



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

Seminario de Sociología General y Jurídica

“LOS NIÑOS, LAS NIÑAS Y LOS ADOLESCENTES NO
ACOMPAÑADOS EN CONDICIÓN DE REFUGIO: UN GRUPO
SOCIAL DESPROTEGIDO?”

Tesis que para obtener al título de
Licenciada en Derecho

Presenta:

Belinda Edith Haro Alamilla

Asesor:

Doctor Pedro José Peñaloza



Ciudad Universitaria, México, D. F. 2015.



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.



FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE SOCIOLOGÍA
GENERAL Y JURÍDICA
SEMSOC/022/2015.

DR. ISIDRO ÁVILA MARTÍNEZ.
DIRECTOR GENERAL DE ADMINISTRACIÓN
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.
P R E S E N T E.

La C. HARO ALAMILLA BELINDA EDITH, con número de cuenta 079166890, elaboró en este Seminario bajo la dirección del Dr. Pedro José Peñaloza, el trabajo de investigación intitulado: **“LOS NIÑOS, LAS NIÑAS Y LOS ADOLESCENTES NO ACOMPAÑADOS EN CONDICIÓN DE REFUGIO EN MÉXICO: UN GRUPO SOCIAL DESPROTEGIDO?”** La tesis de referencia satisface los requisitos necesarios, por lo que con fundamento en la fracción VII del artículo 10 del Reglamento para el funcionamiento de los Seminarios de la Facultad de Derecho, otorgo mi aprobación y autorizo la presentación al jurado recepcional en los términos del Reglamento de Exámenes Profesionales de la Universidad Nacional Autónoma de México.

La interesada deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes contados naturalmente a partir de que se le entregue el presente oficio, en el entendido de que transcurrido el plazo sin haberlo hecho, caducará la autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad, siempre que la iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido oportuna y que la suspensión sea por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaria General de la Facultad

Sin otro asunto, le reitero mi más amplio reconocimiento.

ATENTAMENTE
“POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU”
Ciudad Universitaria, 28 de Agosto de 2015.


DRA. ELSSIE NÚÑEZ CARPIZO.
Directora

SECRETARÍA GENERAL DE LA FACULTAD DE DERECHO
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

“Estar arraigado es tal vez la necesidad más importante y menos reconocida del alma humana.

Es una de las más difíciles de definir”.

Simone Weil.

“Porque tuve hambre y me diste de comer; tuve sed, y me diste de beber; fui forastero, y me protegiste”.

Mateo 25,35.

“Parecemos pollitos encerrados.

Nos encierran a todos en sus jaulitas.

Nadie sabe nada de nuestra situación”.

Rolando,

guatemalteco de 16 años,

en la estación migratoria de Acayucan.

AGRADECIMIENTOS

Formar parte de los estudiantes de la Universidad Nacional Autónoma de México, de la que cada ciclo escolar, cientos de jóvenes quedan excluidos, ha sido un privilegio que agradezco.

Doctor Pedro José Peñaloza, gracias por las enriquecedoras horas de clase, en las que aprendí que el conocimiento no tiene fronteras; por su enseñanza libre y sobre todo por haber asesorado mi trabajo de Tesis, guiarme en el conocimiento de otros enfoques teóricos y alentarme a superar los obstáculos.

Doctor Carlos Rodríguez Manzanera, gracias por haberme escuchado y guiarme en un momento tan importante.

Doctora Elsie Núñez Carpizo, gracias por darme la oportunidad de desarrollar el tema de esta Tesis, en el Seminario de Sociología Jurídica, que usted dignamente dirige.

Agradecimientos especiales por sus enseñanzas, sus sabios consejos para la conclusión de mis estudios y el desarrollo de este trabajo a Miriam Morales Sanhueza, Jorge G. Castañeda e Ignacio Carrillo Prieto.

A mis maestros Leticia Bonifaz Alfonzo, Susana Barragán, José Antonio Pérez de los Reyes, Carlos Reyes Díaz y Blanca Alicia Mendoza Vera.

DEDICATORIAS

Dedico estas páginas a Félix y la *Ranita* Fayet, Hannah y Daniel Koerbitz, Adrien Ortega, Leo Mandujano, Pietro Chiais y Lorenzo Panizza; nuevos ciudadanos del mundo. Que el suyo sea un territorio sin fronteras, que vivan en paz, encuentren arraigo e integren al diferente.

A las niñas, niños y adolescentes migrantes y en condición de refugio. Que los hombres que gobiernan el mundo, contribuyan a reconocer y proteger su derecho a una vida digna y una infancia feliz.

A mi padre, Manuel Haro (†). Gracias porque me permitiste soñar y no cortaste mis alas

A mi madre, Martha Alamilla (†). Gracias infinitas por tu amorosa presencia en mi vida.

Laura, el camino de la vida no hubiera tenido tantas alegrías, sonrisas, enseñanzas, satisfacciones, solidaridad, generosidad, ni tantos sueños realizados, sin tu maravillosa presencia. Eres mi mejor ejemplo a seguir. Gracias hija.

Joel has sido el más solidario, impaciente y entusiasta con el desarrollo de este trabajo. Gracias por tu apoyo, una vida compartida y lo que nos falta.

Tío Toño, saber que las metas se pueden alcanzar, sin importar el momento de la vida en la que se logren, lo aprendí de ti.

A mis hermanos Manuel, Martha, Agustín y Silvia; que la lealtad, el cariño y el respeto nos mantenga unidos.

A mis queridas tías: Carmen Haro y Cristina Sosa, por su ejemplar fortaleza y presencia constante y cariñosa.

A Adriana Monterrubio, Concha Lupe Garza y Martha Donis. Mis amigas; mujeres valientes, solidarias y generosas.

