

UACM

Universidad Autónoma
de la Ciudad de México

Nada humano me es ajeno

Colegio de Humanidades y Ciencias Sociales

Licenciatura en Ciencia Política y Administración Urbana

**MARCO REGULATORIO DE LOS DERECHOS HUMANOS DE LOS
MIGRANTES EN MÉXICO: PARADOJAS Y POSIBILIDADES**

TRABAJO RECEPCIONAL

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADA EN CIENCIA POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN URBANA

PRESENTA:

CLAUDIA GABRIELA TORRES RODRÍGUEZ

DIRECTORA DEL TRABAJO RECEPCIONAL:

DRA. NIVIA MARINA BRISMAT DELGADO

México, DF. Diciembre 2015.

SISTEMA BIBLIOTECARIO DE INFORMACIÓN Y DOCUMENTACIÓN



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE LA CIUDAD DE MÉXICO COORDINACIÓN ACADÉMICA

RESTRICCIONES DE USO PARA LAS TESIS DIGITALES

DERECHOS RESERVADOS[©]

La presente obra y cada uno de sus elementos está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor; por la Ley de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México, así como lo dispuesto por el Estatuto General Orgánico de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México; del mismo modo por lo establecido en el Acuerdo por el cual se aprueba la Norma mediante la que se Modifican, Adicionan y Derogan Diversas Disposiciones del Estatuto Orgánico de la Universidad de la Ciudad de México, aprobado por el Consejo de Gobierno el 29 de enero de 2002, con el objeto de definir las atribuciones de las diferentes unidades que forman la estructura de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México como organismo público autónomo y lo establecido en el Reglamento de Titulación de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México.

Por lo que el uso de su contenido, así como cada una de las partes que lo integran y que están bajo la tutela de la Ley Federal de Derecho de Autor, obliga a quien haga uso de la presente obra a considerar que solo lo realizará si es para fines educativos, académicos, de investigación o informativos y se compromete a citar esta fuente, así como a su autor ó autores. Por lo tanto, queda prohibida su reproducción total o parcial y cualquier uso diferente a los ya mencionados, los cuales serán reclamados por el titular de los derechos y sancionados conforme a la legislación aplicable.

Agradecimientos.

Gracias a la UACM, mi universidad, la mejor universidad a la cual la llevo no solo en la sangre si no en mi corazón. Gracias a la UACM, que me ha dado el privilegio de formarme en sus aulas. Y por ser el lugar en donde he pasado los mejores años de mi vida.

A mi madre Martha Rodríguez Cruz (Nena), por enseñarme las ganas de salir adelante y ser mejor cada día, los consejos y regaños. Por los sacrificios realizados para apoyarme. No hubiera podido hacerlo sin ti.

A mi padre Alberto Torres Sánchez, por estar siempre ahí y darme el apoyo, libertad; pero sobre todo por confiar en mí.

A mi hermano Erik, gracias por tu apoyo y cariño; te quiero mucho hermano.

A mis amigos de la universidad, Lily, Toño, Lalo y Rodolfo con quienes no solo compartí salón de clases, sino preocupaciones, alegrías y tristezas. Y que eventualmente, se convirtieron en una parte fundamental de mi vida.

A mis amigas Yuli y Mary por el apoyo y consejos siempre oportunos. Por estar justo cuando las necesité y por recordarme cada día que puedo ser mejor de lo que creo ser.

Agradezco profundamente la orientación y enseñanzas, pero sobre todo el apoyo de mi directora de tesis, la Dra. Nivia Marina Brismat Delgado. Sabe usted que las palabras no me son suficientes. Desde que la conocí, usted ha sido mi maestro, ejemplo y guía. Gracias por su presencia permanente en vida. Gracias por todo.

A la Dra. Rebeca Reza por confiar en mí y por la estupenda recomendación para el asesoramiento de la presente tesis.

A la Dra. Norma Gómez por la disposición para la revisión de este trabajo así como por las reflexiones difundidas del mismo.

Al Dr. Ángel Sermeño por su invaluable aportación académica para la realización del presente trabajo.

Al Mtro. Mario Espinosa por su sinceridad y preocupación para la elaboración de la presente tesis.

Quiero dedicar el presente trabajo a mi abuelita Rosa, mi abuelito Isidro y mi abuelito Pedro gracias por su amor, cariño y enseñanzas, siempre estarán en mi corazón.

Sólo me resta decirles a todas y a todos: *GRACIAS*. Tengo una deuda de gratitud con ustedes. Y me esforzaré por no defraudar la confianza que han depositado en mí.

Índice

Introducción.....	1
Capítulo I. Migración y derechos humanos: definiciones y marco jurídico en el ámbito Internacional.....	7
1. Migración; debates teóricos más relevantes.....	7
2. Los Derechos Humanos en el marco de la evolución de los derechos	12
3. Migración y derechos humanos: problemas y realidades.....	20
Capítulo II. Marco institucional que regula los derechos humanos de los migrantes en México.....	23
1. Extranjeros en México: perfil sociodemográfico y características migratorias.....	23
2. El migrante y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	27
3. La Ley General de Población y la Migración.....	29

4. La Reforma de La Ley General de Población y La Ley de Migración: alcances y limitaciones en materia de derechos humanos de los migrantes.....	33
--	----

Capítulo III. Marco institucional y derechos humanos de los migrantes en el Distrito Federal: avances y retos fundamentales.....	38
---	----

1. Diagnóstico de Derechos Humanos del Distrito Federal de 2008.....	38
2. Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal de 2009 y La Ley del Programa de Derechos Humanos de 2010.....	44
3. La Ley de Interculturalidad, Atención de Migrantes y Movilidad Humana.....	50
4. Avances y retos del marco institucional de protección de los derechos humanos de los migrantes en el Distrito Federal.....	52
5. Estatuto de los derechos humanos de los migrantes.....	57

Conclusiones.....	66
-------------------	----

Bibliografía.....	70
-------------------	----

Introducción

A lo largo de toda la historia de la humanidad han existido migraciones. Sin embargo, en las condiciones actuales, con el avance de los valores democráticos y un incremento de la preocupación por los derechos humanos de los individuos, se ha actualizado el problema de la observancia y respeto de estos derechos en la población migrante, habida cuenta de que se trata de personas que no pertenecen a los estados nación donde residen y que, en muchas ocasiones, ni siquiera poseen un estatus legal.

En ese contexto, el presente trabajo refiere al marco institucional que delimita la observancia de los derechos humanos en México, específicamente en el Distrito Federal. Así, las preguntas de investigación que guían el presente estudio son las siguientes:

¿Cuáles son los principales instrumentos que definen la observancia de los derechos humanos de los migrantes en el Distrito Federal actualmente? ¿En qué medida contribuyen a garantizar estos derechos en la población migrante del Distrito Federal?

Para delimitar el problema que nos ocupa, este estudio utiliza conceptos que provienen de la perspectiva neoinstitucionalista, en específico, el Neoinstitucionalismo Económico (NIE). Esta escuela de pensamiento le otorga un

lugar central a las instituciones, que son comprendidas como las reglas del juego que permiten el intercambio humano (North, 2000: 13). En ese sentido, coordinan y regulan la acción social de los actores sociales.

De acuerdo a North, uno de los autores más relevantes de esta perspectiva, las instituciones pueden ser formales e informales. Mientras las primeras por lo general están escritas y se constituyen en una jerarquía que va de las constituciones hasta las leyes y contratos, las segundas están inscritas en la cultura y se transmiten de generación en generación a través de tradiciones, costumbres, valores, etc. (North, 2000: 14-15).

De ahí que en las diferentes esferas de la realidad social actúan diversas instituciones las cuales, en su conjunto, pueden ser comprendidas a través de la noción de **marco institucional**, que será el elemento central de la presente investigación y refiere al conjunto de leyes, reglamentos y programas que definen formalmente la protección de los derechos humanos de la población migrante en el Distrito Federal.

La presente investigación pretende analizar esta cuestión a partir del estudio del marco institucional que regula los derechos humanos de los migrantes para el caso específico del Distrito Federal. Hemos elegido a esta entidad por sus avances en la materia.

No obstante, para realizar una descripción y análisis exhaustivo sobre el tema he optado por reconstruir no solamente el cuerpo de reglas que regulan los derechos humanos de los migrantes en la ciudad, sino que también he enfatizado el marco institucional internacional y nacional que también enmarca las acciones sobre los derechos humanos de los migrantes en la coordenada espacial elegida.

Así, se analizará el marco institucional sobre los derechos humanos de los migrantes a partir de:

- Marco institucional internacional que regula los derechos humanos de los migrantes.
- Marco institucional nacional que regula a los migrantes (Constitución, Ley de Población y su Reglamento, Ley de Migración).
- Marco institucional del Distrito Federal para proteger los derechos humanos de los migrantes.

Así, los objetivos de la investigación son los siguientes:

Objetivo General:

Analizar el marco institucional que regula los derechos humanos de los migrantes en el Distrito Federal actualmente.

Objetivos Específicos:

- Reconstruir el marco internacional que regula los derechos humanos de los migrantes en las condiciones actuales.
- Describir el marco institucional federal que regula las condiciones de los migrantes en México.
- Describir el marco institucional que modula la observancia de los derechos humanos de los migrantes en el Distrito Federal.
- Evaluar las ventajas y desventajas del marco institucional que regula los derechos humanos de los migrantes en el Distrito Federal.

En términos metodológicos, la presente investigación ha utilizado técnicas de investigación cualitativa; en específico, el análisis de contenido y discurso. A partir de ellas se analizaron y compararon la multiplicidad de instrumentos jurídicos internacionales, federales y a nivel del Distrito Federal, y se reconstruyeron los marcos institucionales que operan en diferentes niveles y versan sobre la relación derechos humanos/ migración. Dentro de ellos se encuentran los tratados internacionales en la materia; la Ley de Población y la Ley de Migración en México; así como la Ley de Interculturalidad, Atención a Migrantes y Movilidad Humana en el Distrito Federal y el Programa de Derechos Humanos en dicha entidad federativa.

Debo destacar que este trabajo enfrentó varios retos y obstáculos. El primero es la falta de estudios en México que aborden, de manera sistematizada, los diferentes

instrumentos para garantizar los derechos de la población migrante. Asimismo, es importante referir que en el período en que esta tesis fue realizada tuvieron lugar cambios importantes en la Ley General de Población de México y en su Reglamento y se expidió la Ley de Migración, con la consiguiente reestructuración de la visión sobre los migrantes y sus derechos. Adicionalmente, y a pesar de que la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos expresa que todo individuo gozará de las garantías que otorga la Constitución y que nadie puede ser discriminado, el artículo 33 deroga los derechos políticos de los migrantes, lo cual es toda una contradicción y actualiza el problema de cuánto se puede lograr con relación a la observancia de los derechos humanos de los migrantes en el Distrito Federal si constitucionalmente sus derechos están lacerados en su dimensión política.

Por último, este estudio se ha organizado de la siguiente manera: el **Capítulo I** describe las dimensiones analíticas y conceptos principales utilizados en la investigación, y reconstruye los instrumentos jurídicos internacionales que definen los derechos humanos de los migrantes, lo cual enmarca las políticas mexicanas en la materia y, por ende, a las del Distrito Federal.

En el **Capítulo II**, por su parte, se describe brevemente la dinámica de la inmigración en México y se reconstruye el marco institucional que regula los procesos migratorios en el país; esto es, la legislación mexicana concerniente al tema migratorio, haciendo énfasis en los retos que tienen los legisladores mexicanos sobre este tema.

Por último, el **Capítulo III** analiza el marco institucional que pretende garantizar los derechos humanos de la población migrante en el Distrito Federal, especialmente a partir del Diagnóstico de Derechos Humanos del Distrito Federal de 2008; del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal de 2009; de la Ley de Derechos Humanos del Distrito Federal 2011; y de la Ley de Interculturalidad, Atención a Migrantes y Movilidad Humana en el Distrito Federal. En ese contexto, se analizan las potencialidades y sistemas de incentivos que proponen estos instrumentos, así como sus limitaciones para la protección y defensa de los derechos humanos de los migrantes que residen o transitan por el Distrito Federal.

