter “difuso”: todos los jueces nacionales “deben” ejercerlo;
- b) Intensidad del “control difuso de convencionalidad”: de mayor grado cuando se tiene competencia para inaplicar o declarar la invalidez de una norma general;
- c) Debe ejercerse “de oficio”: sea invocado o no por las partes;
- d) Parámetro del “control difuso de convencionalidad”: El “Bloque de Convencionalidad”
- e) Efectos del “control difuso de convencionalidad”: retroactivos cuando sea necesario para lograr la plena efectividad del derecho o libertad;

- f) Fundamento jurídico del “control difuso de convencionalidad”: el Pacto de San José y la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados.

Por su parte, la SCJN determinó en su resolución sobre el expediente Varios 912/2010 Caso Rosendo Radilla Pacheco que el control difuso se articula en torno a la obligación de todos los jueces de aplicar el criterio de interpretación conforme, es decir, de ajustar sus resoluciones a lo dispuesto en el bloque de constitucionalidad. Para ello, la SCJN previó tres grados de intensidad en la aplicación difusa del criterio de interpretación conforme, a saber:

A) Interpretación conforme en sentido amplio. Ello significa que los jueces del país, al igual que todas las demás autoridades del Estado mexicano, deben interpretar el orden jurídico a la luz y conforme a los derechos humanos establecidos en la Constitución y en los tratados internacionales en los cuales el Estado mexicano sea parte, favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

B) Interpretación conforme en sentido estricto. Ello significa que cuando hay varias interpretaciones jurídicamente válidas, los jueces deben, partiendo de la presunción de constitucionalidad de las leyes, preferir aquella que hace a la ley acorde a los derechos humanos establecidos en la Constitución y en los tratados internacionales en los que el Estado mexicano sea parte, para evitar incidir o vulnerar el contenido esencial de estos derechos.

C) Inaplicación de la ley cuando las alternativas anteriores no son posibles. Ello no afecta o rompe con la lógica del principio de división de poderes y del federalismo, sino que fortalece el papel de los jueces al ser el último recurso para asegurar la primacía y aplicación efectiva de los derechos humanos establecidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los cuales el Estado mexicano es parte.

Y en seguida puntualiza:

“Actualmente existen dos grandes vertientes dentro del modelo de control de constitucionalidad en el orden jurídico mexicano que son acordes con un modelo de control de convencionalidad en los términos apuntados. En primer término, el control concentrado en los órganos del Poder Judicial de la Federación con vías directas de control: acciones de inconstitucionalidad, controversias constitucionales y amparo directo e indirecto; en segundo término, el control por parte del resto de los jueces del país en forma incidental durante los procesos ordinarios en los que son competentes, esto es, sin necesidad de abrir un expediente por cuerda separada.

“Finalmente, es preciso reiterar que todas las autoridades del país en el ámbito de sus competencias tienen la obligación de aplicar las normas correspondientes haciendo la interpretación más favorable a la persona para lograr su protección más

amplia, sin tener la posibilidad de inaplicar o declarar la incompatibilidad de las mismas.

Ambas vertientes de control se ejercen de manera independiente y la existencia de este modelo general de control no requiere que todos los casos sean revisables e impugnables en ambas. Es un sistema que, como hemos visto, es concentrado en una parte y difuso en otra y que permite que sean los criterios e interpretaciones constitucionales, ya sea por declaración de inconstitucionalidad o por inaplicación, los que finalmente fluyan hacia la Suprema Corte para que sea ésta la que determine cuál es la interpretación constitucional que finalmente debe prevalecer en el orden jurídico nacional. Puede haber ejemplos de casos de inaplicación que no sean revisables en las vías directas o concentradas de control, pero esto no hace inviable la otra vertiente del modelo general. Provoca que durante su operación, la misma Suprema Corte y el Legislador revisen respectivamente los criterios y normas que establecen las condiciones de procedencia en las vías directas de control para procesos específicos y evalúen puntualmente la necesidad de su modificación.