Por su solidaridad en lo que nos une, a Iliana, Jose y Joel Ortega

Al señor Bacano, mi fiel compañero.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO I. LOS VECTORES SOCIOLOGICOS, ECONÓMICOS, POLÍTICOS Y CULTURALES QUE GENERAN LOS FENÓMENOS DE LA MIGRACIÓN Y DE LOS REFUGIADOS EN EL MUNDO.	4
1.1. LOS DERECHOS HUMANOS Y EL NUEVO ORDEN MUNDIAL.....	5
1.2. LA POSGUERRA Y LAS LUCHAS INDEPENDENTISTAS.	8
1.3. LOS AÑOS SETENTA Y OCHENTA DEL SIGLO XX.....	10
1.4. LOS DECENIOS RECIENTES Y EL TERRORISMO CONTEMPORÁNEO.	11
1.5. LA MIGRACIÓN Y EL REFUGIO EN EL CONTEXTO DE LA GLOBALIZACIÓN.	13
1.6. LOS REFUGIADOS: RESIDUOS DE LA GLOBALIZACIÓN.....	17
1.7. SIGLO XXI: MUJERES, NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES EN MOVILIDAD Y REFUGIADOS.....	19
1.8. TENDENCIAS DE LA MIGRACIÓN Y EL REFUGIO EN EL CONTINENTE AMERICANO.....	24
CAPÍTULO II. ANTECEDENTES DEL REFUGIO EN MÉXICO: LA TRADICIÓN MEXICANA LLAMADA DE “PUERTAS ABIERTAS”.	30
2.1. EL DISCURSO APERTURISTA E INCLUYENTE. SUS ALCANCES Y LÍMITES.	32
2.3. LA UNIDAD NACIONAL Y EL INCUMPLIMIENTO DE LOS COMPROMISOS CONTRAÍDOS.	38
2.4. LUIS ECHEVERRÍA ÁLVAREZ Y SU POLÍTICA AMBIVALENTE.	41
2.5. LA PARTICIPACIÓN DE MÉXICO EN EL REFUGIO CENTROAMERICANO. CREACIÓN DE LA COMAR.	44
2.6. MÉXICO RATIFICA LOS INSTRUMENTOS INTERNACIONALES Y TOMA LA ESTAFETA DE LA PROTECCIÓN Y ASISTENCIA A LOS REFUGIADOS.....	49
2.7. LA MIGRACIÓN Y LA POLÍTICA DE SEGURIDAD NACIONAL DEL PRESIDENTE FELIPE CALDERÓN HINOJOSA.....	53
CAPÍTULO III. MOVILIDAD HUMANA EN TERRITORIO MEXICANO.....	57
3.1. LA REFORMA MIGRATORIA PARA LOS MEXICANOS EN ESTADOS UNIDOS: ENTRE LA DESIGUALDAD Y LA SUBORDINACIÓN.	57
3.2. LA POLÍTICA MIGRATORIA DEL SIGLO XXI Y LAS CIFRAS EN MÉXICO.	66
3.3. MIGRACIÓN Y DELINCUENCIA: CRIMEN ORGANIZADO, TRÁFICO Y TRATA DE PERSONAS.	88
3.4. LOS NIÑOS DEL HAMBRE Y LA VIOLENCIA EN CENTRO AMÉRICA: ¿UNA EMERGENCIA HUMANITARIA?.....	93

3.5. LOS PRINCIPIOS DE LA DETERMINACIÓN DEL BIEN SUPERIOR DEL NIÑO Y EL PRINCIPIO <i>Non Refoulement</i> (No Devolución).....	98
---	----

CAPÍTULO IV. LAS NORMAS JURÍDICAS RELATIVAS A NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES MIGRANTES Y EN CONDICIÓN DE REFUGIO..... 103

4.1. MARCO JURÍDICO NACIONAL.....	104
4.1.1. <i>Algunas consideraciones respecto a la reforma Constitucional, en materia de Derechos Humanos de 2011.</i>	104
4.1.2. <i>La Ley de Migración regula el “alojamiento” inconstitucional.</i>	110
4.1.3. <i>Una Ley para Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político.</i>	113
4.1.4. <i>Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.</i>	120
4.1.5. <i>Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos.</i>	124
4.2. MARCO JURÍDICO INTERNACIONAL.....	126
4.2.1. <i>El concepto de refugiado en el Derecho Internacional.</i>	127
4.2.2. INSTRUMENTOS JURÍDICOS INTERNACIONALES DE PROTECCIÓN A NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES MIGRANTES NO ACOMPAÑADOS Y EN CONDICIÓN DE REFUGIO.	135
PROPUESTAS	144
CONCLUSIONES	147
BIBLIOGRAFÍA.....	151
ANEXO 1.....	185
<i>Número estimado de migrantes internacionales por sexo y por región, país o área de destino. 1990 a 2013.</i>	185
<i>Número estimado de refugiados en el mundo (ambos sexos), por región, país o área de destino. 1990-2013.</i>	187
ANEXO 2.....	189
CUMPLIMIENTO DE LA COMAR, A LA RESOLUCIÓN DEL RECURSO DE REVISIÓN RDA5072/14 EMITIDO POR EL PLENO DEL IFAI.	189
ANEXO 3.....	194
<i>Algunas observaciones sobre el papel del Estado Mexicano frente a los Tratados internacionales sobre migración y refugio.</i>	194

INTRODUCCIÓN

La migración es un fenómeno complejo, multidimensional y dinámico en el devenir histórico de los grupos sociales que conforman la humanidad.

Las desigualdades sociales como producto de la globalización de la economía mundial, hacen que cada día haya más personas migrantes en el mundo.

Entre los migrantes hay distintas categorías, están los que optan por migrar a otros territorios para vender su fuerza de trabajo, a cambio de un salario suficiente para que ellos y sus familias alcancen mejor calidad de vida.