Capítulo I. Migración y derechos humanos: definiciones y marco jurídico en el ámbito Internacional

En el presente capítulo se abordarán los conceptos y definiciones esenciales para iniciar el análisis del tema del presente trabajo. De igual manera, se limitará el objeto de estudio a través de la exploración de los conceptos de migración y derechos humanos.

1. Migración; debates teóricos más relevantes

La migración, a lo largo de la historia, se ha manifestado como consecuencia de la necesidad de los grupos humanos para subsistir, ya sea por motivos económicos, climáticos, las guerras, etc. De ahí que la humanidad conozca –y experimente- la migración desde tiempos inmemorables.

Según el Diccionario de la Lengua Española, “migración (del latín migratio, -onis), es la acción y efecto de pasar de un país a otro para establecerse en él” (Diccionario de la lengua española, 1984: 98). Como se observa, esta definición no menciona las razones por las cuales los individuos deciden abandonar su país de origen, pero para fines de este estudio se considera que la migración –la decisión de migrar, las modalidades de la migración y su temporalidad- responden a múltiples causas donde, si bien la posibilidad de mejora económica es un elemento central, también

influyen múltiples aspectos como lo político, lo social, los conflictos armados e, incluso, los procesos de destrucción de los ecosistemas (Durand y Massey, 2003; Massey *et.al*, 1998).

Los movimientos migratorios son parte de la naturaleza humana, y suponen el desplazamiento de un lugar a otro de los individuos y familias en busca de medios de subsistencia o para evadir a enemigos humanos o naturales. Históricamente, la migración ha cambiado el aspecto de los países, influyendo en su composición racial, lingüística y cultural, así como otros cambios importantes.

Desde el área de los estudios migratorios, existe consenso sobre la existencia de una serie de elementos que explican la decisión de migrar y describen este proceso. Así, una breve mirada a los avances de estos estudios migratorios dan cuenta de que la migración es un fenómeno multicausal, surcado por elementos económicos, psicosociales, culturales, jurídicos, etc. De acuerdo con Durand y Massey (2003), existen al menos seis propuestas relevantes para comprender las migraciones: la de la economía neoclásica, la nueva economía de la migración, los mercados laborales segmentados, el capital social, la causalidad acumulada, y los sistemas mundiales.

La **economía neoclásica** se ha concentrado en la importancia de los diferenciales salariales y de empleo de los mercados laborales de origen y destino de los migrantes para explicar los fenómenos migratorios a nivel macroeconómico. También ha enfatizado en el proceso de toma de decisiones a nivel individual para comprender el momento en que se migra. De acuerdo a esta perspectiva, en el

proceso migratorio interviene el cálculo con base a las expectativas de encontrar mayores ingresos económicos, por lo cual la migración puede entenderse, en términos de la elección racional, como la maximización de la utilidad de los individuos, lo cual da lugar a un ciclo migratorio que culmina cuando las diferencias de salario y empleo disminuyen o desaparecen entre el país de origen y destino de la migración.

La **nueva economía de la migración**, aunque parte de similares supuestos, ha ampliado la mirada analítica para explicar el proceso migratorio como una estrategia de diversificación de los ingresos de la familia y/o la comunidad en presencia y el comportamiento subóptimo de los mercados laborales, de seguridad social, crédito, entre otros. En ese contexto, las investigaciones sobre las remesas se han convertido en un tema de investigación fundamental (Massey *et.al.*, 1998: 21-28; Durand y Massey, 2003: 15-17).

Por su parte, el enfoque de los **mercados laborales segmentados** le ha otorgado una importancia fundamental a la demanda y las prácticas de reclutamiento de mano de obra inmigrante como proceso consustancial a las economías desarrolladas (Piore, 1979). Así, los trabajadores migrantes se encuentran dentro de un mercado muy segmentado o altamente estratificado, en donde se les asignan actividades en condiciones muy precarias y en las cuales apenas se ocupa la mano de obra autóctona.

Mientras estas visiones tienen como eje explicativo fundamental la emergencia y composición de los flujos migratorios, caracterizados por un fuerte componente laboral y económico, la teoría del capital social y de la causalidad acumulativa no sólo pretenden comprender la aparición de los procesos migratorios, sino su perpetuación en el tiempo. Así, sobresale la ***perspectiva del capital social***, que se centra en el concepto de redes migratorias. Las redes de migrantes son un conjunto de vínculos interpersonales que conectan a los individuos, diferenciándolos de los que no lo son, tanto en el lugar de origen como en el de destino, a través de lazos de parentesco y amistad que parten de la comunidad de origen (Massey *et.al.*, 1998: 31). Ello incrementa la movilidad internacional en la medida en que disminuyen los costos y riesgos de la migración. La conexión por redes constituye una forma de capital social que se expresa en la forma de conseguir un empleo en el extranjero, resolver problemas de salud, alojamiento, etc. Una vez que el número de migrantes sobrepasa un umbral crítico, la expansión de las redes reduce los costos y los riesgos del movimiento, lo cual hace que aumenten las probabilidades de migrar. De esta manera, el comportamiento migratorio puede extenderse y abarcar segmentos cada vez más amplios de la sociedad expulsora (Portes y Bach, 1985; Brismat, 2006).

La ***causalidad acumulativa***, por su parte, explica cómo la migración internacional tiende a sostenerse a sí misma. Esta perspectiva analiza las causas y efectos de la migración en la comunidad receptora y expulsora, y el proceso de expansión y declinación de los flujos migratorios. En la medida en que las redes se expanden y disminuyen los costos de migrar, el flujo deviene menos selectivo y más

representativo de la sociedad de la comunidad expulsora (Durand y Massey, 2003: 38; Lindbert y Williamson, 2000: 236).

Por último, el **enfoque sobre los sistemas mundiales** ofrece una visión de la migración a nivel global (Wallerstein, 1993). En ese contexto, se vincula la migración con las relaciones socioeconómicas macrosociales, la división internacional del trabajo y los mecanismos políticos de poder y dominación. Ella es consecuencia de la penetración de los mercados al interior de una jerarquía política global donde las relaciones capitalistas se expanden desde los centros (que concentran el poder financiero y económico en general) a las periferias. Los procesos migratorios emergen de las consiguientes dislocaciones que son consustanciales al proceso de desarrollo capitalista, el cual incorpora crecientes contingentes poblacionales a la economía global (Sassen, 1995).

A las posturas teóricas antes descritas es necesario incluir la perspectiva de las políticas migratorias y del enfoque de derechos humanos. Aunque de gran relevancia, ambas posiciones teóricas, sólo en fechas recientes, han comenzado a comprenderse de una manera más integral y vinculadas con los fenómenos migratorios. Ello implica enfatizar en un tema inscrito en los estudios políticos: las tensiones entre el Estado como actor significativo que da forma a la migración internacional y los derechos de los individuos (Brismat, 2006). Justamente los debates suscitados por estos enfoques teóricos y sus nociones más relevantes anclan la discusión del tema de investigación que nos ocupa.

2. Los Derechos Humanos en el marco de la evolución de los derechos.

Los derechos humanos son derivados de la dignidad humana; sin embargo, lamentablemente están siendo sometidos en goce y ejercicio a una nacionalidad. De ahí que aquellas personas que están imposibilitadas de adquirir la residencia o nacionalidad del Estado en el que residen, no tienen la posibilidad de reclamar el goce y ejercicio de sus derechos.

Así, ha surgido entonces una contradicción entre “el universalismo de los derechos fundamentales y su realización en los límites estatales a través de la ciudadanía” (Ferrajoli, 2001: 315-316). Lo que necesitan las personas es gozar de sus derechos como seres humanos, no como ciudadanos de un país.

Los derechos humanos constituyen una herramienta general y universal de las personas, ya que el ámbito de su protección abarca a todo ser humano sin distinción alguna. Asimismo, a través del estudio de su evolución se puede observar su constante presencia en el devenir histórico, no obstante su reciente reconocimiento internacional.

El respeto de los derechos humanos constituye uno de los elementos fundamentales de los Estados democráticos; sin embargo, y a pesar de todos los esfuerzos internacionales y nacionales, no se ha logrado erradicar la violación de

estos derechos, lo cual hace notar las deficiencias que se tienen en cuanto a este tema.

Antes de entrar al estudio de este concepto, es necesario especificar a qué nos referimos cuando hablamos de derechos humanos, pues se trata de un término ambiguo y difícil de materializar. En efecto, se ha subrayado que el derecho es producto del hombre, destinado a regular su conducta externa en general; es por ello que se entiende que todo derecho es humano y la frase “derechos humanos” no tiene sentido. Como puede observarse es una cuestión compleja, y no es la finalidad del presente trabajo adentrarnos en este complejo debate, por lo cual se utilizarán las definiciones aceptadas de forma general.

El Diccionario Jurídico Mexicano define a los derechos humanos como “el conjunto de facultades, prerrogativas, libertades y pretensiones de carácter civil, político, económico, social y cultural, incluidos los recursos y mecanismos de garantías de todas ellas, y que reconocen al ser humano, considerado individual y colectivamente” (Diccionario Jurídico Mexicano, 1999: 811-813).

Los derechos humanos, según Arévalo Álvarez, se definen desde dos sentidos diferentes. Por una parte, en un sentido objetivo los derechos humanos “son normas de derecho público constitucional, es decir, de la más alta jerarquía jurídica, que protegen ciertos bienes jurídicos fundamentales que se consideran inherentes a la personalidad humana, y cuya identificación y precisión son producto histórico del desarrollo de la conciencia humana y la organización social” (Arévalo Álvarez, 2001:

57). Por la otra, desde un punto de vista subjetivo los derechos humanos son las facultades que le son otorgadas a estos.

Los derechos humanos, según Durán, en cuanto a su protección se justifican en que la conducta no se regula solamente por las leyes, sino que requiere de los llamados presupuestos éticos. Asimismo, para esta autora los derechos humanos podrían definirse “como el cauce jurídico de protección de la persona, que a su vez requiere de un entorno institucional concreto –la sociedad democrática- que posibilite su aplicación en la práctica” (Durán, 1993: 61).

Una vez mencionadas algunas de las definiciones de lo que son los derechos humanos, es relevante mencionar sus características:

- Los derechos humanos son “universales”, ya que éstos corresponden a todas las personas; es decir, le son asignados a todos los seres humanos sin excepción alguna, y por el simple hecho de ser una persona.
- Los derechos humanos son “inalienables”, razón por la cual son irrenunciables, ya que estos no se pueden perder por voluntad propia.
- Los derechos humanos son “eternos”, ya que estos han existido siempre y por lo tanto son anteriores a la sociedad.
- Asimismo, para el autor Álvarez Ledesma los derechos humanos deberían ser considerados absolutos, ya que de esta manera, los derechos humanos

no sólo serían universales, inalienables y eternos, sino que se impondrían a otras exigencias, por el propio hecho de ser derechos humanos (Álvarez, 1998: 20).

Ahora bien, a fin de comprender con mayor claridad el objeto de los derechos humanos, estos se clasifican en derechos civiles, derechos políticos y derechos sociales.

Los derechos civiles se componen de los derechos necesarios para la libertad individual: libertad de la persona, de expresión, de pensamiento y religión, derecho a la propiedad y a establecer contratos válidos y derecho a la justicia. Los derechos políticos son entendidos como el derecho a participar en el ejercicio del poder político como miembro de un cuerpo investido de autoridad política. Los derechos sociales abarcan, desde el derecho a la seguridad y a un mínimo bienestar económico, hasta el derecho a compartir plenamente la herencia social y vivir la vida de un ser civilizado conforme a los estándares predominantes en la sociedad (Marshall, 1949: 22-23).

Álvarez Ledesma destaca el carácter histórico de los derechos humanos al afirmar que estos derechos son producto de las luchas sociales de muchos siglos y de muchos humanos, y “su génesis corre paralela con aquellas actividades vinculadas a la constante y permanente búsqueda de la reivindicación de la condición y libertad humanas” (Álvarez, 1998: 23).

Desde un punto de vista internacional, con el fin de la Segunda Guerra Mundial, el tema de los derechos humanos se erigió como un asunto de primer orden. La primera acción fue la creación de los tribunales para los crímenes de guerra de Núremberg (1945-1946), en donde se juzgaron a los oficiales nazis bajo cargos de crímenes contra la humanidad.

En el prefacio de la carta fundadora de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), por primera vez se hace mención de los derechos humanos, y tiempo después se adopta la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH)¹, que es el documento más importante con respecto a la definición y observancia de los derechos humanos a nivel internacional.

