

VELIA CECILIA BOBES LEÓN (Editora)

**POLÍTICA  
MIGRATORIA Y  
DERECHOS  
DE LOS  
MIGRANTES  
EN MÉXICO**



FLACSO  
MÉXICO



VELIA CECILIA BOBES LEÓN (Editora)

**POLÍTICA  
MIGRATORIA Y  
DERECHOS  
DE LOS  
MIGRANTES  
EN MÉXICO**



FLACSO  
MÉXICO

# **Política migratoria y derechos de los migrantes en México**

Velia Cecilia Bobes León (Editora)



# Índice

## Introducción

*Velia Cecilia Bobes León*

1. Enfoque de derechos humanos y migración  
*Sandra Serrano, Daniel Vázquez*
2. Protección e inclusión del extranjero en México: la institucionalización de los derechos humanos del migrante (2007-2016)  
*Luis Alberto Peniche Moreno*
3. Migrantes de tránsito: (des)protección, exclusión y (no) acceso a derechos  
*Velia Cecilia Bobes León*
4. Política migratoria y protección a población extranjera: el caso del riesgo por fenómenos naturales en el sur de México  
*Jesús Peña Muñoz*
5. Del discurso a la acción en el derecho al libre tránsito para la población extranjera residente en México  
*Ana Melisa Pardo Montaña*
6. Migración y acceso a derechos: una perspectiva analítica desde la realidad de los migrantes cubanos en México  
*Leduan Ramírez Pérez*

## Notas

## Créditos

## Introducción

*Velia Cecilia Bobes León\**

**E**ste libro busca estimular la discusión académica en torno a la situación de los derechos de las personas migrantes en el México de hoy, pero desde la perspectiva de evaluar los impactos del marco normativo e institucional y la política migratoria del Estado mexicano sobre los derechos humanos de los migrantes.<sup>1</sup> Partimos de la idea de que en los últimos años se han producido modificaciones importantes tanto en el ámbito discursivo como en el legislativo e institucional. Por una parte, la institucionalización del discurso de los derechos humanos (López e Hincapié, 2015) ha permeado en las demandas ciudadanas; por la otra, la existencia de un conjunto de acuerdos, tratados y convenciones han llegado a conformar un marco normativo internacional que ha incidido en la aprobación de reformas y en la promulgación de diversas leyes de protección en el ámbito doméstico. En este escenario se ha transformado el marco regulatorio de la migración.

Dado que México no es solo expulsor de migrantes sino que también recibe migración de tránsito, y es país de destino y de retorno, la introducción de los cambios mencionados afecta o puede afectar las vidas de un numeroso grupo de personas. Aunque los modos en que las modificaciones del marco regulatorio de la migración son diversos, el argumento que desarrollamos en este libro se centra en la relación entre la política migratoria mexicana y los derechos humanos de las personas migrantes. Esta relación se aborda desde una doble perspectiva: la inclusión explícita de los migrantes como sujetos de

derechos en el marco normativo nacional y en los debates sobre los derechos humanos, y la adopción de políticas migratorias con perspectiva de derechos humanos, las cuales han derivado de los cambios normativos de los últimos años.

Esta vinculación entre derechos humanos y migración, hay que decirlo, es relativamente reciente. En cuanto al ámbito internacional, si bien en el debate sobre los derechos humanos —que cobró fuerza a partir de la Segunda Guerra Mundial— ya para la década de 1960 se había traducido en la firma de declaraciones y convenciones que reconocen derechos inherentes a la persona más allá del poder del Estado, la inclusión de los derechos de las personas migrantes no tuvo lugar sino hasta los noventa. Es a partir de la firma de la *Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares* (1990) que se han ido sumando instrumentos internacionales<sup>2</sup> que fijan los derechos humanos como el marco apropiado para atender los asuntos relativos a la migración y los migrantes (García, 2016). Y es partir de estos acuerdos que los Estados firmantes se comprometen de facto a incorporar tales principios en su política y gestión de los procesos migratorios.

En el caso de México, los impactos de estos cambios sobre la legislación migratoria son muy recientes, lo cual ha tenido como pilares centrales la reforma constitucional en materia de derechos humanos, la Ley de Migración y la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, todas aprobadas en 2011.

En relación con la reforma constitucional, con la reformulación del capítulo I del título primero se introdujo un nuevo paradigma que coloca a los derechos humanos a nivel de los estándares internacionales, estableciendo el

principio *pro persona*<sup>3</sup> y la obligación del Estado de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, además de prevenir, investigar, sancionar y reparar sus violaciones. Respecto a los asuntos migratorios, en esta reforma se reconoció el derecho al asilo político y refugio por razones humanitarias y se reformaron los artículos 11<sup>4</sup> y 33,<sup>5</sup> que hacen referencia a los extranjeros en el país.