También están aquellos que dejan sus países de origen o en donde tienen su lugar de residencia huyendo de situaciones de guerra, violencia generalizada, persecución por pertenecer a un grupo social, étnico, religioso o político determinado, por violencia de género, así como por otras circunstancias que provocan la violación de sus derechos humanos. Están personas, tienen la condición de refugiados.

Algunos lo hacen con la documentación de viaje necesaria, pero en su mayoría migran de manera irregular.

Entre los migrantes hay hombres, mujeres, niñas, niños y adolescentes. Todos ellos y en mayor medida las mujeres y los menores de edad acompañados por un adulto o no acompañados, están expuestos a innumerables riesgos que vulneran sus derechos, tanto por parte de los traficantes de personas, el crimen organizado y/o por agentes estatales que actúan en la impunidad.

Los datos estadísticos que dan a conocer organismos internacionales, organizaciones no gubernamentales y entidades gubernamentales sobre el origen, tránsito, situación migratoria irregular y repatriación de migrantes en territorio mexicano, muestran un significativo aumento de *Menores No Acompañados*.

El Estado mexicano goza del prestigio internacional de ser un país de “puertas abiertas”, porque ante distintos acontecimientos de ruptura socio-política o de carácter bélico en el mundo, ha acogido a personajes que han solicitado asilo y ha dado refugio en su territorio a distintos grupos sociales, entre ellos se ha otorgado refugio a menores no acompañados.

En el ámbito internacional, México ratificó en 1990, la Convención Sobre los Derechos del Niño de 1989 y hace 15 años, lo hizo con los principales instrumentos internacionales sobre refugiados y apátridas.

En los últimos tres lustros el gobierno mexicano ratificó ante la Organización de Naciones Unidas, los principales Tratados Internacionales sobre normas humanitarias relacionadas con ambos temas.

A nivel nacional, el legislativo promulgó una importante reforma Constitucional en materia de derechos humanos, homologando la Carta Magna con los instrumentos internacionales de los que México es signatario.

En el año 2011, como respuesta ante el incremento de violaciones a los derechos humanos de los migrantes, el legislador publicó la Ley de Migración y la Ley Sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político.

El presente trabajo tiene como propósito investigar y comprobar cuál ha sido la política migratoria del Estado mexicano; si el gobierno de México tiene voluntad política para otorgar protección a las personas con condición de refugio y en específico a niñas, niños y adolescentes no acompañados en condición de refugio, como grupo social altamente vulnerable; si el derecho positivo vigente es acorde con los Tratados Internacionales de los que México es parte; si las políticas públicas son adecuadas y si existe una infraestructura gubernamental de atención y protección suficiente y acorde con las mejores prácticas recomendadas a nivel internacional para su protección integral, en un marco de respeto a sus derechos humanos.

En el **Capítulo I**, de los cuatro que integran este trabajo, se hace referencia a los vectores socio-jurídicos a partir de la Segunda Guerra Mundial, que influyeron en el surgimiento de un nuevo Derecho Internacional que reconoce los derechos humanos de todas las personas como universales, indivisibles e interdependientes.

En el **Capítulo II**, revisamos la política migratoria de México, desde inicios del siglo XX; durante la conformación del Estado nacionalista posrevolucionario, hasta la adopción y ratificación de los Tratados Internacionales en materia de migración y refugio, en el marco del respeto a los derechos humanos del siglo XXI.

En el **Capítulo III** se hace un breve acercamiento a las políticas antiinmigrantes y de seguridad nacional de los Estados Unidos y a la requerida reforma migratoria a favor de los miles de mexicanos y latinoamericanos que en aquel país.

Analizamos las políticas públicas actuales, sobre migración y refugio en México, mediante un acercamiento al análisis de datos estadísticos de las instituciones públicas facultadas para aplicar el **corpus iuris** en la materia.

En el **Capítulo IV** comentamos los ordenamientos jurídicos nacionales y los instrumentos jurídicos internacionales que regulan la movilidad humana y específicamente, el tema de niñas, niños y adolescentes no acompañados en condición de refugio.

CAPÍTULO I. Los vectores sociológicos, económicos, políticos y culturales que generan los fenómenos de la migración y de los refugiados en el mundo.

Al estructurar el desarrollo de nuestra investigación, como premisa inicial nos surgió la necesidad de identificar cuáles son algunos de los vectores sociológicos que originan el fenómeno social de la movilidad humana a nivel internacional, fenómeno que también comprende a mujeres, niñas, niños y adolescentes, como parte de las minorías sociales que sufren desplazamientos y que buscan refugio y protección en el territorio de otro país.

Los fenómenos sociales, según Durkheim “reproducen en parte un modelo colectivo; pero cada uno depende, en gran medida, de la constitución orgánico-psíquica del individuo y de las circunstancias particulares en que está ubicado [...]”.¹

Para comprender qué es un vector sociológico, conoceremos primero el significado de la palabra *vector*, de acuerdo con la definición del *Diccionario de la lengua española*: “Vector (Del lat. vector, -ōris, que conduce). 1. m. Agente que transporta algo de un lugar a otro. [...] Las fuerzas son vectores”.²

Retomando a Durkheim, es necesario determinar que “Un hecho social se reconoce por el poder de coerción externa que ejerce o es susceptible de ejercer sobre los individuos y la presencia de ese poder se reconoce a su vez, ya sea en la existencia de alguna sanción determinada, o en la resistencia que ese hecho opone a toda empresa individual que tiende a violarlo [...] también se lo puede definir por la difusión que presenta en el interior del grupo, siempre que [...] exista independientemente de las formas individuales que toma al difundirse [...] si una forma de conducirse, que existe fuera de las conciencias se generaliza solo puede hacerlo imponiéndose”.³

¹ Durkheim, Emile, *Las reglas del método sociológico*, segunda edición, Editorial Quinto Sol, S/E, S/A, p. 27.