Asimismo, la Declaración Universal de los Derechos Humanos fue adoptada en París el día 10 de diciembre de 1948 por unanimidad. Este documento fue elaborado por los ocho miembros del Comité de Derechos Humanos del momento, con lo cual se buscaba incluir el conjunto de derechos humanos, como son los derechos culturales, sociales, económicos, civiles y políticos.

La DUDH contiene 30 artículos que especifican los derechos básicos que le son garantizados a cada individuo. En los artículos 1° y 2° se establece que todos los seres humanos comparten una igualdad universal. Esta igualdad humana se

¹ La Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó y proclamó la Declaración Universal de Derechos Humanos en la cual se incluyen los derechos básicos del individuo.

traduce en la universalidad de los derechos humanos, lo cual significa que los poseen todos los seres humanos y no deben ser negados por ninguna razón.

Desde el artículo 3° al 21 se establecen los derechos civiles y políticos de los individuos, los cuales van desde el derecho a la vida, a la libertad, a un juicio justo, a la libertad de expresión, a la privacidad, a la seguridad de su persona, a la libertad de circulación, hasta la prohibición de la esclavitud, la tortura y el arresto arbitrario.

Los artículos 22 al 27, por su parte, pregonan derechos económicos, sociales y culturales. Estos derechos son considerados como un aspecto indispensable de la vida de todo individuo, siendo necesarios para el desarrollo personal. Entre los derechos económicos se incluyen el derecho a la seguridad social, los derechos económicos en el trabajo, al pago justo y las vacaciones; en los derechos sociales, el derecho a un nivel adecuado de salud, bienestar y educación; y en los derechos culturales, el derecho a participar en la vida cultural de la comunidad.

Finalmente, los artículos 28, 29 y 30 establecen el goce de los derechos humanos, como son: el reconocimiento del derecho a un sistema social e internacional que promueva los derechos humanos; la declaración de que los seres humanos tienen obligaciones para con la comunidad y que tienen derechos fundamentales; y la observación de que ningún Estado o individuo podrá utilizar la Declaración en oposición a los propósitos y principios de las Naciones Unidas.

Uno de los conceptos más importantes que introduce la protección de los derechos humanos en el ámbito de los derechos internacionales es el concepto de individuo, ya que es gracias a la DUDH que se han consagrado derechos de carácter inalienable a los individuos.

En ese contexto, el concepto de derechos humanos que toma en cuenta la presente investigación es el propuesto por la Declaración Universal de Derechos Humanos:

Los derechos humanos son inherentes a todas las personas por el único hecho de ser miembros de la familia humana; asimismo pertenecen a la comunidad en su totalidad, de ahí que, sus valores básicos incluidos sean la igualdad, la universalidad, la no discriminación, etc. De igual manera, los derechos humanos se aplican a todas las personas, en todo lugar y en todo momento; ya que, son aquellas libertades, facultades, instituciones relativas a bienes primarios o básicos que incluyen a toda persona, por el simple hecho de su condición humana, para garantizar una vida digna, sin distinción alguna².

Asimismo, desde la firma de la Declaración de Derechos han emergido una serie de instrumentos y leyes relativas a los derechos que deben ser aprobados por los estados miembros para el respeto, protección y realización efectiva de los derechos humanos, entre ellos los de las personas que, de

² El concepto de Derechos Humanos, puede consultarse en la Declaración Universal de los Derechos Humanos; <http://www.un.org/es/documents/udhr/>, consultada el 11 de marzo de 2015.

manera voluntaria o involuntaria, deben desplazarse de sus lugares de origen, dentro de los cuales se encuentran los migrantes³. Con relación a este grupo poblacional, el derecho internacional plantea una serie de leyes e instrumentos relativos a los individuos migrantes y de aquellos que son refugiados, apátridas o, por determinado motivo, no residen en su país de origen:

- Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares.
- Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional.
- Convención para reducir los casos de apatridia.
- Convención sobre el Estatuto de los Apátridas.
- Convención sobre el Estatuto de los Refugiados.
- Protocolo sobre el estatuto de los refugiados.
- Declaración sobre los derechos humanos de los individuos que no son nacionales del país en que viven (ONU, 2002: 15).

En ese contexto, México ha suscrito la totalidad de dichos acuerdos y convenciones⁴.

³ El conjunto de instrumentos y leyes relativas a los derechos humanos a nivel internacional puede consultarse en la página web <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/UniversalHumanRightsInstruments.aspx>, consultada el 3 de septiembre de 2015.

⁴ Información disponible en <http://sre.gob.mx/direccion-general-de-derechos-humanos/iidh>, consultado el 3 de septiembre de 2015.

3. Migración y derechos humanos: problemas y realidades

En los últimos años, ha aumentado la preocupación internacional por la protección de los derechos humanos de los migrantes. Este tema constituye un marco nuevo de creciente relevancia para la cooperación entre los estados y la promoción de políticas migratorias; y, a su vez, despierta injustificados niveles de controversia e inquietudes que son difíciles de enfrentar, dada la contraposición entre soberanía nacional y resguardo de los derechos humanos de los migrantes.

Una de las características generales de los migrantes internacionales es que constituyen un sector de la población más vulnerable en lo que se refiere a la protección de sus derechos humanos que la población del país en que se asientan; también la observancia de los derechos humanos de los migrantes varía entre los países.

Esta desprotección relativa, o grado de vulnerabilidad, resulta de la suma de varios factores: el no contar más con la protección que el migrante pudiera haber tenido en su país de origen, por limitada que ella fuera; el constituir en su gran mayoría poblaciones de trabajadores frecuentemente sumergidos en la marginalidad y la pobreza en sus países de origen; el hecho de no ser ciudadanos del país destino, con todas las vulnerabilidades que ello implica, desde la posibilidad de tener un trato justo, hasta la garantía de derechos civiles, políticos y sociales.

Para el caso mexicano, desde la independencia hasta la actualidad, nuestra nación se ha constituido como un país de origen, tránsito y destino de flujos migratorios. Así, mientras se constata un proceso migratorio histórico de mexicanos a Estados Unidos, también ha crecido incesantemente la migración de tránsito, que utiliza al país como puente terrestre para arribar a los Estados Unidos. De igual manera, debido a diferentes acontecimientos a lo largo del siglo XX y XXI (atracción de mano de obra europea durante el gobierno de Porfirio Díaz, la protección del Estado Mexicano a ciudadanos perseguidos por regímenes de facto en España y Latinoamérica, y el deterioro de las condiciones económicas de muchos países latinoamericanos desde finales del siglo XX), se ha observado el incremento de la población migrante internacional en el país que, aunque no es tan relevante en términos de volumen como la migración mexicana a los Estados Unidos, constituye el 0.5% de los habitantes de México de acuerdo a las cifras del Censo del 2010 (Censo 2010). Ante ello, es de singular importancia analizar en qué medida las leyes y políticas de México protegen los derechos humanos de los migrantes, así como sus alcances y limitaciones.

De ahí que, la formulación de políticas públicas y acciones estratégicas centradas en la realización de los derechos humanos también implica el fomentar una amplia participación y una adecuada consulta de las poblaciones beneficiarias o afectadas por los problemas y acciones del gobierno. Sin embargo, las leyes y mecanismos existentes no permiten una incidencia real y efectiva de la ciudadanía en el ejercicio de diseño, ejecución y evaluación del quehacer gubernamental.

La intervención pública en materia de derechos humanos debe contemplar políticas de promoción y difusión de los derechos humanos, tarea aún pendiente para los órganos de gobierno del Distrito Federal. Asimismo, son insuficientes las acciones de formación y capacitación orientadas a que la ciudadanía conozca y se asuma como sujeto de derechos, políticamente activo.

También faltan mecanismos para la rendición de cuentas y para el seguimiento y evaluación de los programas y acciones emprendidas y ejecutadas por el gobierno capitalino. Lo anterior impide medir a profundidad los impactos de dichas acciones en la realización de los derechos humanos de la población en general o de los grupos en particular.

Capítulo II. Marco institucional que regula los derechos humanos de los migrantes en México

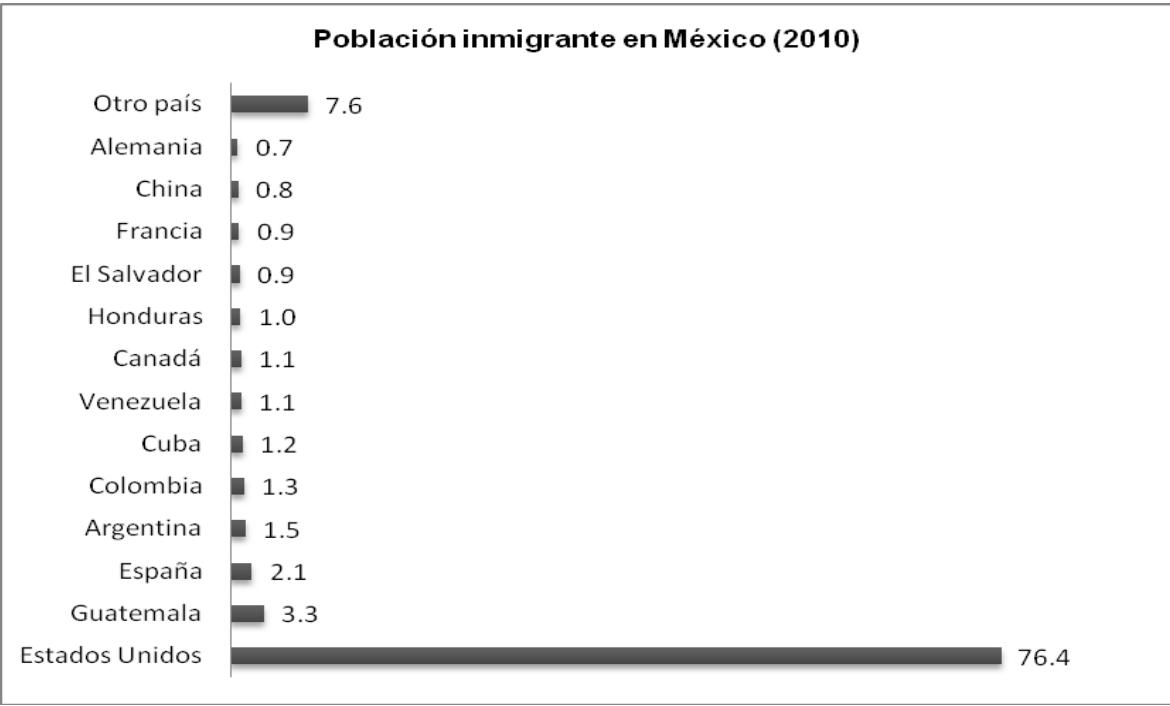
El presente capítulo se concentra en presentar el marco institucional que regula y atiende la migración en México. Para ello, se describe de manera sucinta el perfil sociodemográfico y características de los migrantes actualmente en el país, para posteriormente realizar la reconstrucción y descripción de los principales instrumentos jurídicos referentes a este grupo poblacional. Específicamente, se analiza la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley de Población y su Reglamento, así como la reciente Ley de Migración.

1. Extranjeros en México: perfil sociodemográfico y características migratorias.

A pesar de que actualmente México es considerado como un país de salida, destino y tránsito de migrantes, la importante presencia histórica de migrantes mexicanos en Estados Unidos ha sido de más interés para la política y la toma de decisiones gubernamentales que la inmigración al país. Así, mientras la American Community Survey (ACS) estimó un total de 28, 2 millones de habitantes nacidos en México o de origen mexicano en los Estados Unidos (ACS, 2010), los censos de población realizados en nuestro país reportaron 519 707 inmigrantes en el año 2000, cifra que ascendió a 968 147 inmigrantes en el 2010, según estimaciones del Consejo Nacional de Población (CONAPO, 2012). De ellos, la mayoría informaron haber

nacido en los Estados Unidos (76,4%), y el resto se distribuye en países como Guatemala (3,3%), España (2,1%), países latinoamericanos como Argentina, Colombia y Cuba, o refieren haber nacido en China.