Junto a estos cambios constitucionales, en 2013 entró en vigor la Ley de Migración (LM) que el Congreso había aprobado en 2011 y con la cual se introdujeron nuevos principios y se modificaron varios asuntos relativos a la gestión de los procesos migratorios. La LM fundamenta la política migratoria del Estado mexicano en el respeto irrestricto a los derechos humanos de los migrantes; la integralidad en el abordaje de la migración (expulsión, recepción y tránsito); la corresponsabilidad con otros Estados, la hospitalidad y la solidaridad. Entre sus objetivos figuran el facilitar la movilidad de personas en un marco de orden y seguridad; la igualdad de derechos para nacionales y extranjeros; el reconocimiento y respeto a los valores de los inmigrantes; la priorización de la unidad familiar y los intereses de los niños, como criterios para la internación y estancia; y la promoción de la integración social y cultural de los extranjeros. Asimismo, se refrenda la obligación del Estado de garantizar igualdad de trato a los migrantes y el ejercicio de sus derechos sociales, económicos y culturales, así como el acceso a servicios educativos y de salud, impartición de justicia, etcétera, independientemente de su situación migratoria.

No obstante, debe señalarse que, a pesar de estos avances indudables contenidos en la ley, persisten muchas deficiencias, sobresaliendo que el marco general en el que se encuadra la regulación del ámbito migratorio incluye el

respeto y la protección de los derechos humanos de los migrantes, pero a la vez su “contribución al desarrollo nacional y la preservación de la soberanía y la seguridad nacional” (Ley de Migración, art. 5). Esto supone una seria limitación, ya que subordinar la protección de derechos a la soberanía y la seguridad nacional, sigue dando pie a la criminalización de la migración irregular, a la intervención de aparatos policiales y a las detenciones arbitrarias y otras violaciones de los derechos de los migrantes.

La inclusión de la seguridad nacional y la persistencia del art. 33 constitucional limitan la aplicación de los nuevos valores, ya que mantienen la posibilidad de la deportación discrecional —lo que viola el debido proceso y la presunción de inocencia— y se niega a los migrantes el acceso a derechos políticos. Así, por ejemplo, en aras de preservar la seguridad nacional, la LM faculta a las autoridades para recibir denuncias y ampara la deportación de extranjeros que atenten contra aquella. Como se observa, la introducción del principio de seguridad contradice los valores de protección de derechos humanos y seguridad para las personas migrantes.<sup>6</sup>

También hay que señalar vacíos en cuanto a los mecanismos para la aplicación y el cumplimiento de lo que mandata la ley migratoria, la insuficiencia en el trabajo de armonización legislativa en los diferentes niveles de gobierno, la falta de coordinación entre las diversas instituciones y organismos, la ineficacia e ineptitud de los funcionarios, la corrupción y la impunidad. A ello se suma la opinión generalizada de que la política migratoria sigue priorizando el control de la inmigración irregular, pero que las políticas públicas enfocadas a los migrantes son muy pocas.

Todos estos problemas han sido puestos de relieve por diferentes actores involucrados en el tema de la



migración.<sup>7</sup> En este sentido, informes de organismos internacionales y de las comisiones de derechos humanos a nivel nacional y estatal, así como de organizaciones de defensa y atención a migrantes en México, revelan la permanencia de enormes desafíos para la protección efectiva de los derechos de las personas migrantes. En esos informes se constatan las múltiples formas en que se violan los derechos de los migrantes (agresiones y hostigamiento por parte de agentes estatales y no estatales, falta de acceso efectivo a la justicia, detenciones arbitrarias y deportaciones, agresiones a víctimas de delitos, etc.) y las agresiones contra los defensores de sus derechos.<sup>8</sup>

En cuanto a los temas del asilo y el refugio, el nuevo marco incorpora un espíritu de protección a los derechos humanos y suscribe como principios rectores la no discriminación, la no devolución, el interés superior del niño, la no sanción por ingreso irregular, la priorización de la unidad familiar, y la confidencialidad. Aunque en el art. 37 de la Ley de Migración ya se regula la legal estancia en el país de las personas solicitantes de asilo, refugio o protección complementaria, la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria y Asilo Político se focaliza específicamente en esta materia.

A pesar de los aciertos que hemos señalado, esta última ley no ha estado exenta de críticas, ya que reiteradamente sectores de la sociedad civil, la academia y defensores de derechos humanos han señalado la discrecionalidad del Estado en el otorgamiento de asilo y refugio, la ausencia de mecanismos para proveer de asistencia humanitaria a los solicitantes, la excesiva duración de los trámites, la falta de provisiones para la integración social de los refugiados y asilados, y la concentración en la misma autoridad de los procesos de concesión de la condición de refugio y la

apelación cuando este es negado.<sup>9</sup> Esta situación se vuelve cada día más urgente de atender, dado que no cesa de aumentar el número de personas que llegan a México huyendo de situaciones de violencia, desastres naturales, persecuciones o conflictos en sus países de origen, lo que los hace sujetos de protección internacional.