² Real Academia Española, *Diccionario de la lengua española*, Vigésima segunda edición, Tomo II, España, 2001, p. 2274.

³ Durkheim, Emile, *Op. cit.* p. 27-28.

La Sociología, de acuerdo con el concepto del maestro Luis Recasens Siches, “es el estudio científico de los hechos sociales de la convivencia humana en cuanto a su realidad o ser efectivo”.⁴

El autor explica en su obra que la sociología estudia al ser humano “como es” y no “como debe ser”. Analiza los hechos sociales como formas de actuar, de pensar, de sentir, no como comportamientos establecidos por las normas que crean los individuos que representan desde el Estado al grupo social o gobernados.

Para el sociólogo Anthony Giddens, la sociología “Nos enseña que lo <<normal>> de nuestras vidas está enormemente influido por fuerzas históricas y sociales”.⁵ Esto significa que los hechos sociales y actos cotidianos ya sean personales, familiares, o del grupo social al que se pertenece; así como también el ejercicio de la gobernabilidad y del poder de los aparatos estatales en relación con sus gobernados o con otros Estados-nación en el contexto internacional, determinarán el comportamiento de las personas en los diferentes ámbitos sociales e históricos.

Todos los acontecimientos sociales, políticos, económicos, culturales, religiosos y climáticos del siglo XX y lo que va del actual, han modificado radicalmente el mapa geopolítico y sociodemográfico del mundo; muchos de éstos acontecimientos son los vectores que producen migración y que intentaremos identificar en este Capítulo, a fin de comprender por qué tantos hombres, mujeres, niñas, niños y adolescentes optan por migrar y por qué hay cada día más personas migrantes que tienen el *status* o la condición de refugiado (a).

1.1. Los derechos humanos y el nuevo orden mundial.

Con el advenimiento del nacional socialismo al gobierno en Alemania en 1933 y las posteriores atrocidades cometidas en contra de personas de origen hebreo o gitano; de ideología comunista, anarquista o cualquier otra característica que contradijera la ideología fascista o el principio de pureza de la raza aria; originó que

⁴ Recasens Siches, Luis, *Sociología*, Sexta edición, Editorial Porrúa, México, 2010, p. 4.

⁵ Giddens, Antony, *Sociología (Sociology)*, Francisco Muñoz de Bustillos, traductor, Editorial Alianza, Madrid, 2010, p. 25.

miles de personas tuvieran que huir de su país de origen o de residencia, por fundado temor de persecución y solicitaran la protección de otros Estados en el mundo.

Esta Guerra en la que participaron las grandes potencias del mundo, produjo un número aproximado de 60 millones de víctimas entre los frentes de batalla y el Holocausto; hubo alrededor de 30 millones de desplazados y miles de refugiados. Al finalizar, el mundo se dividió en dos bloques; el de los países capitalistas y el de Estados socialistas.

Después de la Segunda Guerra Mundial, en abril de 1945 durante la *Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Organización Internacional* 50 países firmaron el 26 de junio de 1945 el Tratado Internacional denominado **Carta de Naciones Unidas**, en la que entre sus propósitos destaca “Reafirmar la igualdad del derecho de hombres y mujeres, mantener el respeto de las obligaciones internacionales; promover el progreso social, la libertad, la tolerancia, la paz y la seguridad internacional; y estimular el respeto a los derechos humanos”.⁶ Y como Tratado internacional Anexo, el **Estatuto de la Corte Internacional de Justicia**.

La **Carta** fue publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 17 de octubre de 1945, ratificada por México el 7 de noviembre del mismo año.

El 24 de octubre de 1945, se creó la Organización de Naciones Unidas (ONU), organismo que da origen a los instrumentos jurídicos de Derecho Internacional, en los que el derecho del individuo adquiere una connotación internacional contemporánea.

La comunidad de naciones representada en la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas comenzó a crear un marco jurídico internacional, que regulara la protección de los derechos y libertades de las personas; es así que el 10 de diciembre de 1948 la Asamblea General (AG) aprueba y proclama la **Declaración Universal de los Derechos Humanos**, en la que se establece:

⁶ Organización de Naciones Unidas, *Objetivos de la Organización de Naciones Unidas*, Inicio, [Página electrónica], Dirección URL: <http://www.un.org/es/aboutun/> [Última consulta: 10 de mayo de 2015].

Artículo 1. Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos;

Artículo 2. [...] tienen los derechos y libertades proclamadas en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo. Idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índoles, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición;

Artículo 3. [...] derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad;

Artículo 4. Nadie será sometido a la esclavitud;

Artículo 9. [...] ni podrá ser arbitrariamente detenido;

Artículo 10. [...] tendrá derecho a ser oído públicamente y con justicia por un tribunal independiente e imparcial;

Artículo 13. [...] a circular libremente; y

Artículo 14. [...] en caso de persecución, toda persona tiene derecho a buscar asilo, y a disfrutar de él, en cualquier país. (Subrayados nuestros).

La Declaración no hace referencia a la edad biológica de las personas como una característica de la persona, debido a que en esa época las personas consideradas menores de edad, carecían de la capacidad jurídica suficiente para ejercer cualquier derecho ciudadano, no eran consideradas como un sujeto de derecho, sino como “objeto” de derechos dependiente del ámbito jurídico de sus padres o de la persona, institución u organismo que ejerciera la tutela.

Es así como “el sistema de los estados-nación funciona gracias a [...] un orden internacional garantizado por una variedad de normas, entre las que se encuentran las normas de la guerra misma. En la actualidad este orden vertebrado es simbolizado no solo por las Naciones Unidas, sino también por un vasto y creciente cuerpo de protocolos, instituciones, tratados y acuerdos que pretenden garantizar que todas las naciones actúen según principios simétricos en sus relaciones mutuas, sea cual fuere su jerarquía en cuanto a poder y riqueza”.⁷

⁷ Appadurai, Arjun, *El rechazo de las minorías. Ensayo sobre la geografía de la furia*, Alberto E. Álvarez y Araceli Maira, Traductores, Tusquets Editores, Barcelona, España, 2007, p. 41.