Ello señala que la inmigración a México es mínima si se la compara con la emigración de nacionales a Estados Unidos, se encuentra concentrada en ciudadanos nacidos en Estados Unidos aunque muchos de ellos son de origen mexicano y, a la par, posee una fuerte dispersión en otras nacionalidades (CONAPO, 2012):

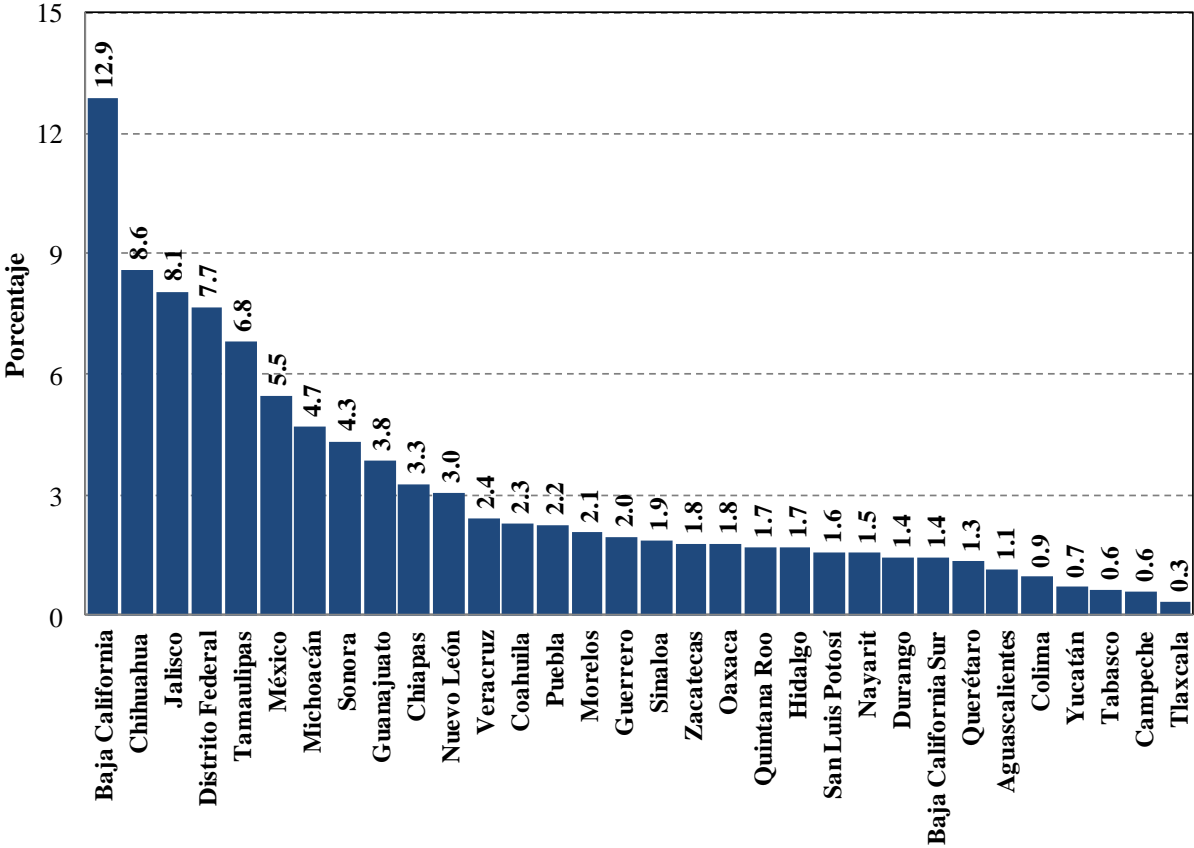


Fuente: CONAPO, disponible en:

http://www.conapo.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=322&Itemid=251

Según su distribución por estados, se observa que, para el año 2010, el estado con mayor presencia de inmigrantes es Baja California, con 12,9% del total, y el que cuenta con menor porcentaje de extranjeros es Campeche, con 0,3%. El Distrito Federal, por su parte, acoge 7,7% de los inmigrantes en México según el Censo de Población de ese año, ubicándose como la cuarta entidad federativa de acuerdo al número de migrantes residentes (CONAPO 2012).

**Inmigrantes residentes en México
por entidad federativa, 2012 (Distribución porcentual del total)**



Fuente: CONAPO, disponible en:
http://www.conapo.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=322&Itemid=251

Desde un punto de vista legal-administrativo, se establecen tres tipos de calidades migratorias que pueden tener un migrante extranjero en México, las cuales son: No migrante, Migrante e Inmigrado. El primero es aquel que sólo se interna en el país temporalmente; el segundo es aquel que se interna legalmente, pero con el propósito de radicar en nuestro país y el tercero es aquel que adquiere derechos de residencia definitiva en nuestro país.

Total de entradas por calidad y característica migratoria, 2012

Calidad migratoria	Enero	Febrero	Total
Total	2 228 579	2 081 872	4 310 451
Total de extranjeros	1 817 337	1 790 299	3 607 636
No inmigrantes	1 800 338	1 780 720	3 581 058
Extranjeros no residentes en México	1 759 355	1 754 793	3 514 148
Extranjeros residentes temporales en México	40 983	25 927	66 910
Extranjeros residentes permanentes en México	16 999	9 579	26 578
Inmigrantes	12 084	6 676	18 760
Inmigrados	4 915	2 903	7 818

Fuente: Centro de Estudios Migratorios del Instituto Nacional de Migración (INM) 2012.

2. El migrante y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La Constitución mexicana fue la primera en incorporar normas de carácter social a fin de proteger los derechos de los individuos. De ahí que señale en su artículo 1° que “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” y prohíbe la discriminación en cualquiera de sus formas, como puede ser por origen nacional o de otra índole que atente contra la dignidad humana y su único objetivo sea el de atentar en contra de los derechos y las libertades de la personas.

Así, la Constitución establece el “Principio de Igualdad y No Discriminación”:

En lo 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 (...) Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, de género (...) o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y que tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

Asimismo, el artículo 33 establece que los extranjeros tienen derecho a las garantías que le son otorgadas en el Capítulo I, Título I de esta Constitución. Sin embargo, en este mismo artículo se limitan los derechos de los extranjeros, sean

migrantes o no, específicamente sus derechos políticos. Así, además de otorgarle al Ejecutivo de la Unión el derecho a expulsar del territorio nacional a personas extranjeras, “los extranjeros no podrán de ninguna manera inmiscuirse en los asuntos políticos del país”. Aunque el contenido excluyente de este artículo puede comprenderse en el contexto en que fue redactada la Constitución de 1917 y las cercanas experiencias de las intervenciones extranjeras, su vigencia entra en abierta contradicción con el reconocimiento pleno de los derechos humanos de los migrantes. Incluso, aunque en la Reforma Constitucional de 2011 se incluye la posibilidad de realizar este acto después del ejercicio del derecho de audiencia, la existencia de este Artículo sigue limitando los derechos de los migrantes.

Aunque en el Artículo 173 se define el derecho de todo individuo al trabajo socialmente útil en el territorio nacional, en el Artículo 32 se establece que ciertos cargos y funciones sólo pueden obtenerse si se es mexicano por nacimiento y no adquieran otra nacionalidad. Por otra parte, se deja establecido que “los mexicanos serán preferidos a los extranjeros en igualdad de circunstancias, para toda clase de concesiones y para todos los empleos, cargos o comisiones de gobierno en que no sea indispensable la calidad de ciudadano (Artículo 32).

En términos de implementación, por su parte, la Constitución Mexicana, en su artículo 73, concede al Congreso de la Unión la facultad de dictar leyes sobre la nacionalidad y las condiciones de los extranjeros, de ahí que esté facultado y obligado a legislar en esta materia.

No obstante, la Constitución en múltiples ocasiones tiene redacciones y contenidos abiertos e indeterminados como menciona Silva García “los derechos aparecen normalmente en las constituciones, sin que especifiquen cuál es su significado en concreto” (Silva, 2007: 72-73).

3. La Ley General de Población y la Migración

Desde mediados del siglo XIX, emergieron en el ordenamiento jurídico mexicano las leyes relativas a la extranjería, la nacionalidad y los procesos migratorios:

- Decreto de Gobierno de Gobierno de Extranjería y Nacionalidad (1854).
- Ley de Matriculación de Extranjeros (1861).
- Ley de Extranjería y Naturalización (1886).
- Ley de Inmigración (1909).
- Ley de Migración (1926) y (1930).

A partir de 1936, las regulaciones de estos grupos poblacionales se integraron en las Leyes Generales de Población que, desde 1936 hasta la actualidad, han pretendido regular y gestionar las diversas dinámicas poblacionales de los que habitan el territorio nacional, ya sea de manera temporal o permanente (Leyes de Población de 1936, 1947, 1973).

La Ley General de Población de 1936, aprobada en el sexenio cardenista, articuló la regulación de la población en el territorio nacional con los objetivos de desarrollo del país. En ese contexto, uno de sus elementos más importantes fue la protección de los nacionales frente a los extranjeros en sus actividades económicas, profesionales, artísticas o intelectuales, mediante disposiciones migratorias, elemento que prevaleció históricamente y ha devenido en uno de los argumentos más relevantes para consagrar una política inmigratoria restriccionista y selectiva con relación a las demandas de desarrollo y laborales del país (Carmona Arellano y Arias Muñoz, 2012; Kurczyn y Arenas, 2009).

La Ley de Población de 1973 surge a raíz de la iniciativa presidencial de Luis Echeverría Álvarez, el día 13 de septiembre de 1973. A partir de dicha fecha, ha tenido varias reformas: 31 de diciembre de 1974, 3 de enero de 1975, 31 de diciembre de 1979, 31 de diciembre de 1981, 17 de julio de 1990, 26 de diciembre de 1990, 22 de julio de 1992, 8 de noviembre de 1996, 4 de enero de 1999, la de 2008, 17 de abril de 2009 y la última, del 25 de mayo de 2011⁵. Actualmente existe la demanda de diseñar y aprobar una Nueva Ley General de Población⁶. Esta Ley, hasta 2011, mantuvo el carácter restrictivo de la migración y de los derechos de los migrantes. Dentro de ellas, se mantuvo por muchos años la penalización de la migración indocumentada (Artículo 123 de la Ley General de Población).

⁵ Véase www.diputados.gob.mx/leyesbiblio/Reg_LGP.

⁶ Véase <http://www.revistacomunicandoalmundo.com/index.php/politica/1003-mexico-contara-con-una-nueva-ley-general-de-poblacion-incluyente-democratica-y-plural-chemor-ruiz>.

En términos organizacionales, las múltiples oficinas que se encargaron de hacer cumplir la política migratoria dieron lugar a la creación, el 19 de octubre de 1993, al Instituto Nacional de Migración (INM), órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría cuyos objetivos consisten en planear, ejecutar, controlar, supervisar y evaluar los servicios migratorios⁷.

A partir de la década del dos mil, el gobierno mexicano fue presionado por diversas instancias internacionales para eliminar las disposiciones que, como el artículo 123, hacían vulnerable los derechos humanos de los migrantes. Asimismo, se volvió un problema público el desfase entre la realidad migratoria, la Ley y la gestión de la migración por parte de las autoridades migratorias, pues no se reconocía a cabalidad que México es un país de origen, tránsito y destino de importantes corrientes migratorias:

Las principales críticas a la LGP giraban en torno a su espíritu criminalizador de la población migrante, la existencia de un conjunto de imprecisiones que acrecentaban la discrecionalidad de las autoridades, así como la falta de armonización respecto de los estándares internacionales de derechos humanos.

Particularmente, se urgía a integrar el enfoque de derechos humanos en todas las etapas en que las personas migrantes entran en contacto con la autoridad: verificación, detención, deportación y regularización; garantizar los derechos a

⁷ Conforme al Reglamento de la Secretaría de Gobernación, el INM es un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría y tiene como objetivo: la planeación, ejecución, control, supervisión y evaluación de los servicios migratorios.

la integridad física, al debido proceso y acceso a la justicia, a la información y comunicación, y a la libertad, por mencionar algunos; así como a determinar la protección de la que gozaría la niñez, las mujeres, las personas adultas mayores, con discapacidad o solicitantes de asilo, dado que son grupos poblacionales que enfrentan situaciones particulares de vulnerabilidad (Carmona Arellano y Arias Muñoz, 2012: 27).