Desde una perspectiva de derechos humanos, es importante añadir a este conjunto de normas migratorias, la existencia de un marco normativo no enfocado específicamente en la migración pero que ampara y favorece la protección de los derechos de los migrantes. A lo largo de la última década se ha aprobado en México toda una legislación orientada a la protección de derechos e inclusión de minorías y poblaciones vulnerables, la cual, aunque no siempre menciona de modo explícito a los migrantes, sí los ampara implícitamente y les podría ofrecer otras vías de protección. Entre esas leyes se encuentran las siguientes:

1. Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia en Materia de este Delito (2007). En la que se prohíbe la devolución o expulsión de las víctimas extranjeras cuando su vida corra peligro.
2. Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro (2010). Que establece apoyos y asistencia médica y psicológica además de asesoría legal para las víctimas.<sup>10</sup>
3. Ley General de Víctimas (2013). Que contiene un capítulo específico sobre los derechos de las víctimas extranjeras en México, en el cual se determina la obligación del Estado de prestarles asistencia, independientemente de la situación migratoria. En este apartado se norma la posibilidad de regularización (o la

repatriación voluntaria) para las víctimas y se prohíbe su alojamiento en estaciones migratorias.

4. Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación (aprobada en 2003 y reformada en 2014) que menciona explícitamente el origen étnico o nacional y la condición migratoria entre los motivos de exclusión y diferencia que deben erradicarse.
5. Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (2014): esta ley incluye en su art. 10 la adopción de medidas especiales de protección a los menores en situación de vulnerabilidad, entre los cuales menciona las condiciones de identidad cultural, origen étnico o nacional, condición migratoria y apatridia.
6. Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas (2012), la cual es aplicable a las ONG de ayuda a los migrantes (quienes se incluyen en la definición de organizaciones y personas cuya finalidad es la defensa y promoción de los derechos humanos).

Esta legislación conforma un marco legal con el cual se especifican delitos y violaciones a derechos que involucran a los migrantes como grupos particularmente vulnerables a su comisión; en este sentido, se esperaría que este marco normativo constituyera un instrumento de protección que permitiera al Estado cumplir con su obligación de proteger, perseguir y sancionar las violaciones a los derechos humanos de estas personas, en particular en lo que concierne a su libertad e integridad personal. Si a esto añadimos leyes sociales como la Ley General de Desarrollo Social, Ley Federal del Trabajo, Ley General de Salud, Ley General de Educación, o la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, las cuales norman el acceso de las personas a derechos sociales y económicos

como la salud, la educación y el trabajo, podríamos pensar que existen mecanismos de inclusión. Estas leyes se han formulado en términos de derechos de las personas, sin distinción de nacionalidad o condición migratoria, por ello integran un marco legal inclusivo y de no discriminación que, en teoría, ampara o ampararía a los migrantes.

Por último, con base en este marco normativo se han creado o reestructurado instituciones especializadas en la protección de los derechos de los migrantes y la asistencia humanitaria para estos, la ayuda a los solicitantes de asilo y refugio, la atención a víctimas de delitos, la investigación y la procuración de justicia, la prevención y el combate a la discriminación, y la defensa y promoción de los derechos humanos de los migrantes. Entre las primeras se encuentran la Quinta Visitaduría de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (especializada en el monitoreo y protección a los derechos de los migrantes) y su Programa de Atención a Migrantes, la Comisión de Política Gubernamental de Derechos Humanos, una de cuyas subcomisiones es la de Derechos Humanos de los Migrantes, y la creación del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (Conapred).

En cuanto a las instituciones creadas para perseguir y castigar delitos contra migrantes, podemos mencionar la Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas (2008), cuyo objeto es la investigación del delito de trata cometido en contra de personas extranjeras; la Unidad de Investigación a Delitos para Personas Migrantes<sup>11</sup> y el Mecanismo de Apoyo Exterior Mexicano de Búsqueda e Investigación (creadas en 2015, dentro de la Procuraduría General de la República, PGR), así como las siete fiscalías estatales especializadas para la investigación de delitos contra migrantes creadas

en Chiapas, Tabasco, Oaxaca, Veracruz, Campeche, Coahuila y Quintana Roo.

Respecto a las instituciones migratorias, se reestructuró el Instituto Nacional de Migración (INM), y se crearon la Unidad de Política Migratoria (UPM) y los consejos Consultivo y Ciudadano del INM, con participación de la sociedad civil. El INM cuenta con programas de regularización migratoria, visa humanitaria, y repatriación voluntaria, así como con programas y organismos de protección y asistencia humanitaria para los migrantes (Grupos Beta y los Oficiales de Protección a la Infancia).