Modelo general de control de constitucionalidad y convencionalidad³¹				
Tipo de control	Órgano y medios de control	Fundamento constitucional	Posible Resultado	Forma
<u>Concentrado:</u>	Poder Judicial de la Federación (tribunales de amparo): a) Controversias Constitucionales y Acciones de Inconstitucionalidad. b) Amparo Indirecto c) Amparo Directo	105, fracciones I y II 103, 107, fracción VII 103, 107, fracción IX	Declaración de inconstitucionalidad con efectos generales o interpartes No hay declaratoria de inconstitucionalidad	Directa
<u>Control por determinación constitucional específica:</u>	a) Tribunal Electoral en Juicio de revisión constitucional electoral de actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades electorales locales en organización y calificación de comicios o controversias en los mismos b) Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación	Art. 41, fracción VI, 99, párrafo 6o. 99, párrafo 6o.	No hay declaración de inconstitucionalidad, sólo inaplicación	Directa e incidental

<u>Difuso</u>	Resto Resto de los tribunales a. Federales: Juzgados de Distrito y Tribunales Unitarios de proceso federal y Tribunales Administrativos b. Locales: Judiciales, administrativos y electorales	1o., 133, 104 y derechos humanos en tratados 1o., 133, 116 y derechos humanos en tratados	No hay declaración de inconstitucionalidad, sólo inaplicación	Incidental*
<u>Interpretación más favorable:</u>	c. Todas las autoridades del Estado mexicano	Artículo 1o. y derechos humanos en tratados	Solamente interpretación aplicando la norma más favorable a las personas sin inaplicación o declaración de inconstitucionalidad	Fundamentación y motivación

Declaración por los Derechos Humanos de las Mujeres Migrantes 2013

Declaración por los Derechos Humanos de las Mujeres Migrantes 2013⁹⁹

Considerando que:

1. Las mujeres migrantes viven procesos individuales que motivan su migración. Su presencia en los flujos migratorios es de gran importancia por el volumen de los movimientos y, fundamentalmente, por los cambios sustanciales en los niveles económico, político, social y cultural, que tienen lugar gracias a su participación. Por ello, la migración femenina no debe ser relegada al papel de esposas y acompañantes de los hombres, ni identificarse sólo con procesos de reunificación familiar.
2. Son inadmisibles las atroces violaciones a los derechos humanos que viven las mujeres migrantes. Sufren discriminación de género, maltratos verbales y físicos, exclusión, robo, extorsión, asaltos, tortura, tráfico y trata de personas, secuestros, violaciones, violaciones tumultuarias, homicidios, entre otros.
3. Es imperativo seguir trabajando por transformar el papel social históricamente inferior al que se ha confinado a las mujeres por razones de género y que, en el caso de las mujeres migrantes, se agrava de manera alarmante.
4. Es imprescindible garantizar que las mujeres migrantes tengan acceso a la justicia. Luchar porque los procesos judiciales no continúen significando una revictimización.
5. Es necesario promover la equidad y el acceso a derechos sociales de las mujeres migrantes. Particularmente los derechos a la salud, al trabajo, a la educación, a la cultura, a la identidad. Toda vez que la desigualdad es una de las condiciones estructurales que posibilitan y reproducen la violencia de género.
6. El reconocimiento público de las situaciones que de manera cotidiana padecen las mujeres migrantes es el primer paso para avanzar en una atención integral de sus necesidades.

Los firmantes proclaman y asumen los siguientes compromisos por los derechos de las mujeres migrantes:

⁹⁹ Esta Declaración fue resultado del Simposio internacional denominado "Feminización de las Migraciones y Derechos Humanos" que se llevó a cabo los días 12, 13 y 14 de febrero de 2013 en el Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Nacional Autónoma de México y en el Senado de la República, Ciudad de México.