Después de un interesante proceso legislativo se aprobó la reforma y, aunque ésta despenaliza la migración y esto da como resultado un avance para el Estado mexicano en el ámbito internacional, difiere mucho de ser integral. De ahí que despenalizar la migración no asegura la protección y garantía de los derechos humanos de los migrantes.

En este contexto, existe una realidad que difícilmente podrá modificarse con una sola reforma legislativa; sin embargo, la problemática y el origen de la migración radican en temas estructurales, por lo que el impacto de esta reforma no podrá visualizarse sino hasta después de algún tiempo, pero no se puede perder de vista que los derechos humanos de las personas migrantes no pueden esperar. La modificación de la LGP del 25 de mayo de 2011, es relevante, pero no fue integral y por ello es insuficiente.

4. La Reforma de La Ley General de Población y La Ley de Migración: alcances y limitaciones en materia de derechos humanos de los migrantes.

En la Reforma de la Ley de Población se derogaron, excepto uno, todos los artículos relativos a la migración y la inmigración (Ley General de Población, 19 de mayo de 2014). Éste, el Artículo 10 de la LGP, define que es “facultad exclusiva de la Secretaría de Gobernación fijar los lugares destinados al tránsito de personas y regular el mismo, por puertos marítimos, aéreos y fronteras,” (LGP 2014, Artículo 10).

Por su parte, el 25 de mayo de 2011 se aprueba la Ley de Migración, institución encargada de regular la dimensión migratoria en el país. Resulta relevante observar la importancia de la relación migración-derechos humanos en dicha Ley pues, como se expresa desde su Artículo 1:

Las disposiciones de esta Ley son de orden público y de observancia general en toda la República y tienen por objeto regular lo relativo al ingreso y salida de mexicanos y extranjeros al territorio de los Estados Unidos Mexicanos y el tránsito y la estancia de los extranjeros en el mismo, en un marco de respeto, protección y salvaguarda de los derechos humanos, de contribución al desarrollo nacional, así como de preservación de la soberanía y de la seguridad nacionales (Ley de Migración, Artículo 1).

Es importante realizar la observación que durante el período que medió entre la aprobación de la Ley de Migración (2011) y la última reforma de La Ley General de Población (2014), existieron contradicciones y problemas de congruencia en el ordenamiento de los asuntos concernientes a la migración y, aunque algunos todavía perviven, han tratado de ser paleados eliminando todos los artículos concernientes al tema en la LGP, lo que ha generado la demanda de una nueva Ley General de Población y el reconocimiento de la Ley de Migración como el instrumento central de las regulaciones en materia migratoria.

En ese contexto, esta Ley tiene como punto de partida el reconocimiento de los derechos de los migrantes en el territorio mexicano:

- Derecho a la salud y a la educación.

- Derecho a la identidad. Se estipuló que los migrantes no necesitaban comprobar su legal estancia en el país (Ley de Migración, Artículo 9). Ello es una importancia sin precedentes porque permite a los migrantes, independientemente de su situación migratoria, a realizar actos civiles de todo tipo. No obstante, todavía esta medida requiere su armonización efectiva con otros ordenamientos jurídicos y administrativos, especialmente los registros civiles (*Carmona Arellano y Arias Muñoz, 2012: 30*).

- Derecho al trabajo. Este tema, medular en las diferentes Leyes Generales de Población desde 1936, sigue manteniendo la relación entre la migración y la

demostración de un vínculo laboral pasa acceder y mantenerse de manera regular en el territorio nacional. Con ello, se condiciona la realización de una actividad laboral a la visa y de su solicitud por parte de un empleador. Ello supone un doble condicionamiento: el empleador se ve restringido a emplear mano de obra migrante (de hecho está obligado a no emplear a más de 50% de trabajadores migrantes), y los migrantes están condicionados a la buena voluntad y caprichos del empleador para evitar la pérdida de la condición de legal estancia.

- Acceso a la justicia y derecho al debido proceso. Independientemente de su situación migratoria, las personas migrantes, tienen derecho a la procuración e impartición de justicia (Art. 11). En los artículos 69, 70 y 109 de la nueva Ley se identifican los siguientes elementos que configuran el derecho al debido proceso de una persona migrante durante un procedimiento: ser informado del motivo de su ingreso a la estación migratoria, sus derechos y el procedimiento al que está sujeto; asistencia de su representación consular; ser oído y juzgado por autoridad responsable e imparcial; derecho a ser asistido o representado legalmente; acceso a su expediente; traducción e interpretación de los procedimientos. Sin embargo, su realización tiene como obstáculo principal la delimitación de mecanismos factibles para que un migrante pueda acceder a estos apoyos, sobre todo si se trata de personas que se encuentran en situación irregular en el país (migración indocumentada) o están en las estaciones migratorias.

- Libertad de tránsito. Este derecho elimina las disposiciones para el tránsito de extranjeros en situación regular en el territorio nacional, por ejemplo, la limitante de visitar las fronteras del territorio nacional. Sin embargo, se encuentra en tensión con otras disposiciones, sobre todo con relación a la migración irregular o indocumentada, la cual sigue sujeta a las disposiciones legales en la materia, que incluye tratar a los migrantes irregulares como criminales y recluirllos por grandes períodos de tiempo en las estaciones migratorias a cargo del Instituto Nacional de Migración (INM).

En suma, nos encontramos en presencia de un proceso que todavía no logra su acabado en materia de legislación y gestión de la cuestión migratoria en el país. Urge la armonización efectiva del marco institucional referente a este tema y compatibilizarlo con los convenios y leyes que México ha firmado en la materia.

Asimismo, también se requiere armonizar el quehacer de las distintas organizaciones encargadas de implementar este marco regulatorio, en especial el Instituto Nacional de Migración.

Por lo que, se ha visto es indudable que la protección de los migrantes existe tanto a nivel nacional como internacional. Sin embargo, los procesos de creación y definición de sus derechos humanos han recorrido diferentes caminos.

Es irrefutable que la migración es el fenómeno que predomina principalmente en los ámbitos económico y social. De ahí que, este fenómeno presenta peculiaridades que dependen de la ubicación geográfica. La migración indocumentada es una de ellas, por lo que esta representa una de las causas principales de la migración en el mundo.

Capítulo III. Marco institucional y derechos humanos de los migrantes en el Distrito Federal: avances y retos fundamentales

El presente capítulo se concentra en presentar el marco institucional de protección a los derechos humanos de los migrantes en el Distrito Federal. Para ello se analizan, entre otros elementos, el Diagnóstico de Derechos Humanos del Distrito Federal 2008, el Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal de 2009 y su Ley la Ley de Interculturalidad del Distrito Federal.

1. Diagnóstico de Derechos Humanos del Distrito Federal de 2008

En México, la práctica de la migración es un hecho ampliamente extendido a lo largo y a lo ancho de la geografía nacional que ofrece múltiples lecturas. Por un lado, la migración hacia los países del norte representa una suerte de válvula que permite aliviar la presión social; pero igualmente también se ha convertido en una importante fuente de divisas que, amén de contribuir al equilibrio de las cuentas externas de la economía, contribuye a disminuir la situación de pobreza en que se hallan sumidas numerosas familias.

Pero, por otro lado, esta práctica no sólo ilustra la incapacidad de la economía para generar oportunidades atractivas y suficientes de supervivencia y de desarrollo personal y familiar; también da cuenta de un profundo drama humano y social que

abarca desde la desintegración de las familias hasta la pérdida para el país de un valioso activo para su desarrollo futuro.

A partir de esta situación se pensó establecer el Diagnóstico de Derechos Humanos del Distrito Federal, el cual se centró en la situación actual de la migración, y especialmente en los derechos humanos de los migrantes provenientes del Distrito Federal.

Asimismo, el diagnóstico está planteado en dos etapas:

- En la primera se establecerá el marco general de la situación y programas para los migrantes. Especialmente recopilar toda la información existente sobre migración.
- En la segunda etapa se establecerá una política pública de proyectos productivos para migrantes, a través de la realización de entrevistas de profundidad con líderes migrantes, legisladores, funcionarios públicos y organizaciones de la sociedad civil que estén orientados a la atención de los migrantes.

Teniendo como marco regulatorio internacional la Convención de Viena en materia de derechos humanos y en el contexto nacional el diagnóstico realizado por la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos en 2003, documento base del Programa Nacional de Derechos Humanos de 2004 del Gobierno Federal, el Diagnóstico:

[tuvo] por objeto identificar los principales obstáculos que impiden a las personas que transitan o habitan en el Distrito Federal el ejercicio y goce efectivo de los derechos humanos reconocidos en los ámbitos nacional e internacional. Asimismo, pretende ser un referente sobre la situación que guarda el cumplimiento de las obligaciones de las autoridades públicas de esta entidad en lo que se refiere a los derechos humanos contenidos en este documento (Diagnóstico de Derechos Humanos del Distrito Federal, 1998: 27).

En ese contexto, se delimitaron temas centrales asociados a tipos de derechos y grupos poblacionales en situación de vulnerabilidad con relación a la realización y cumplimiento de derechos humanos por partes de las autoridades e instancias del Distrito Federal:

Núcleos problemáticos	Derechos	Grupos de Población
Seguridad Humana	Derecho a un medio ambiente sano Derecho al agua Derecho a una vivienda adecuada Derecho a la educación Derecho al trabajo Derecho a la salud Derechos sexuales y	Derechos de: - Las mujeres - La infancia - Las y los jóvenes - Los pueblos indígenas - Lesbianas, gays, bisexuales, personas transgénero, travestis y transexuales

	reproductivos	- Las poblaciones callejeras
Democracia y Derechos Humanos	Derecho a la igualdad y a la no discriminación Derecho al acceso a la información Derecho a la libertad de expresión	- Las personas adultas mayores - Las personas con discapacidad - Las personas migrantes y refugiadas
Sistema de Justicia	Derecho a la integridad, libertad y seguridad personales Derecho al acceso a la justicia Derecho a un debido proceso Derechos de las personas privadas de su libertad en centros de reclusión	- • Las personas víctimas de trata y explotación sexual comercial

Fuente: Diagnóstico de Derechos Humanos del Distrito Federal, 1998: 28

Como se observa, uno de los temas más relevantes del Diagnóstico se relacionó con los derechos humanos de las personas migrantes y refugiadas. En el capítulo referente a los “Derechos de las personas migrantes y solicitantes de asilo”, realiza el

hecho de que se pretende enfocar este fenómeno de manera integral, tomando en cuenta los diferentes conceptos, estatus y tipos de migrantes: persona migrante, trabajador migrante, migrante irregular, emigrante, solicitante de asilo y refugiado (Diagnóstico de Derechos Humanos del Distrito Federal, 1998: 811-812). Con ello, este instrumento regulatorio pretendió cubrir las múltiples situaciones que envuelven el movimiento de personas en el Distrito Federal, tanto las personas provenientes del Distrito Federal asentados en otras entidades federativas y países, como los individuos que residen en la entidad provenientes de otros países o los que se encuentran en tránsito y forman parte, generalmente, de un flujo migratorio irregular que tiene como destino a los Estados Unidos.

De manera específica, con relación a la población migrante y solicitante de asilo en el territorio del DF, a pesar de reconocerse que son temas que competen al nivel federal, se reconoce que su tratamiento debe ser tratado de manera transversal en la entidad y actuar sobre todo en los siguientes aspectos:

Con respecto a las obligaciones relativas a la atención y protección de las personas migrantes y solicitantes de asilo, se insiste en el Diagnóstico sobre garantizar el acceso a los derechos económicos, sociales y culturales de los migrantes, refugiados y solicitantes de asilo. Así, se subraya las limitaciones de estas personas, por su carácter de migrante y generalmente encontrarse limitado en términos de recursos económicos y sociales, a la realización del derecho al empleo, la educación, además de sufrir obstáculos administrativos y discriminatorios, sin que exista una legislación

específica que reconozca estos derechos (Diagnóstico de Derechos Humanos del Distrito Federal, 2008: 829-831).