Estos cambios en los ámbitos legislativo e institucional refuerzan la capacidad del Estado para proteger los derechos de los migrantes, ya que instituyen un conjunto de principios que deberían tanto prevalecer en la gestión de la migración, como fundamentar el diseño e implementación de políticas públicas con un enfoque de derechos humanos. No obstante, es sabido que el respeto y la protección de los derechos humanos no se agotan en las normas jurídicas, sino que estas se han de acompañar de mecanismos y prácticas que permitan ejercerlos y hacerlos exigibles. Por ello es importante no olvidar que el Estado — en su doble función de garante de la protección de los derechos al interior de su territorio y de actor principal en la definición, regulación y control de la migración— ocupa un papel central en el diseño y la aplicación de las políticas migratorias, motivo por el cual es el primer referente e interlocutor cuando se trata de discutir sobre el cumplimiento y las violaciones de los derechos de los migrantes.

Dado que con este nuevo marco legislativo e institucional se prioriza el respeto a los derechos humanos, con su aprobación se generaron expectativas sobre la modificación positiva de la política migratoria del Estado

mexicano y en consecuencia en el trato que se da a las personas migrantes. Lamentablemente, la evidencia que constatamos a lo largo de estas páginas, muestra un panorama muy decepcionante en el que la distancia entre la legislación y renovación institucional y la realidad que viven los migrantes llevan a preguntas en torno a las capacidades del Estado, la eficiencia de sus instituciones, y la persistencia de prácticas que obstruyen el goce efectivo de los derechos.

Ante esta circunstancia merece la pena indagar si, y en qué medida, el cambio en el marco normativo ha modificado la situación para las personas migrantes; cuáles son realmente las condiciones que ofrece el país para su protección, así como acerca de la existencia o no de mecanismos e instancias adecuados para el ejercicio efectivo de los derechos plasmados en la ley.

Este libro aspira a ofrecer algunas respuestas a esas preguntas, por ello el análisis reúne reflexiones generales con estudios sobre circunstancias y grupos específicos. El volumen se compone de seis capítulos, todos elaborados por investigadores que en distintas etapas han formado parte de nuestro proyecto de investigación. El primero de ellos, “Enfoque de derechos humanos y migración”, de Sandra Serrano y Daniel Vázquez, expone el marco teórico general desde el cual podemos interpretar la situación de los derechos de los migrantes, ya que acerca el enfoque de derechos humanos y de la política pública con perspectiva de derechos humanos, al estudio de la migración y los migrantes. Este enfoque integra una perspectiva de empoderamiento del sujeto de derechos e insiste en la necesidad de instrumentar mecanismos de exigibilidad y promover una cultura de los derechos humanos que observe los estándares internacionales de los distintos derechos. Serrano y Vázquez subrayan las obligaciones del

Estado (respetar, proteger, garantizar y promover), integrando elementos institucionales (disponibilidad, accesibilidad, calidad y aceptabilidad) con los principios de aplicación (núcleo de derechos, progresividad, prohibición de regresión, y máximo uso de recursos disponibles). Es un análisis que sirve de encuadre para comprender las necesidades y particularidades de las personas migrantes partiendo de los principios de universalidad, igualdad y no discriminación y, por lo tanto, nos ayuda a interpretar y dotar de contenido a los derechos humanos de estos grupos vulnerables. La propuesta de estos autores constituye así el preámbulo mínimo para establecer el marco teórico general desde el cual es posible reflexionar sobre el papel del Estado (tanto su andamiaje legal como el accionar de sus instituciones) en la protección y el acceso a derechos de las personas migrantes, así como en las violaciones a sus derechos humanos.

El segundo capítulo, “Protección e inclusión del extranjero en México: la institucionalización de los derechos humanos del migrante (2007-2016)”, reflexiona sobre el grado de institucionalización de los derechos humanos para los migrantes en México mediante el análisis de las denuncias interpuestas por la población extranjera ante la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) y las recomendaciones que se han emitido como respuesta a tales quejas. Desde su creación, la CNDH investiga y documenta abusos y violaciones a los derechos humanos y emite recomendaciones a las instituciones del Estado cuando se cometen. Respecto de las personas migrantes, la Comisión ha creado instancias especializadas en violaciones de derechos a migrantes y ha emitido tanto recomendaciones a nivel general como sobre casos específicos, además de informes especiales sobre la situación de los migrantes. Es por ello que esta

investigación de Luis Alberto Peniche Moreno proporciona elementos muy valiosos para evaluar en qué medida se han producido avances en los mecanismos de protección/inclusión, así como para visibilizar los elementos de vulnerabilidad/exclusión que siguen presentes. El autor distingue dos periodos: 2007-2011 y 2011-2016, diferenciación temporal con la que propone marcar un antes y un después de la aplicación del nuevo marco normativo de la política y la gestión migratorias en México.