1.2. La posguerra y las luchas independentistas.

Durante la posguerra, la nueva correlación entre las potencias auspició en la década de los sesenta del siglo pasado, las luchas de liberación e independencia de las colonias europeas en África y Asia, modificando entre muchos otros aspectos, la estructura social, política y demográfica de los nuevos Estados independientes. Las divergencias étnicas y nacionales surgidas durante los movimientos independentistas provocaron grandes desplazamientos humanos.

Países como Francia, Gran Bretaña y Holanda ante el envejecimiento de su población y la necesidad de mano de obra barata, que contribuyera al desarrollo y fortalecimiento de sus economías, se beneficiaron de las migraciones poscoloniales a través de la implementación de programas para trabajadores huéspedes o invitados. Alemania recibió migrantes turcos, quienes originaron diásporas familiares y se asentaron en ese país, mismos que hoy en día causan tanta incomodidad a los sectores conservadores alemanes.

En el Continente Americano, los Estados Unidos crearon el programa Braceros (1942-1964), con el que suplieron la mano de obra de los hombres que estaban en los frentes de guerra e iniciaron la gran migración de trabajadores mexicanos y sus familias hacia el vecino país del Norte, conformando la numerosa comunidad mexicana que actualmente constituye un importante incómodo, pero necesario grupo social en ese país.

El gobierno canadiense promovió la llegada de migrantes que contribuyeran al desarrollo demográfico y económico de su territorio, otorgando facilidades de asentamiento y asimilación, también recibió a miles de personas por razones humanitarias como consecuencia de las guerras mundiales.

La captación y contratación de mano de obra, para los sectores primarios de la economía en estos países, se realizó al margen de las mínimas normas laborales y muy lejos de las que gozaban sus trabajadores nacionales.

Los países receptores no consideraron que éstos trabajadores al mejorar – comparativamente- sus condiciones de vida y de ingresos, optarían por permanecer e integrar a sus familias, para que éstas también se beneficiarían del desarrollo económico de esos países, provocando una sobrepoblación no contemplada en los

programas de desarrollo de los países de destino y asentamiento, por lo que, a finales de los años sesenta y principios de los setenta, los Estados optaron por cerrar o limitar la entrada a trabajadores invitados.

Es en éstos años cuando aparece lo que el antropólogo indio, Arjun Appadurai denomina “El rechazo de las minorías, porque las minorías crean incertidumbres respecto del ser nacional y de la ciudadanía nacional. Su estatus jurídicamente ambiguo ejerce presión sobre las constituciones y los ordenamientos legales. Sus movimientos desafían la vigilancia de las fronteras”.⁸

La tesis de Appadurai parece fundamental para entender la actualidad y un nacionalismo que se endurece y se cohesiona con el fin de conservar la identidad primaria, original, que crea rechazo y discriminación hacia lo diferente, hacia el extranjero. Por lo que se puntualizarán conceptos como nación, Estado, nacionalidad y ciudadanía.

Nación (Del latín *natío*, - *ônis*): Conjunto de los habitantes de un país regido por el mismo gobierno II 2. Territorio de ese país. II 3. Conjunto de personas de un mismo origen y que generalmente hablan un mismo idioma y tienen una tradición común.⁹

Estado. (Del lat. *Status*): Conjunto de los órganos de gobierno de un país soberano.¹⁰ “Autoridad suprema dentro de un territorio, capacitada para ejercer poderes soberanos tanto normativos, como aquellos basados en el ejercicio de la violencia legitimada sobre los habitantes de ese territorio”.¹¹

“La nación precede al Estado como elemento humano del que éste surge al [sic] través de la organización jurídico-política que aquella adopta. La Nación es una colectividad humana real, en tanto que el Estado es la persona moral suprema en que la propia colectividad se estructura jurídica y políticamente”.¹²

⁸ Appadurai, Arjun, *Op. cit.*, p. 63.

⁹ Real Academia Española, *Op. cit.*, p. 1562.

¹⁰ *Ibidem*, p. 988.

¹¹ Meza, Virginia y Federico Dávalos, *Glosario de Ciencias Histórico-Sociales*, Parte 1, ANUIES, México, 1977, p. 49.

¹² Burgoa Orihuela, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, Décimo cuarta edición, Editorial Porrúa, México, 2001, p. 101 y 102.

Nacionalidad. Condición y carácter peculiar de los pueblos y habitantes de una nación. II 2. Estado propio de la persona nacida o naturalizada en una nación.¹³ “La nacionalidad se establece por el Derecho dentro de un determinado Estado, cuya Constitución fija los criterios para reputar a los individuos que acompañen su población como nacionales´ o extranjeros”.¹⁴ De acuerdo con el concepto sociológico “es un lazo [...] que surge espontáneamente dentro del seno de la colectividad y por el que la persona física se identifica con el grupo al que se le ha denominado “Nación”.¹⁵

La ciudadanía tiene que ver con el goce y ejercicio de los derechos políticos de la persona, cuando reúne determinados requisitos, que establece el Estado, limitando el ejercicio de los derechos de aquellos que no sean ciudadanos, incluyendo a los niños, niñas y adolescentes.