En síntesis, los principales problemas detectados por el Diagnóstico con relación a los migrantes, refugiados y solicitantes de asilo fueron los siguientes:

- *Invisibilización de la que son objeto por ser una minoría, lo que trae como consecuencia políticas públicas y normatividad inadecuadas para garantizar sus derechos.*
- *Discriminación por parte de autoridades y negativa de acceso a programas.*
- *Desconocimiento de los mecanismos para ejercer sus derechos.*
- *Falta de acceso a una vivienda digna y adecuada.*
- *Rigurosidad excesiva en los trámites para acceder a la educación.*
- *Falta de información para acceder al derecho a la educación.*
- *Trámites de autorización de trabajo formal restrictivos.*
- *Altos costos de pago para obtener el permiso de trabajo.*

- *Desconocimiento y abusos de sus derechos laborales por empleadores.*
- *Falta de acceso a servicios de salud.*
- *Fuerte rechazo, racismo y xenofobia que pone en peligro su seguridad.*
- *Restricciones en su derecho al acceso a la justicia (López Galicia, 2010: 4).*

2. Programa de Derecho Humanos del Distrito Federal de 2009 y Ley del Programa de Derechos Humanos de 2010

A comienzos del siglo XXI, habitamos un mundo dividido en el que la interconexión es cada vez más intensa en la medida en el que el comercio, la tecnología y la inversión acercan a las diversas sociedades, independientemente de la separación político-territorial entre los estados. Pero en términos de desarrollo humano y calidad de vida el espacio entre los países se ha caracterizado por profundas e, incluso, crecientes desigualdades en el ingreso y en las oportunidades de vida digna. Y en este planeta interconectado en que vivimos, se evidencia un futuro fundado en la pobreza masiva en medio de la abundancia es económicamente ineficaz, políticamente insostenible y moralmente indefinible (Citado en el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2007: 4).

El párrafo anterior nos muestra las diferencias que existen en el mundo actual. Y entonces en consecuencia la pobreza es una de las causas fundamentales de la violación de los derechos humanos, porque las personas que viven en condiciones de pobreza están en situaciones de vulnerabilidad, que las hacen aún más susceptibles a la violación de sus derechos. Sin embargo, la pobreza es también efecto de la violación de los derechos humanos, pues al negarle, limitarle o perjudicarlo al ser humano derechos como el trabajo, un salario adecuado, salud, educación, vivienda digna, se le está condenando a la pobreza.

Con base en el Diagnóstico de Derechos Humanos, se presentó en 2009 el Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal y la Ley del Programa del Distrito Federal en 2011. El Programa fue impulsado para dar continuidad al Diagnóstico de Derechos Humanos del Distrito Federal, teniendo como objetivo, entre otros elementos, definir los problemas que impiden el goce de los derechos humanos de los migrantes que residen y/o transitan el Distrito Federal, así como impulsar políticas públicas en torno a este tema.

Asimismo, el Programa fue creado con el fin de generar condiciones favorables para mitigar los efectos que ocasiona la migración en el tejido social y fortalecer los aportes de los y las huéspedes migrantes y sus familias, mediante la implementación de programas binacionales orientados a la promoción de sus derechos y la creación de condiciones para el arraigo en la ciudad.

El Programa establece siete temas relevantes en materia de derechos humanos de estas personas, con sus objetivos, líneas de acción e instituciones encargadas de implementarlas:

- Legislación y políticas públicas integrales para las personas migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo.

- Derecho a la vivienda de las personas migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo.

- Derecho a la educación de las personas migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo.

- Derecho al trabajo y a los derechos humanos laborales de las personas migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo.

- Derecho a la salud de las personas migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo.

- Derecho a la igualdad y a la no discriminación de las personas migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo.

- Derecho al acceso a la justicia de las personas migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo (Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal, 2009: 937).

Finalmente, para otorgarle un cauce jurídico como parte del marco institucional del gobierno del Distrito Federal, así como para dotar de un carácter oficial y de

continuidad temporal al Diagnóstico y al Programa de Derechos Humanos de la entidad, se aprueba el 30 de mayo de 2011 la Ley del Programa del Distrito Federal.

Con ello, se pretendió establecer las bases para la elaboración y actualización del Diagnóstico y el Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal, su implementación, seguimiento y evaluación, así como las políticas públicas con enfoque de derechos humanos en la entidad (Ley del Programa de Derechos Humanos, 2011, Artículo 1). Las consecuencias de estos instrumentos son de gran relevancia para las garantías y la realización de los derechos de los migrantes, refugiados y solicitantes de asilo: por una parte se establece de manera transversal en todas las acciones del gobierno del Distrito Federal el enfoque de derechos humanos con sus consiguientes beneficios para estos grupos; por la otra, se especifican las acciones y las instancias encargadas de implementarlas.

En términos organizacionales, la Asamblea Legislativa tiene la obligación de velar en todo momento por el respeto, protección y garantía del pleno y efectivo ejercicio de los derechos humanos de los migrantes, refugiados y solicitantes de asilo. Asimismo, en la implementación del Programa participan la casi totalidad de las dependencias administrativas del Distrito Federal. No obstante, y a pesar de haberse solicitado en el Diagnóstico y Programa, la Asamblea Legislativa del Distrito federal no aprobó la creación de una oficina o instancia independiente encargada de asuntos migratorios, de refugio y asilo. En su lugar se destinó estas funciones a la Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades.

Así, el Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal responde a los estándares internacionales de protección de los derechos humanos.

La norma da la calidad de huéspedes a las personas de distinto origen nacional, migrantes y sus familiares, fortalece además el enfoque de género en la aplicación de las disposiciones contenidas en la normatividad. Estos migrantes, independientemente de su calidad migratoria, tienen acceso a todos los programas y servicios del Gobierno del Distrito Federal.

La atención, beneficios, ayudas, becas y apoyos que se derivan del cumplimiento de la Ley se definirán mediante programas de acuerdo a los lineamientos y mecanismos que su reglamento establezca aplicables a personas de distinto origen nacional, huéspedes y migrantes y sus familias.

La implementación, monitoreo y evaluación del Programa de Derechos Humanos del Distrito federal corre a cargo de una multiplicidad de instancias académicas, asociaciones civiles pero sobresale entre ellas la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

Se ha pretendido en la ejecución práctica del Programa adecuarse a los estándares internacionales, regionales y nacionales en materia de derechos humanos, incluyendo los derechos de las mujeres y de otros grupos en situación de discriminación y/o exclusión. La Comisión, en específico, ha jugado un papel fundamental al definir formas de acercamiento a las instituciones públicas y

académicas, a la sociedad civil y a los sectores mayormente discriminados, a través de la protección y defensa de este derecho, la sensibilización y concientización, la difusión de información, la profesionalización de su personal y la generación de nuevas formas de diálogo y acciones conjuntas con los diversos grupos sociales, a fin de incidir en el respeto a la diversidad y al derecho a la no discriminación.

De esta manera, en el artículo 2, párrafo segundo, de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal⁸, este organismo estipula entre sus atribuciones la protección, defensa, vigilancia, promoción, estudio, educación y difusión de los derechos humanos, establecidos en el orden jurídico mexicano y en los instrumentos internacionales de derechos humanos, así como el combatir toda forma de discriminación y exclusión, consecuencia de un acto de autoridad a cualquier persona o grupo social.

Se reconoce que la labor de defensa y promoción del derecho a la no discriminación de los migrantes se debe realizar en coordinación con organizaciones de la sociedad civil y otros actores para seguir posicionando el tema en la agenda de derechos humanos de la Ciudad de México. Se busca dar continuidad a la promoción que contribuya a la creación de una cultura de no discriminación de los migrantes dentro del ámbito público de tal forma que replique en lo privado y permita a la sociedad el libre ejercicio de todos los derechos humanos, a partir de su reconocimiento y respeto.

⁸ Véase www.derechoshumanos.net

3. La Ley de Interculturalidad, Atención de Migrantes y Movilidad Humana

Con el Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal se pretendió, entre otras cuestiones, tener un instrumento para que pudieran hacerse exigibles los derechos humanos de los migrantes y refugiados en la entidad.

No obstante, para asegurar el ejercicio de los derechos fundamentales de las personas en tránsito por el territorio de la Ciudad de México, en un marco de respeto a los derechos humanos, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal aprobó la Ley de Interculturalidad, Atención a Migrantes y Movilidad Humana en el Distrito Federal⁹, la cual fue publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 7 de abril de 2011. En virtud de ella, cualquier persona que pase por el Distrito Federal, sin importar su calidad migratoria, podrá acceder a los programas y servicios que otorga el gobierno capitalino.

La diputada que propuso la iniciativa para la creación de esta Ley fue la perredista Aleida Alavez, la cual indicó que con esta nueva legislación se evitará que la gente proveniente de otras naciones, que están de tránsito, permanencia temporal o definitiva, y los que buscan refugio o asilo, sean criminalizadas o sean perseguidas. Así, y de manera explícita, el Distrito Federal devino “ciudad santuario” para los migrantes y refugiados, lo que impacta especialmente en los derechos humanos de la migración irregular en tránsito por la ciudad y México.

⁹ Véase <http://www.aldf.gob.mx/aldf-aprueba-ley-interculturalidad-atencion-migrantes-y-movilidad-humana-distrito-federal/archivo-.pdf>

Asimismo, esta ley establece derechos humanos para las personas refugiadas, aisladas, apátridas y, por supuesto, las personas migrantes. Sus objetivos principales son garantizar los derechos humanos de estos grupos poblacionales en cuanto a:

- Decidir sobre su libre movilidad y elección de residencia.
- Gozar de las garantías y libertades fundamentales, en un marco de igualdad y equidad entre hombres y mujeres.
- Solicitar una protección adecuada (Ley de Interculturalidad, Atención a Migrantes y Movilidad de Humana del Distrito Federal, 2011, Artículo 13).

Esta Ley es producto de los diferentes elementos asociados con la migración y con la diversidad cultural que existe en nuestro país. Pero lo más importante es el reconocimiento de esta población dentro de la ciudad como parte importante de su componente cultural.

De esta manera, el objetivo es privilegiar la convivencia de las personas sin importar su aspecto u origen, garantizar el respeto de los individuos y reiterar que el Distrito Federal es una ciudad multicultural donde convive una pléyade de grupos sociales de diferentes lugares.

La instancia encargada de implementar la Ley de Interculturalidad, Atención de Migrantes y Movilidad Humana es la Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades (SEDEREC¹⁰), cuya labor se basa en la visión de una Ciudad de México multi e intercultural, expresada en la diversidad sociocultural de sus habitantes, sustentada en los pueblos indígenas originarios y sus integrantes, así como en las personas con diferentes nacionalidades.

4. Avances y retos del marco institucional de protección de los derechos humanos de los migrantes en el Distrito Federal

El Distrito Federal se ha convertido en una ciudad pluricultural en la que conviven los migrantes, así como una sociedad compleja compuesta por millones de habitantes. De ahí que, dentro de la entidad, los migrantes se enfrenten a situaciones de discriminación en su vida cotidiana.

El Programa de Derechos Humanos y la Ley de interculturalidad, Atención a Migrantes y Movilidad Humana en el Distrito Federal, buscan garantizar el trato igualitario, derechos civiles y el goce de derechos sociales para los migrantes. En ambas reglamentaciones los derechos que se pretenden proteger son los siguientes:

¹⁰ Véase <http://www.sedec.df.gob.mx/>

PROGRAMA DE DERECHOS HUMANOS DEL DISTRITO FEDERAL	LEY DE INTERCULTURALIDAD, ATENCIÓN A MIGRANTES Y MOVILIDAD HUMANA EN EL DISTRITO FEDERAL.
<p>1.- Derecho a la integridad, a la libertad y a la seguridad personal.</p> <p>2.- Derecho a un medio ambiente sano.</p> <p>3.- Derecho al agua.</p> <p>4.- Derecho a la vivienda.</p> <p>5.- Derecho a la salud.</p> <p>6.- Derechos sexuales y derechos reproductivos.</p>	<p>1.- De la movilidad humana; No se identificará ni se reconocerá a ningún ser humano como ilegal por su condición migratoria.</p> <p>2.- El criterio de hospitalidad consiste en el trato digno, respetuoso y oportuno, de los migrantes que se encuentren en el territorio del Distrito Federal.</p> <p>3.- Regularizar su situación migratoria y acceder a un trabajo digno que integre libertad, igualdad de trato y prestaciones,</p> <p>4.- Prevenir condiciones de vida y de trabajo inhumanas, evitando así cualquier tipo de esclavitud, opresión y explotación.</p> <p>5.- Garantizar los derechos de los migrantes contra cualquier daño físico, psíquico o moral.</p> <p>6.- No ser molestados en su vida privada.</p> <p>7.- Propiciar que los medios de comunicación generen el fortalecimiento de</p>

	<p>la interculturalidad y movilidad humana.</p> <p>8.- Contar con interpretación y traducción cuando su idioma sea distinto al español en procesos y trámites legales.</p> <p>9.- Proteger sus valores culturales propios.</p>
--	--

Con ambas leyes, se pretende fomentar el respeto, la protección, promisión y garantías de los derechos humanos de los migrantes en el Distrito Federal. En este contexto, se abre un panorama que implicará modificaciones al marco legal, a las políticas públicas y en las asignaciones presupuestales. Por lo cual estas modificaciones deben planearse desde ahora.