Para explorar los impactos del nuevo marco normativo e institucional sobre los migrantes, en el tercer capítulo, “Migrantes de tránsito: (des)Protección, exclusión y (no) acceso a derechos”, analizo el grado de acceso y ejercicio de los derechos humanos de los migrantes en tránsito por México, desde las percepciones y experiencias de las personas envueltas en estos procesos de movilidad. Como su interés principal es poner en relieve la percepción de los propios migrantes en torno a cómo son recibidos hoy por el Estado y la sociedad mexicanos, el análisis que presento en este capítulo descansa en las experiencias de los migrantes en relación con sus derechos humanos y los mecanismos que los protegen (derecho a la integridad personal, al debido proceso y el acceso a la justicia; derecho a la igualdad y no discriminación, garantía de derechos económicos y sociales como salud, vivienda, trabajo, alimentación, educación y promoción de derechos). Desde una perspectiva cualitativa y con base en entrevistas hechas a migrantes, se relata el modo en que estas personas perciben las circunstancias de su estancia en el país, se recogen sus opiniones sobre los procesos de gestión migratoria, el trato que reciben de las autoridades y la sociedad y, en general, sobre las facilidades y obstáculos a su inclusión social, además de que se



muestran sus impresiones en torno a la persistencia de formas de discriminación y exclusión en razón de su origen nacional o étnico y su condición migratoria.

“Política migratoria y protección a población extranjera: el caso del riesgo por fenómenos naturales en el sur de México” es el cuarto capítulo de este libro. En este se discute la política migratoria del Estado mexicano relacionando la migración internacional y la protección ante riesgos por peligros naturales. El texto, escrito por Jesús Peña, constituye un aporte a la discusión del problema de los derechos de los migrantes, ya que, fuera de los estudios que analizan el cambio climático como causa de la movilidad humana, hay muy pocos trabajos enfocados en la prevención o atención a migrantes que se enfrentan a riesgos naturales. El análisis se focaliza en el Soconusco, Chiapas, una región caracterizada por la diversidad y frecuencia de amenazas naturales que impactan su territorio y por la diversidad y densidad de sus flujos migratorios. Este trabajo logra mostrar cómo la interacción entre estas dimensiones ha resultado en una desatención a la protección a población extranjera por parte de las autoridades de gobierno, lo que se puede atribuir a una falta de comprensión acerca de lo que son y cómo se generan estos desastres y el papel que juegan los migrantes en la construcción del riesgo. Por ello la propuesta del autor es ampliar el enfoque de seguridad humana de la política migratoria mexicana para incluir los riesgos derivados de los peligros naturales.

Los dos últimos capítulos del libro: “Del discurso a la acción en el derecho al libre tránsito para la población extranjera residente en México” y “Migración y acceso a derechos: una perspectiva analítica desde la realidad de los migrantes cubanos en México”, constituyen acercamientos a problemáticas específicas referentes tanto a ciertos

derechos como a migrantes de algunas nacionalidades. El primero de los dos, elaborado por Ana Melisa Pardo, discurre sobre el derecho al libre tránsito y los problemas de su aplicación en los puntos de internación después de la puesta en vigor de la Ley de Migración de 2011. La autora revela cómo recientemente se ha observado cierta discrecionalidad al momento de recibir en México a algunos grupos de distintos orígenes nacionales, entre los que sobresalen los casos de colombianos, venezolanos y peruanos. El objetivo principal del capítulo consiste en caracterizar las problemáticas sufridas por algunos colectivos que residen o transitan por México, así como los de aquellos que arriban a este país sin el requerimiento de una visa, y que encuentran que son los funcionarios del INM, los que, según su criterio, deciden quién sí y quién no ingresa. Pardo incluye un panorama sociodemográfico de los extranjeros residentes en México que podría ser útil como insumo para reflexionar sobre la situación de este grupo en cuanto al acceso a derechos sociales. El capítulo concluye que son la nacionalidad, la raza y las condiciones socioeconómicas los elementos que intervienen en el acceso al libre tránsito en México.

Por último, el capítulo de Leduan Ramírez Pérez versa sobre los derechos de los migrantes cubanos en México. Partiendo de un marco de referencia que combina una mirada a la política y la legislación mexicana y a las relaciones bilaterales entre México y Cuba, el autor analiza las vulnerabilidades de los migrantes cubanos que eligen México como destino, entre las cuales destaca la restricción de sus derechos en el país de origen. Esta peculiaridad de los migrantes cubanos incide en las condiciones y problemáticas desde las cuales ellos enfrentan las limitaciones de la política migratoria mexicana. El estudio se desarrolla utilizando entrevistas

realizadas con migrantes cubanos en distintas ciudades de México y concluye con una caracterización exhaustiva de las percepciones que tiene este grupo en cuanto a sus derechos, el modo en que acceden a ellos y las estrategias que se han planteado para mejorar su inclusión en la sociedad receptora.

Todas estas contribuciones, cada una a su modo y desde diferentes emplazamientos conceptuales y empíricos, ayudan a responder la pregunta principal que ha animado nuestra propuesta de investigación. Lamentablemente, el balance general apunta la idea de que a pesar de los cambios positivos que se han registrado en la ley, prevalecen grandes limitaciones y brechas en el tratamiento que se da a los migrantes en relación con el acceso a derechos, y en la impunidad en que suelen quedar sus violaciones. Con este libro, entonces, se busca incidir en la discusión sobre la necesidad de una política de integración plena de las poblaciones migrantes, porque ello contribuirá al fortalecimiento de la democracia, ya que un Estado democrático no solo es un Estado de derecho sino también un Estado *con derechos para todos*, sin importar el origen ni la condición migratoria de las personas.