1.3. Los años setenta y ochenta del siglo XX.

Una vez planteadas las definiciones anteriores, nos referiremos a los años setenta y ochenta del siglo XX. En América Latina las dos décadas se caracterizaron por una crisis política aguda en la región, con un enorme número de personas desaparecidas, exiliadas, cientos de desplazados y refugiados como consecuencia de la larga imposición de distintos gobiernos dictatoriales y del surgimiento de guerras civiles, movimientos políticos y armados de liberación nacional en Uruguay (1973), Chile (1973), Argentina (1976), Nicaragua (1979), Guatemala (1979) y El Salvador (1980).

Los años citados corresponden a hechos coyunturales que originaron golpes de Estado; luchas políticas; movimientos armados en contra de los gobiernos dictatoriales en el Continente Americano y en el mundo y, como consecuencia, desplazamientos y migración humana de distintas magnitudes y hacia diferentes puntos del planeta.

¹³ Real Academia Española, *Op. cit.*, Tomo II, p.1562.

¹⁴ Burgoa Orihuela, Ignacio, *Op. cit.*, p. 102.

¹⁵ Arellano García, Carlos, *Derecho Internacional Privado*, Décimo séptima edición, Porrúa, México, 2008, p. 206.

La caída del muro de Berlín en 1989 y derrumbe de la URSS en 1991 produjeron una mutación sustancial de la geopolítica planetaria; lo que permitió a sus antiguos ciudadanos ejercer su derecho a migrar por primera vez en muchas décadas y se convirtió en uno de los principales afluentes del fenómeno migratorio en Europa y hacia los Estados Unidos y Canadá.

1.4. Los decenios recientes y el terrorismo contemporáneo.

En decenios recientes han ocurrido en el mundo cruentas guerras étnicas y/o por razones religiosas y/o políticas como el genocidio en Rwanda, Bosnia, la antigua Yugoslavia, Sudán, República del Congo y actualmente en Nigeria (con más de 74,000 refugiados), la República Centroafricana, en donde se ha acrecentado la incertidumbre y la violencia social por motivos étnicos, ante lo cual urge la intervención y mediación muy precisa de las Naciones Unidas, para frenar consecuencias irreparables en la población.

Las acciones terroristas de los grupos islamistas radicales en los Estados Unidos el 11 de septiembre de 2001, en España en 2004, en Londres en 2005, o en Mombay (Bombay) en 2008, marcan el inicio del terrorismo contemporáneo en el que organizaciones celulares emprenden acciones de violencia en contra de espacios públicos y poblaciones civiles, como manera de ejecutar una política en contra del Estado-nación (dominante, excluyente, invasor, capitalista, de falsa moral como consideran éstos grupos a los Estados Unidos) y reavivan lo que Appadurai denomina la “geografía de la furia”.¹⁶

Acontecimientos estos últimos que el politólogo Jorge Castañeda, explica como el resultado del surgimiento de regímenes políticos seculares en los que la separación Estado-iglesia o entre religión y forma de vida cotidiana han ido “evaporándose”, a lo que se suman “Las causas locales como la perpetuación del conflicto palestino israelí, la invasión de Afganistán por la Unión Soviética y la promoción de los *mujahedin* antisoviéticos, por Estados Unidos, [...] la invasión a Irak, junto con las condiciones de pobreza y de resentimiento [...] Los cambios

¹⁶ Appadurai, Arjun, *Op. cit.*, p. 36.

estructurales en la demanda de mano de obra generada por la Economía; [...] la exclusión, el cierre de las fronteras y la vigilancia policiaca o infiltración de las comunidades musulmanas por parte de los Estados receptores, sobre todo europeos, creando un fértil caldo de cultivo para la agresividad”.¹⁷

En relación con los regímenes políticos seculares y el cierre de fronteras a los que se refiere Castañeda, no podemos dejar de mencionar el surgimiento de la llamada “primavera árabe” de 2011, como un fenómeno de inconformidad y revuelta social que surge en Túnez y que contagia a los países de la región, conocida como el Magreb, debilitando y terminando con algunos de los Estados monárquicos o Repúblicas islámicas intolerantes y otras endureciéndose en contra de la población, como es el caso de la República Árabe Siria con 14 millones de niños (dos millones refugiados) que sufren las consecuencias de la violenta represión agudizada en 2011, por parte de la dinastía Asad en el poder, en contra del descontento de la mayoría de la población de origen musulmán suní.

Lluís Basset analiza desde distintas facetas la efervescencia revolucionaria mayoritaria juvenil en el Magreb precisando que: “La coincidencia entre las revueltas y la profundización de la gran recesión en Europa, donde hay países que empiezan a registrar tasas altísimas de desempleo, permite pensar que el taponamiento de la válvula migratoria hacia los países europeos también ha contribuido a incrementar la tensión en los países del Magreb, principales exportadores de mano de obra”.¹⁸

Desde nuestro punto de vista, la siguiente cita señala al sistema económico actual, como uno de los principales vectores que originan los conflictos en el mundo y no el concepto conservador y nacionalista del “choque de civilizaciones”; “En el nivel de la geopolítica mundial del cambio en el orden westfaliano de estados-nación se insiste en encasillar esta interacción cultural como un macro conflicto de poder entre supuestas grandes “civilizaciones”, como en el caso de Occidente y el Islam, con base en un discurso religioso que se presenta como “choque de civilizaciones”.

¹⁷ Castañeda, Jorge en González, Felipe, et al, *Iberoamérica 2020. Retos ante la crisis*, Felipe González, editor, Fundación Carolina, Siglo XXI, Madrid, España, 2009, p. 281-283.

¹⁸ Basset, Lluís, “*La caída de los tiranos*”, El País, [En línea], Madrid, España, Sección Internacional, 19 de febrero de 2012, SNP, Dirección URL: http://internacional.elpais.com/internacional/2012/02/17/actualidad/1329499397_035752.html [Última consulta: 1º de julio de 2015].