Asimismo, La migración es otro de los fenómenos sociodemográficos que inciden en la conformación de la población actual del Distrito Federal. Y si bien en el Distrito Federal hay programas y acciones que buscan incidir en el disfrute de algunos derechos humanos, así como programas dirigidos a grupos específicos, aún faltan esfuerzos para que la perspectiva de derechos humanos y de género atraviese el conjunto de las políticas, programas, acciones y prácticas de las autoridades capitalinas.

En muchos casos, la perspectiva de derechos humanos en las políticas públicas se limita a señalar la universalidad en el disfrute y acceso a los servicios públicos omitiendo los instrumentos que posibiliten la exigibilidad de los derechos. Si bien la universalidad es un principio que rige los derechos humanos, también hay otros, como la integralidad, la indivisibilidad, la interdependencia, la no discriminación, igualdad y la progresividad, que deben ser igualmente garantizados.

La ausencia de diseño de políticas públicas con enfoque de derechos humanos está relacionada con la falta de mecanismos de planeación formulados a partir de indicadores de derechos humanos, así como de una coordinación más estrecha y eficiente entre las dependencias del gobierno, entre los tres poderes locales, con las autoridades de la zona metropolitana y con la Federación.

La formulación de políticas públicas y acciones estratégicas centradas en la realización de los derechos humanos también implica, fomentar una amplia participación y adecuada consulta de las poblaciones beneficiarias o afectadas por los problemas y acciones del gobierno. Sin embargo, las leyes y mecanismos existentes no permiten una incidencia real y efectiva de la ciudadanía en el ejercicio de diseño, ejecución y evaluación del quehacer gubernamental

Asimismo, las normas en derechos humanos deben ser interpretadas y aplicadas por los tribunales mexicanos de una forma especial. Ya que, las violaciones a los mismos deben de ser prevenidas, sancionadas y erradicadas por los poderes públicos.

Se consideran que las violaciones a los derechos humanos, aunque revelan una deficiencia grave de los mecanismos de protección, en el fondo no implican un problema mayor, sino más bien de creación y de una difusión de una cultura de respeto de los derechos humanos de los migrantes trabajadores; además muestran la necesidad de resolver problemas estructurales en las sociedades mexicanas.

Sin embargo, mientras esta cultura de respeto de derechos humanos no se consolide, tanto los tribunales internos como externos representan la opción más viable que tienen las personas en general, y los migrantes en particular, para defender el goce y el ejercicio de sus derechos.

Aunque es claro que el gobierno solamente funciona una vez agotados los recursos internos de defensa de los derechos humanos y cuando la persona que sufrió la presunta violación considera necesario acudir a la autoridad, creo fundamental para la garantía integral de los derechos que existía una relación congruente entre la interpretación realizada por los órganos internos y externos; ello, además de asegurar la plena eficiencia de los derechos, permitiría librar al Estado en cuestión de cualquier imputación de responsabilidad.

Lamentablemente, algunas autoridades encargadas de la interpretación y aplicación de los derechos fundamentales han realizado una interpretación restrictiva y no progresiva de los mismos, por lo que sus resoluciones son cuestionables y exponen a los Estados a una sentencia condenatoria por la violación a los derechos humanos. Razón por la cual es aquí donde se resalta la importancia de la protección de los

derechos humanos que se relacionen de forma armónica, congruente y complementaria; sin embargo, todavía existe la idea de que el gobierno atenta contra la soberanía de los Estados.

5. Estatuto de los Derechos humanos de los migrantes

Como se menciono anteriormente, los derechos humanos no son una cuestión que se haya presentado desde la aparición del ser humano en la Tierra. Por lo que, uno de los pasos para concebirse como tal fue haber pasado por encima de su naturaleza animal. Razón por la cual, para lograr tal acontecimiento fue determinante el factor del trabajo y el lenguaje.

De ahí que el hombre se convirtió en un ser social, conformando así una sociedad., y como parte fundamental de esta los hombres deben tener cierto orden, por lo que deben seguir ciertas leyes y normas sociales, en aras del interés y bienestar colectivos. Porque sin estos la vida en sociedad seria imposible.

Por un lado se tiene al Estado, quien necesita de cierta fuerza, que le permita vencer la resistencia humana a acomodarse a las exigencias del orden social. Pero este aparato al estar conformado por hombres, es susceptible de ser usado de forma abusiva y convertirse en instrumentos de intereses particulares.

Y es aquí en donde el derecho toma forma relevante, ya que a él le corresponde fijar la forma de organización del Estado y las atribuciones de las autoridades, ya que este reglamenta el uso del poder para así evitar los abusos.

Los derechos humanos son una forma de limitaciones al ejercicio del poder estatal, para garantizar ciertos bienes jurídicos fundamentales de los miembros de la sociedad y evitar que sean atropellados por el poder público.

Al concebírseles como un instrumento social, es decir dirigidos a la protección de los hombres, los derechos humanos dirigen su peso político, moral y jurídico a la mejora de la calidad de vida de las personas, a una productiva convivencia social y sobre todo, a la protección contra todo poder arbitrario, que generalmente es proveniente del gobierno.

Por lo que, como se ha mencionado los seres humanos son los titulares de los derechos, ya sea de manera particular o colectiva. La finalidad de los derechos humanos es impedir los abusos de poder por parte de los titulares y garantizar la vigencia del derecho; tal como es el caso del presente trabajo en relación a la situación de los migrantes, de quienes la violación de sus derechos es reiterada y tolerada por el mismo gobierno.

A continuación, se presenta la siguiente información sobre la regulación que existe respecto de los derechos humanos, con los que gozan los migrantes en México.

Durante los años cuarenta, cuando México inicio su proceso de industrialización. El modelo establecido en esos años proporciono estabilidad y crecimiento económico al país, el cual continuo hasta el año 1982, momento en el cual México comenzó a sumergirse en la corriente neoliberal, debido principalmente a las recomendaciones del Fondo Monetario Internacional. Por lo que el primer paso fue la desaparición de la intervención del Estado en la regulación económica, y la incorporación a la competencia internacional de la economía nacional.

Todo esto ocurrió en el sexenio de Miguel de la Madrid (1982-1988), con el cual se dio la caída de salarios, el cierre de pequeñas y medianas empresas, lo que dio como resultado la perdida de empleos y la baja de salarios por el exceso de la mano de obra.

Es así como la apertura externa afecto a los sectores productivos, que sin duda causo graves ineficiencias y una profunda descapitalización del sector industrial, se elimino la protección y se simplificaron los procedimientos para el acceso de inversiones extranjeras.

De ahí que, las micro, pequeñas y medianas empresas comenzaron a declinarse, como generadoras de fuentes de trabajo, por lo que el empleo informal se constituyo en el refugio de los desempleados.

Posteriormente con Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) se consolido la incorporación del sistema neoliberal, con la firma del TLCAN, en el cual se incluyo

solo la libre circulación de los bienes capitales, y se dejó de lado la libre circulación de las personas.

En términos económicos, las perspectivas del gobierno mexicano precedían el incremento de las exportaciones hacia el norte y una mayor atracción de inversión extranjera directa. Estos dos aspectos debieron tener tenido una influencia positiva en el crecimiento de la economía, en la generación de empleos y en la tendencia a la igualación de los modelos laborales, como son el salario y a las condiciones de trabajo.

Sin embargo, hasta ahora los efectos del TLCAN en el empleo y en los salarios no han sido positivos desde el momento en que su influencia en el crecimiento de la economía ha sido limitada. En cuanto al empleo no se han creado los suficientes para dotar de empleo formal a la mayor parte de la población económicamente activa. Los salarios hasta la fecha no se han podido recuperar.

Durante el sexenio de Ernesto Zedillo (1994-2000), se impulso la política económica del país. Cabe destacar que al inicio de su mandato se presento una crisis económica en el país, que provoco un deterioro del salario. El continuo con la estrategia antiinflatoria que Salinas de Gortari, con la cual redujo los gastos sociales e incremento el desempleo para elevar la oferta (dando así un paso más a la privatización).

Según Ana María Aragonés (2001), “en el sexenio de Ernesto Zedillo los salarios reales se deterioraron más del 20% en todas las ramas (excepto en las maquiladoras, donde se redujeron 6.45%)” (p.329). De ello la autora concluye que durante aquel gobierno aumentó la pobreza.

Durante su campaña, Fox Quesada prometió elevar las tasas anuales a un siete por ciento y generar un millón doscientos mil empleos formales, equivalentes a siete millones doscientos mil fuentes de trabajo, la realidad fue diferente¹¹.

Actualmente, según los datos del Censo de Población y Vivienda 2010, México cuenta con 112 336 538 habitantes¹², y datos procedentes de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, indican que para el primer trimestre de 2011, el 57.5% de las personas constituyen la Población Económicamente Activa (PEA), del cual conforme a la estadística el 94.8% de las personas están ocupadas y mientras el 5.2% no están ocupadas.

Razón por la cual, es importante destacar que los datos que proporciona la encuesta se concentran principalmente en el concepto de ocupación, el cual se refiere a las personas que cuentan con un empleo formal e informal.

En seguida, se ilustra el PEA, y el porcentaje de personas ocupadas y desocupadas, con el único fin de hacer evidente la desocupación que existe en el país.

¹¹ Según información del IMSS en el 2001 se perdieron 191 mil 307 fuentes de empleos, en el 2002 fueron 246 mil 896 plazas, en el 2003 163 mil 361, en el 2004 510 mil 407 y para el 2005 750 mil 241 plazas.

¹² Véase www.inegi.gob.mx

TABLA 1. **Población según su condición de actividad** (Personas)

Indicador	Primer Trimestre	
	Estructura % 2010	Estructura % 2011
Población	100.0	100.0
Población económicamente activa (PEA)	58.0	57.5
Ocupada	94.7	94.8
Desocupada	5.3	5.2
Población no económicamente activa (PNEA)	42.0	42.5
Disponibile	17.0	17.2
No disponible	83.0	82.8

Fuente: INEGI

Como puede observarse, el porcentaje de desocupación es constante y que de hecho se elevo en este último trimestre. Por lo cual es necesario que el gobierno cree empleos, para así disminuir el déficit que existe, a fin de detener la migración hacia otros países.

De lo anterior se observa que uno de los principales problemas a los que se enfrenta México es al desempleo, que junto con los esquemas de la calidad de vida, dan como resultado la baja de los salarios.

Y ya que se habla del salario, la situación del trabajador mexicano se ha ido quebrantando, comenzando por los tipos de contratación, pasando por el deterioro en las condiciones de trabajo, hasta los precarios salaros que perciben; mismos que constituyen la migración de mano de obra al extranjero.

Por todo ello, la implantación de nuevos modelos económicos con lleva nuevas formas de generación de riqueza y la distribución de la misma lo cual implica, además, necesariamente el cambio en las estructuras sociales.

Una nueva clase de pobres se concentra en los países en vías de desarrollo, aquella que se crea por la sustitución del hombre por maquinas, la que da como resultado el cambio del campo a la ciudad, la que es explotada en razón de la competencia, la que busca subsistir en un mercado en el cual sólo le considera como un costo de producción más.

De ahí que, considerarle al migrante como un eslabón indispensable dentro de su propio territorio y al no tener al gobierno, la capacidad de proveerle de un empleo que ayude a elevar la calidad de vida de él y su familia, toma la decisión de migrar hacia otro país que al menos le brinda la ilusión de un ingreso mejor, sin importar las condiciones en las cuales se desarrolle.