## Referencias

- Amnistía Internacional. (2018). *Ignoradas y sin protección', la mortal devolución de personas solicitantes de asilo*. Recuperado el 12 de agosto de 2018, de <https://amnistia.org.mx/contenido/descarga-el-informe-ignoradas-sin-proteccion-la-mortal-devolucion-de-personas-solicitantes-de-asilo/>
- Bobes León, V. C. y Pardo Montaña, A. M. (2016). *Política migratoria en México. Legislación, imaginarios y*

*actores*. México: Flacso México.

Cámara de Diputados. (2015). *Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación. (2003)*. Recuperado el 23 de enero de 2015, de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lfped.htm>

Cámara de Diputados. (2013). *Ley General de Víctimas*. Recuperado el 20 de julio de 2015, de [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGV\\_030117.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGV_030117.pdf)

Cámara de Diputados. (2012a). *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*. Recuperado el 25 de enero de 2015, de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgv.htm>

Cámara de Diputados. (2012b). *Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas*. Recuperado el 20 de julio de 2015, de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LPPDDHP.pdf>

Cámara de Diputados. (2011a). *Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria y Asilo Político*. Recuperado el 22 de julio de 2015, de [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LRPCAP\\_301014.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LRPCAP_301014.pdf)

Cámara de Diputados. (2011b). *Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro*. Recuperado el 14 de julio de 2015, de [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGPSDMS\\_190118.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGPSDMS_190118.pdf)

Cámara de Diputados. (2011c). *Ley de Migración*. Recuperado el 22 de julio de 2015, de

[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LMigra\\_120718.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LMigra_120718.pdf)

Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR). (2018). *México: Destino forzoso para personas refugiadas*. Recuperado el 1 de septiembre de 2018, de [https://www.cear.es/wp-content/uploads/2018/05/INFORME\\_MEXICO.pdf](https://www.cear.es/wp-content/uploads/2018/05/INFORME_MEXICO.pdf)

Comisión Nacional de derechos Humanos (CNDH). (2017). *Informe anual de actividades 2017*. Recuperado el 12 de agosto de 2018, de <http://informe.cndh.org.mx/menu.aspx?id=10035>

Comisión Nacional de derechos Humanos (CNDH)/Instituto de Investigaciones Jurídicas (ISS), Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). (2017). *Los desafíos de la migración y los albergues como oasis. Encuesta Nacional de Personas migrantes en Tránsito por México*. Recuperado el 14 de junio de 2017, de <http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/Informe-Especial-Desafios-migracion.pdf>

Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares. (2017). *Observaciones finales sobre el tercer informe periódico de México*. Recuperado el 10 de septiembre de 2018, de [http://www.hchr.org.mx/images/doc\\_pub/CMW\\_C\\_MEX\\_CO\\_3\\_25926\\_S.pdf](http://www.hchr.org.mx/images/doc_pub/CMW_C_MEX_CO_3_25926_S.pdf)

*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. (s. f.). Recuperado el 17 de agosto de 2017, de <http://www.sct.gob.mx/JURE/doc/cpeum.pdf>

Fundar, Centro de Análisis e Investigación. (2011). *Informe sobre la situación general de los derechos de los migrantes y sus familias*. Recuperado el 25 de agosto de

2014, de  
<http://fundar.org.mx/mexico/pdf/informemigranteok.pdf>

García, L. (2016, septiembre-diciembre). Migraciones, Estado y una política del derecho humano a migrar: ¿hacia una nueva era en América Latina? *Colombia Internacional*, (8), 107-133.

Grupo de Trabajo sobre Política Migratoria (GTPM). (2014). *Urgente aprobar reformas a la Ley de Migración: Grupo de Trabajo sobre Política Migratoria*. México: Incyde. Recuperado el 16 de mayo de 2015, de <http://insyde.org.mx/wp-content/uploads/2014/12/Comunicado-reformas-LM-Anexo-temas-9-dic-14.pdf>

Leutert, S. (2018). *The Impact of Securitization on Central American Migrants*. Policy Research Project on Mexico's Migratory Policy. Recuperado el 31 de agosto de 2018, de [https://sinfronteras.org.mx/wp-content/uploads/2018/08/MSI\\_2017-2018\\_MigrantsPRP.pdf](https://sinfronteras.org.mx/wp-content/uploads/2018/08/MSI_2017-2018_MigrantsPRP.pdf)

López Pacheco, J. A. e Hincapié Jiménez, S. (2015). Campos de acción colectiva y las ONG de derechos humanos. Herramientas teóricas para su análisis. *Sociológica*, 30(85), 9-37.