Comunicaciones de ciudadanos Senadores. Senadora Ana Gabriela Guevara. Gaceta del Senado. Núm. 89, 19 de febrero de 2013. <http://www.senado.gob.mx/?ver=sp&mn=2&sm=2&id=39364>
http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/62/1/2013-02-19-1/assets/documentos/MUJERES_MIGRANTES.pdf

1. Desplegar acciones de todo tipo que contribuyan de manera efectiva a asegurar el respeto pleno y el acceso efectivo de las mujeres migrantes a todos sus derechos.
2. Fortalecer y garantizar la operatividad para la aplicación y evaluación de los modelos de atención integral en salud (legal, médico y psicológico) para la prevención y atención de la violencia, principalmente sexual, contra las mujeres migrantes.
3. Pugnar porque se garantice el derecho a una salud integral. Desarrollar mecanismos que faciliten la exigibilidad y cumplimiento de este derecho. De tal manera que las mujeres migrantes puedan acudir a los servicios de salud cuando lo requieran y accedan, de ser el caso, los medicamentos y tecnología necesaria para su atención en condiciones de equidad.
4. Fortalecer los programas para la prevención y atención del virus de inmunodeficiencia adquirida (VIH). Particularmente fortalecer la capacidad institucional para aplicación de la Norma Oficial Mexicana: Nom-046-Ssa2. Violencia Familiar, Sexual y contra las Mujeres relacionada con la prevención y atención de la violación sexual, esencialmente que las unidades de salud de primer nivel y hospitales cuenten con el “Kit de atención” recomendando internacionalmente y descrito como parte de los recursos tecnológicos por la propia Norma.
5. Promover el derecho a una vida libre de violencia. Facilitar los procesos de denuncia de delitos y violaciones de derechos y que los perpetradores sean juzgados.
6. Prevenir y sancionar con efectividad el delito de trata.
7. Desarrollar programas de actualización del personal de los Ministerios públicos y de salud, basados en la promoción de los derechos humanos, y en la garantía de calidad de la atención a las mujeres migrantes.
8. Promover el respeto de los derechos laborales a las mujeres migrantes.
9. Pugnar por todos los medios que las instancias respectivas garanticen a las mujeres migrantes el acceso efectivo a la justicia.
10. Promover la formulación de protocolos de actuación con enfoque de género para reglamentar el trabajo de los impartidores de justicia.

México, D.F. a 14 de febrero de 2013. Senado de la República

FIRMANTES:

LXII Legislatura

Sen. Ana Gabriela Guevara Espinoza
Presidenta de la Comisión de Asuntos Migratorios del Senado

Dip. Amalia Dolores García Medina Presidenta de la Comisión de Asuntos Migratorios de la Cámara de Diputados

Sen. Adriana Dávila Fernández
Presidenta de la Comisión Contra la Trata de Personas

Dip. Jaime Bonilla Valdés
Presidente de la Comisión de asuntos Frontera Norte

Sen. Humberto Mayans Canabal
Presidente de las Comisión de Asuntos Fronterizos Sur

Dip. Oscar Eduardo Ramírez Aguilar
Presidente de la Comisión Frontera Sur-sureste

Sen. Adán Augusto López Hernández
Presidente de la Comisión de Población y Desarrollo

Dip. Marta Lucía Micher Camarena
Presidenta de la Comisión de Equidad y Género

Sen. Mariana Gómez Del Campo Gurza
Presidenta de la Comisión de Relaciones Exteriores América Latina y el Caribe

Dip. Miriam Cárdenas Cantú
Presidenta de la Comisión de Derechos Humanos

Sen. Eviel Pérez Magaña
Presidente de la Comisión de Asuntos Indígenas

Dip. Isaías Cortés Berumen
Presidente de la Comisión de Salud

Sen. Gabriela Cuevas Barron
Presidenta de la Comisión de Relaciones Exteriores

Sen. Marcela Guerra Castillo
Presidenta de la Comisión de Relaciones Exteriores América del Norte

Testigos de Honor:

Mtra. Nancy Pérez García
Sin Fronteras IAP

Dr. René Leyba Flores
Instituto Nacional de Salud Pública, INSP

Mtra. Axela Romero Cárdenas
Salud Integral para la Mujer, SIPAM, A.C.

Dra. Genoveva Roldán Dávila
INCIDE Social, A.C.

Gretchen Kuhner
Instituto para las Mujeres en la Migración,
IMUMI, A.C.

Manuel Contreras
Oficial de Programas – ONU Mujeres



CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES GILBERTO BOSQUES

<http://centrogilbertobosques.senado.gob.mx>



@CGBSenado

Madrid 62, 2do. Piso, Col. Tabacalera
Del. Cuauhtémoc. C.P. 06030
México, D.F.
+52 (55) 5130-1503