El ascenso de conflictos religiosos y culturales en los últimos tres lustros es la respuesta a ese encuadre que propicia que los irrefrenables conflictos políticos y económicos derivados del crecimiento económico desigual se arrojen en un lenguaje religioso, étnico y cultural y no en un lenguaje político”.¹⁹

1.5. La migración y el refugio en el contexto de la globalización.

La globalización se caracteriza por la constante evolución de la tecnología de las comunicaciones, que propicia la cercanía y la comunicación instantánea de la mayoría de las personas en las distintas sociedades del planeta, la apertura de las fronteras de los países del mundo a los mercados económico financieros y de los acuerdos políticos entre los Estados-nación en el ámbito internacional, en beneficio sobretodo de su fortalecimiento económico en el contexto internacional.

Existen factores interconectados de la globalización: “El primero es el papel que desempeña el capital financiero [...] en la actual economía del mundo: es más veloz, tiene mayor capacidad de multiplicación, es más abstracto y más invasor de las economías nacionales de lo que jamás ha sido en la historia [...]. El segundo factor es “la fuerza de la información en sus modalidades electrónicas [...] forma parte de los nuevos instrumentos financieros [...] En tercer lugar, las nuevas, misteriosas y casi mágicas formas de riqueza generadas por los mercados financieros electrónicos parecen directamente responsables de la brecha creciente entre ricos y pobres incluso en los países más ricos del mundo”.²⁰

Para fortuna de pocos e infortunio de millones “el modelo político que nos ofrece la globalización es el modelo capitalista neoliberal [...] reforzado por un tejido de relaciones, las cuales tienen influencia colateral en otros sistemas políticos [...] un mercado global de bienes y servicios sujeto al tiempo y espacio”.²¹

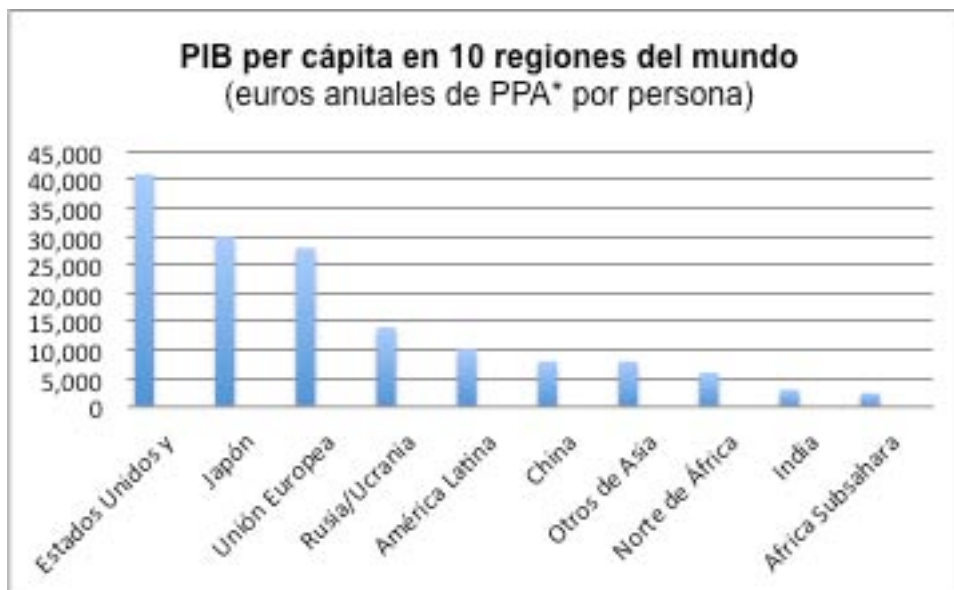
¹⁹ Arizpe, Lourdes (coord.), Raúl Béjar, Héctor Rosales, et al, *Los retos culturales de México frente a la globalización*, Cámara de Diputados, LIX Legislatura-Editorial Porrúa, México, 2006, p. 26.

²⁰ Appadurai, Arjun, *Op. cit.*, p. 53.

²¹ Hernández Campillo, José Alfredo, *Soberanía y globalización. Un enfoque sistémico*, Editorial Porrúa, México, 2008, p. 16.

“Pero la mundialización es también una globalización de las migraciones; la interdependencia de las crisis políticas y algunos factores de importancia mundial (como la población, el medio ambiente, el desarrollo, la alimentación, la energía, la urbanización y la ausencia de democracia) guardan un profundo vínculo con las migraciones [...]”.²²

Migración y desarrollo guardan un vínculo irrefutable, la desigualdad internacional en relación con las rentas per cápita entre países pobres y países desarrollados, es un vector determinante de la globalización de los flujos migratorios, pero además de estos indicadores tradicionalmente relacionados con el crecimiento económico, la OIM [Organización Internacional de las Migraciones] en su Informe sobre las *Migraciones en el Mundo 2013, El bienestar de los migrantes y el desarrollo*, considera que el desarrollo humano puede definirse como “un proceso de mejora de la calidad de vida en general de un grupo de personas y, en particular del abanico de oportunidades a su disposición”.



Fuente: Julio Voltvinik, “Desigualdad nacional y mundial: creciente y globalizada, La Jornada, México, ”, Economía moral, viernes 16 de mayo de 2014, p.14, con base en Piketty, Thomas, *El capital en el siglo XXI*, FCE, 2014, cuadro 1.1, p. 63.

*Paridad de poder adquisitivo.

²² Wihtol de Wenden, Catherine, *El fenómeno migratorio en el siglo XXI, Migrantes, Refugiados y Relaciones Internacionales*, Traductora: Gabriela Vallejo Cervantes [2010, 1ª ed. en francés], Segunda edición, Embajada de México en Francia-IFAL-FCE, México, 2013, p. 20.