Red de Documentación de las Organizaciones defensoras de Migrantes (Redodem). (2017). *El Estado indolente: recuento de la violencia en las rutas migratorias y perfiles de movilidad en México*. Recuperado el 12 de agosto de 2018, de <http://www.sjmmexico.org.mx/documentacion/>

Sin Fronteras. (2013). *Alcance de la reforma Constitucional en derechos humanos y la normativa en la agenda migratoria*. Sin Fronteras. Recuperado el 12 de mayo de

2013, de <https://sinfronteras.org.mx/wp-content/uploads/2017/05/REFORMA-CONSTITUCIONAL-1.pdf>

Sin Fronteras. (2012). *Personas solicitantes de asilo y refugiadas. La figura en México*. Sin Fronteras. Recuperado el 14 de julio de 2015, de <https://sinfronteras.org.mx/wp-content/uploads/2017/05/Personas-solicitantes-de-asilo-y-refugiadas.-La-figura-en-Me%CC%81xico..pdf>

## 1. Enfoque de derechos humanos y migración

*Sandra Serrano,\* Daniel Vázquez\*\**

Luego de la caída del muro de Berlín, los derechos humanos, junto con la democracia liberal-procedimental y el libre mercado, formaron parte del triunvirato triunfante (Vázquez, 2015). Esto no quiere decir que estos tres conceptos no se encuentren en disputa política, ni que no existan tensiones entre ellos. Cuando afirmamos que estos tres términos forman parte del triunvirato triunfante post 1989, simplemente decimos que formaron parte del sentido político común de forma muy clara entre 1989 y los primeros años del siglo XXI.<sup>1</sup> A partir de entonces, cualquier gobierno que apele a una legitimidad internacional dirá que es democrático, respetuoso de las reglas del libre mercado (especialmente entre 1989 y 1999) y de los derechos humanos.

En este marco, donde los derechos humanos son ya un discurso político victorioso, cargado de legitimidad política, se celebra la II Conferencia Mundial de Derechos Humanos en Viena, de donde emana el Programa de Acción. Este evento es relevante para el enfoque de derechos humanos por tres razones: 1) la Conferencia se celebra en este marco de victoria de los derechos humanos, con la mayor participación de la sociedad civil nunca antes vista en este tipo de eventos (Cañado, 2009); 2) en el Programa de Acción se establece la recomendación a los Estados para que formulen planes de acción nacionales con objeto de mejorar la promoción y protección de los derechos humanos (punto 71), así como crear un sistema de indicadores para medir los avances hacia la realización de los derechos (punto 98); 3) finalmente, en el punto 69,



recomendaron crear un programa global en el marco de las Naciones Unidas para dar asistencia técnica y financiera a los Estados, lo que dio paso a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), hoy ONU-DH. Entre las finalidades de la OACNUDH está el apoyo a los Estados en la elaboración de dichos planes nacionales e indicadores de derechos humanos. Podemos afirmar que este es el nacimiento del enfoque de derechos humanos (EDH o Enfoque de aquí en adelante) y de la política pública con perspectiva de derechos humanos (PPDH).