Tal circunstancia orilla a este tipo de personas a aceptar condiciones de trabajo indignas, sin un lugar en donde vivir apropiadamente, sin tener la seguridad de que se les vaya a pagar, ya que todo esto sumado con la ignorancia, coloca a este tipo de trabajadores migrantes en una situación vulnerable ante sus patrones.

Ya que, no obstante la existencia de normas que los protegen como migrantes, ignoran la existencia de las mismas por lo que aceptan las condiciones que el se les proporcionen y que el gobierno conoce y apoya.

Si bien es cierto, y ha sido analizado de manera reiterada, que los derechos de los migrantes, son parte fundamental de los derechos sociales y que a su vez forman parte de los derechos humanos universales, estos no han sido ni cumplidos y mucho menos complementados en la mayoría de los países, incluidos el nuestro, México.

Razón por la cual, el tema de la protección de los derechos humanos de los migrantes no ha llamado suficientemente la atención de las autoridades. Por lo que, la actitud complaciente y pasiva de las autoridades, se limitan a emitir declaraciones carentes de toda precisión.

El gobierno mexicano deja de lado los diversos estudios que hablan sobre los grandes beneficios de carácter económico y social que representan los migrantes de nuestro país. Dejando de lado la responsabilidad moral que se tiene hacia los migrantes.

No obstante, el considerar el problema migratorio desde una dimensión doble, también tendrían sus repercusiones en el ámbito internacional. Dada esta situación México forma parte de varios convenios internacionales sobre derechos humanos; considerando que se han formulado reservas y declaraciones respecto de diversas convenciones en esta materia.

Por otro lado la integración se distingue de la asimilación en que no espera de los migrantes un pleno ajuste a los valores y formas de vida de la sociedad acogida. De

una plena libertad cultural se diferencia en que no renuncia a una apertura por parte de ellos a la cultura del país acogida.

Por lo que, la sociedad receptora toma un tono pluralista, por lo tanto la integración no es un proceso unidireccional, en la que el esfuerzo de adaptación solo se haya realizado por los migrantes.

Por lo que, según Paúl Stalker “en los países en desarrollo, la migración en números considerables, puede remover el exceso de mano de obra, reducir el desempleo e incrementar los salarios” (Stalker, 2000: 163). Por lo cual, pudiera esperarse que los flujos migratorios tuvieran efectos significativos en el mercado laboral.

Sin ánimo de volver a lo ya estudiado se consideran que los derechos a reconocer o que deberían de ser incluidos por la OIT, como parte fundamental y a proteger son los siguientes:

- Derecho al trabajo.
- Salario.
- Condiciones dignas de trabajo.
- Seguridad e Higiene.

Conclusiones

El presente trabajo recepcional ha pretendido reconstruir y evaluar el marco institucional que articula la migración con los derechos humanos en el Distrito Federal y, de una manera sucinta, evalúa sus alcances y retos fundamentales. Para ello, y utilizando como lente teórico principal la perspectiva del Neoinstitucionalismo Económico, especialmente la perspectiva de Douglass North, realicé la reconstrucción de los marcos jurídicos que a nivel internacional y nacional regulan la observancia de los derechos humanos de los migrantes y, por último, describí y analicé el marco jurídico que prescribe la relación derechos humanos-migrantes en el Distrito Federal.

A pesar de los avances en la protección de los derechos humanos de los migrantes en el Distrito Federal, aún están incompletos, pues los ordenamientos existentes no regulan enteramente los elementos que le han sido confiados. De ahí que, una de las posibles limitaciones del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal y la Ley de Interculturalidad, Atención a Migrantes y Movilidad Humana en el Distrito Federal, es que no son bien conocidos y por lo tanto, no constituye una prioridad en la agenda política.

Otro factor importante es que las políticas actuales, en lugar de conceder derechos a los migrantes indocumentados, tienden a promover su expulsión. Por lo que, una posible solución sería investigar los derechos humanos y temas faltantes en el Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal y la Ley de Interculturalidad,

Atención a Migrantes y Movilidad Humana en el Distrito Federal. Para así garantizar que la ejecución y diseño de políticas públicas y programas se sustenten perfectamente en un enfoque de derechos humanos.

Por otro lado, uno de los efectos positivos, tanto del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal, como la Ley de Intercultural, Atención a Migrantes y Movilidad Humana en el Distrito Federal es que se presentan como una respuesta puntual a los diagnósticos e informes sobre la migración y los derechos humanos. De esta manera, el gobierno coloca a la Ciudad de México a la vanguardia en el contexto del abordaje del tema migratorio, estableciendo una política de hospitalidad e interculturalidad.

Asimismo, este tipo de programas están dirigidos a los habitantes del Distrito Federal que han migrado, en calidad de amparados por nuestro país. Lo cual, permite el disfrute del marco de derechos y garantías constitucionales, así como el acceso al conjunto de servicios y programas otorgados por el Gobierno del Distrito Federal, con el fin de promover su integración y desarrollo pleno en el sector social.

El Gobierno de la Ciudad de México a través del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal y la Ley de Interculturalidad, Atención a Migrantes y Movilidad Humana en el Distrito Federal se propone implementar, a través de acciones concretas, el concepto de interculturalidad, con el objetivo de hacer visibles y prestar atención oportuna a las múltiples comunidades de migrantes.

Razón por la cual, las recomendaciones serían las siguientes:

- Diseñar políticas públicas exhaustivas, universales y participativas que articulen las estrategias y esfuerzos, enfocados en los migrantes.
- Elaborar una iniciativa de Ley de Derechos Humanos, de los migrantes en el Distrito Federal.
- Difundir el contenido y las recomendaciones de esta Ley.
- Capacitar a los servidores públicos en materia de derechos humanos.
- Contar con mecanismos y herramientas de protección de los derechos humanos eficaces, reconocidos por la población como instrumentos para hacer valer sus derechos, y articulados estratégicamente al sistema nacional e internacional de protección de los derechos humanos.
- Contar con el reconocimiento, confianza y credibilidad tanto de la población como de las organizaciones públicas y privadas, nacionales e internacionales como un referente de obligada consulta en materia de derechos humanos. Asimismo, contar con un sistema de gestión y organización eficiente adecuado a la misión institucional.

- El establecimiento de mecanismos mediante los cuales se defiendan los derechos a respetar asimismo los métodos de defensa, interpretación y sanción ante su incumplimiento.
- De ahí que, es importante lograr que el Estado se complete con el cumplimiento de los mecanismos. Mediante la formulación de políticas públicas que reúnan las definiciones y acciones, sin estar sujeto a ratificaciones. Sería el instrumento idóneo para los países, empezando por México, en cuyo país se ven transgredidos los derechos humanos de los migrantes.

Bibliografía

Álvarez, Ledesma Mario I. (1998), *Acerca del concepto. Derechos Humanos* McGraw-Hill, México.

Aragonés, Ana María. (2001), *Trabajadores indocumentados y políticas neoliberales en Comercio Internacional*, México.

Arévalo, Álvarez Luis Ernesto. (2001), *El concepto jurídico y la génesis de los derechos humanos*”, 2ª Ed., Universidad Iberoamericana Puebla, México.

Barroso Figueroa, José. (1987), *Derecho Internacional del Trabajo, con referencias y soluciones aplicadas a México*, Porrúa, México.

Brismat, Nivia Marina. (2006), *Límites y transgresiones: la política emigratoria y la migración cubana, 1990-2005*. Tesis para optar por el grado de Doctora en Ciencias Sociales con especialización en Ciencia Política, FLACSO-sede México, 2006.

Díaz Müller, Luis T. (1991), *Manual de derechos humanos*, Comisión Nacional de Derechos Humanos, México.

Durán, Laguna Paloma, coord. (1993), *Manual de Derechos Humanos*, Editorial COMARES, España.

Durand, Jorge y Massey, Douglas. (2003) *Clandestinos. Migración México-Estados Unidos en los albores del siglo XXI*. Universidad Autónoma de Zacatecas y Miguel Ángel Porrúa, México.

Ferrajoli, Luigi. (2001), *Más allá de la soberanía y la ciudadanía: un constitucionalismo global*, en Carbonell, Miguel y Vázquez, Rodolfo (comps.), *Estado constitucional y globalización*, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México.

Garza Salinas, Mario (2002), *Protección civil y participación ciudadana, en el Gobierno y la gestión municipal en México*, Instituto Nacional de Administración Pública, número 65.

Gros, Espiell Héctor. (1995) *Derechos Humanos y vida Internacional*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Comisión Nacional de Derechos Humanos, México.

Marshall, Thomas. (1949) *Ciudadanía y clase social*, revista *Reis*, volumen, 79, pp. 297-344.

Massey, Douglas, et. al. (1998) *World in Motion*. Clarendon Press, Oxford.

North, Douglass. (2000) *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, Fondo de Cultura Económica, México.

Olvera Quintero, Jorge. (2001), *Derecho Mexicano del Trabajo*, Porrúa, México.

Parsons, Wayne. (2007), *Políticas públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*, FLACSO, México.

Piore, Michael J., (2005), *Normas laborales de México en la economía global*, Vol.55, num. 2, México.

Sepúlveda, César. (2004), *Derecho Internacional*, 24ª edición, Porrúa, México, p. 746.

Silva García, Fernando. (2007), *Derechos Humanos. Curso de derechos fundamentales*, Porrúa, México.

Stalker, Paul, (2000), *El impacto de la globalización en la migración internacional*, México.

DICCIONARIOS

Diccionario Crítico de Ciencias Sociales, Plaza y Valdés Editores, México, 2009.

Diccionario Jurídico Mexicano, tomo D-H, 13ª edición, Porrúa, México, 1999.

Diccionario de la Lengua Española, Tomo II, 20ª edición, Real Academia Española, Madrid, 1984.

DOCUMENTOS ELECTRÓNICOS.

Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. Consultado el 11 de Marzo de 2011, desde: <http://www.cndh.org.mx/>

Consejo Nacional de Población. Consultado el 19 de Abril de 2011, desde: http://www.conapo.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=322&Itemid=251

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Consultado el 10 de Marzo de 2011, desde: <http://info4.juridicas.unam.mx/fed/9/>

Declaración Universal de los Derechos Humanos. Consultado el 11 de Marzo de 2011, desde: <http://www.un.org/es/documents/udhr/>

Déficit de empleo con Fox. Consultado el 04 de Mayo de 2011, desde <http://www.elsiglodetorreon.com.mx/deficit-de-empleo-fox/noticias.html>.

Derechos Humanos. Consultado el 31 de Mayo de 2011, desde www.derechoshumanos.gob.mx/archivos/PROGRAMANACIONALDEDERECHOSHUMANOS2008-2012

Diagnóstico de Derechos Humanos del Distrito Federal 2008. Consultado el 15 de Marzo de 2011, desde: <http://www.consejodiscriminacion.df.gob.mx/diagnostico-derechos-humanos/2008>

Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. Consultado el 10 de Marzo de 2011, desde <http://www.derechoshumanos.net>

Ley de Derechos Humanos del Distrito Federal 2011. Consultado el 15 de Marzo de 2011, desde: <http://www.cd hdf.org.mx>

Ley Federal del Trabajo. Consultado el 10 de Marzo de 2011, desde: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio>

Ley General de Población. Extraído el 15 de Marzo de 2011, desde www.diputados.gob.mx/leyesbiblio/Reg_LGP.

Ley de Interculturalidad, Atención a Migrantes y Movilidad Humana del Distrito Federal. Consultado el 28 de Abril de 2011, desde: <http://www.aldf.gob.mx/aldf-aprueba-ley-interculturalidad-atencion-migrantes-y-movilidad-humana-distrito-federal/archivo-.pdf>

Organización Internacional del Trabajo. Consultado el 22 de Marzo de 2011, desde www.ilo.org/spanish

Organización de las Naciones Unidas. Consultado el 22 de Marzo de 2011, desde www.un.org/es/

Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal 2009. Consultado el 15 de Marzo de 2011, desde http://www.cd hdf.org.mx/informes_2009/programa.

Programa Nacional de Desarrollo. Consultado el 30 de Marzo de 2011. Publicado el 31 de mayo de 2007, desde http://www.cddhcu.gob.mx/LeyesBiblio/coplila/pnd/PND_31may07.doc. y http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/pdf/PND_2007-2012.pdf

Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades. Consultado el 28 de Abril de 2011, desde <http://www.sederec.df.gob.mx/>