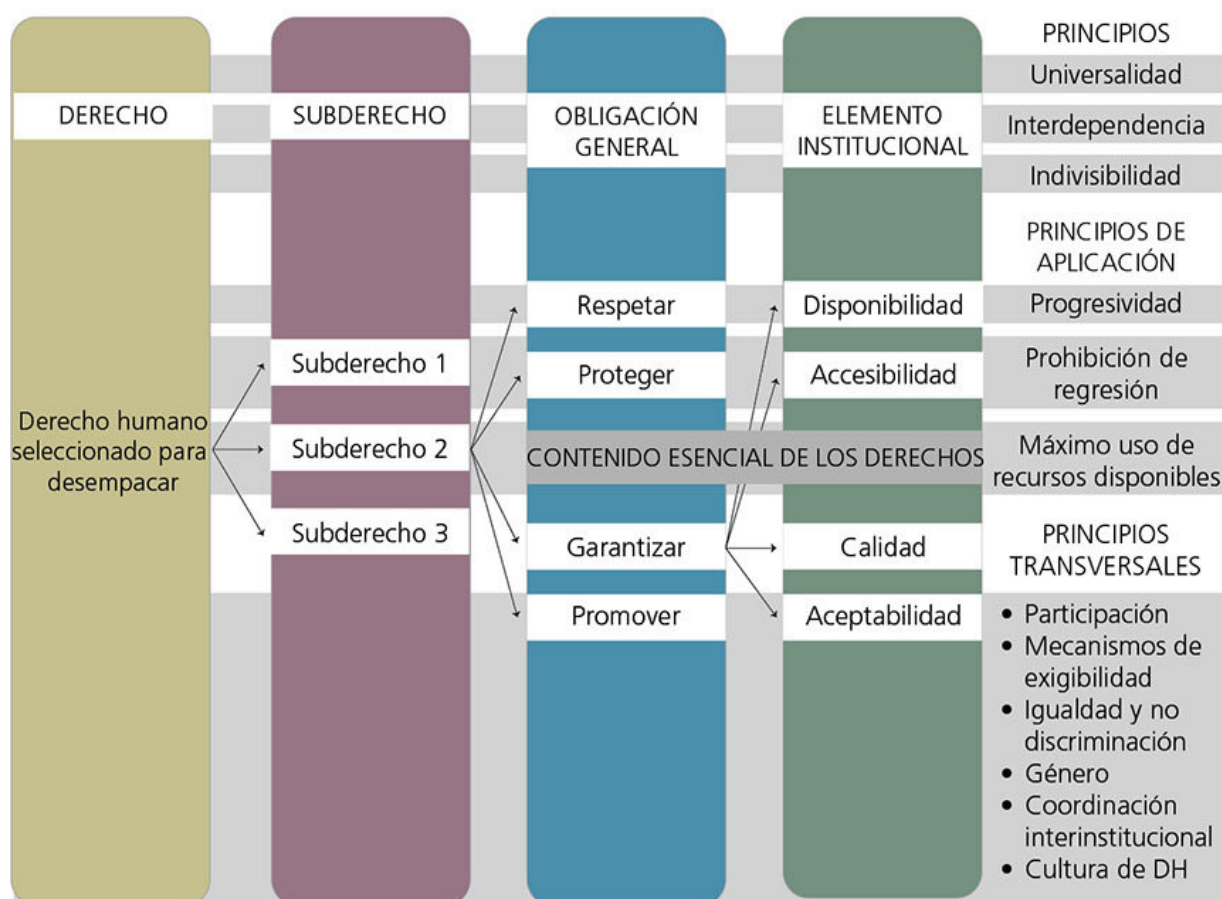
En el desarrollo que ha tenido de 1993 en adelante, el Enfoque se ha integrado por diversos elementos que se pueden observar en la figura 1.1 y resumir en cuatro puntos:

- El empoderamiento del sujeto de derechos por medio de su participación, del establecimiento de mecanismos de exigibilidad y de la promoción de la cultura de los derechos humanos, tanto en la población objetivo de la política pública como en los servidores públicos.
- El desarrollo y observación de los estándares internacionales de los distintos derechos para ponerlos en el centro de la planificación estatal. En otras palabras, hacer efectivo todo el conjunto de obligaciones generales (respetar, proteger, garantizar y promover), comprometer los elementos institucionales (disponibilidad, accesibilidad, calidad y aceptabilidad) y establecer los principios de aplicación (núcleo de derechos, progresividad, prohibición de regresión, y máximo uso de recursos disponibles).
- El análisis de las necesidades y particularidades del sujeto por medio de aspectos como el principio de

universalidad, el principio de igualdad y no discriminación, y la perspectiva de género.

- La integralidad de la política por medio de la observancia de los principios de interdependencia e indivisibilidad operacionalizados mediante la coordinación interinstitucional.

**Figura 1.1. Elementos que integran el enfoque de derechos humanos**



Fuente: Elaboración propia.

En las siguientes páginas no expondremos los pormenores de cada una de las partes que integran el Enfoque;<sup>2</sup> en cambio, desarrollaremos los cuatro puntos

mencionados y veremos cómo pueden utilizarse para analizar la migración.

## **Empoderamiento del sujeto de derechos**

Dentro del empoderamiento del sujeto de derechos incluimos tres elementos que forman parte del Enfoque: la participación, el establecimiento de mecanismos de exigibilidad y de la promoción de la cultura de los derechos humanos tanto entre la población objetivo de la política pública como entre los servidores públicos.

No desarrollaremos el debate conceptual que hay detrás de la idea de “empoderamiento”, con sus pros y contras. Basta decir que la historia del desarrollo de los derechos humanos está conformada por la evolución de súbditos a ciudadanos (de monarquías a repúblicas) entre los siglos XVII y XIX, la construcción del sujeto de derechos en el siglo XX, y la formación de los derechos de la persona hacia finales del XX y principios del XXI, etapa en la cual se considera que todos y todas, aún sin ser “ciudadanos”, tienen un conjunto de derechos humanos que deben respetarse (Vázquez, 2017). Por ello, la idea de igualdad va de la mano con la universalidad de los derechos humanos: todas las personas son iguales en derechos y ante la ley (Serrano y Vázquez, 2016, 2013; Vázquez y Serrano, 2014, 2011).

Esta idea de universalidad se puede problematizar en dos sentidos. El primero es que la idea de ciudadanía va de la mano tanto de la universalidad como de los derechos humanos. La construcción histórica de los derechos humanos se dio en el marco de la transformación de las monarquías absolutas a monarquías constitucionales y parlamentarias en algunos casos (Inglaterra), o hacia repúblicas en otros (Francia y Estados Unidos). La