Los países desarrollados y ricos han sido desde finales del siglo XIX y principios del XX receptores de migrantes. Las personas en movilidad buscan y creen poder ser incluidos en el marco jurídico social de bienestar, que conlleva formar parte de países con un nivel de vida superior al de origen, porque “son la privación relativa que genera la falta de desarrollo, la presión sobre los recursos y el empleo que motiva el **crecimiento excesivo de la población** y la marginación, la persecución y violencia que provoca la falta de derechos democráticos los factores más relevantes que han impulsado los movimientos migratorios en la historia”.²³

Según datos del *Informe de Migración internacional y desarrollo* de Naciones Unidas, en 2013 había en el mundo 232 millones de migrantes internacionales, con un crecimiento entre 2010 y 2013 de 10.8 millones. En el mismo periodo, la migración internacional en América del Norte provino de Centroamérica, Asia Central y Sudoriental y El Caribe.²⁴

“Los niños y los adolescentes también forman parte de los flujos migratorios. Se calcula que 33 millones de los migrantes internacionales tienen menos de 20 años de edad, lo que representa 15% del total de la población migrante internacional. De estos, aproximadamente 11 millones (33%), tienen entre 15 y 19 años; 9 millones (26%), entre 10 y 14 años; 7 millones (22%), entre 5 y 9 años, y 6 millones (18%), entre 0 y 4 años”.²⁵

La movilidad humana en el siglo XXI, ha sufrido importantes transformaciones en las características y diversificación de los perfiles de los sujetos. Se conforma por

²³ Alonso, José Antonio, *Migración internacional y desarrollo: una revisión a la luz de la crisis*, Documento preliminar No. 11 para la 13ª Reunión Plenaria de marzo de 2011, del Comité para Políticas del Desarrollo del Departamento de Asuntos Sociales y Económicos. Organización de Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, Nueva York, EEUU, junio de 2011, p. 11. Dirección URL: http://www.un.org/en/development/desa/policy/cdp/cdp_background_papers/bp2011_11.pdf [Última consulta: 1º de julio de 2015].

²⁴ Organización de Naciones Unidas, *Migración Internacional y Desarrollo*, A/69/207, *Informe del Secretariado General* [En línea], Asamblea General, 30 de julio de 2014, p. 3. Dirección URL: http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:0TRAI2UZkgkJ:www.acnur.org/t3/recursos/bdl/bdl/%3FeID%3Ddam_frontend_push%26docID%3D14607+&cd=1&hl=es-419&ct=clnk&gl=mx [Última consulta: 22 de febrero de 2015]

²⁵ UNICEF, *La travesía. Migración e infancia*, México, Nueva York, EEUU, noviembre de 2011, p. 7.

jóvenes de ambos sexos, campesinos o de origen urbano, con bajos niveles escolares y sociales, que buscan mejorar su forma de vida y la de sus familias.

Hay los afortunados de la migración globalizada; poseen grados de especialización académica; los captan empresas transnacionales y universidades o simplemente migran ejerciendo su libertad de tránsito, con la intención de integrarse a la fuerza de trabajo y ampliar sus horizontes culturales en el país de destino.

Desde otro ángulo, para aquellos que se mueven en el ámbito de lo “ilegal”, sin papeles que les permitan traspasar las fronteras para transitar hacia el territorio de un tercer Estado, para permanecer en alguno o para solicitar refugio, es más complicado, porque los Estados controlan la entrada a sus territorios como parte del ejercicio de su soberanía, en respuesta a la demanda de esa parte conservadora de la sociedad, que enaltece la preservación de los rasgos nacionales.

Existe un retraso en la normatividad migratoria y de reconocimiento de los derechos humanos de los migrantes por parte de los Estados receptores, que tiene que ver directamente, con un marcado rechazo a abrir sus fronteras a las personas que intenten traspasarlas, y que les representen una alteración en sus políticas de desarrollo social, un incremento en los índices de desempleo, el ejercicio de costumbres y culturas ajenas a lo nacional, o que éstos pongan en supuesto riesgo la denominada seguridad nacional.

Para muchos estudiosos, “el debate sobre la crisis que ha sufrido el Estado-nación frente al transnacionalismo y al debilitamiento de sus características tradicionales (población, territorio, soberanía) ha encontrado una respuesta en las investigaciones sobre la migración que considera que las redes, las diásporas, las minorías y el cruce irregular de fronteras son desafíos a la legitimidad del Estado-nación”.²⁶

“Según un informe de la Organización Internacional de Migraciones (OIM), los 25 países más ricos del mundo gastan de 25,000 a 30,000 millones de dólares al año para aplicar las leyes de inmigración. Estos costos son imputables no solo al control de las fronteras, sino también a la expedición de visados y permisos de residencia; el enjuiciamiento, detención y expulsión de migrantes indocumentados; las

²⁶ Wihtol de Wenden, Catherine *Op. cit.*, p. 43.

inspecciones laborales y la aplicación de sanciones a los empleadores; la tramitación de las solicitudes de asilo, el reasentamiento de los refugiados y la búsqueda de migrantes indocumentados”.²⁷

1.6. Los refugiados: residuos de la globalización.

Los conflictos políticos, raciales y/o religiosos, la violencia generalizada, las guerras civiles, las violaciones a los derechos humanos y los fenómenos climáticos de las últimas décadas, han propiciado que cada vez más personas se desplacen de manera forzosa, a través de las fronteras del mundo, convirtiéndose en “los residuos de la globalización” como las llama Zygmunt Bauman.²⁸

“En cerca de 140 países, de los 192 que conforman Naciones Unidas, se celebran elecciones para la determinación de sus gobiernos [...] Naciones Unidas reconoce que en 100 de esos países existen importantes restricciones a las libertades civiles y políticas, en 70 los niveles de corrupción son manifiestamente elevados y en cerca de 30 padecen conflictos armados vivos. Como consecuencia, más de 14 millones de personas tienen la condición de refugiados en el mundo actual; y una indefinida cantidad adicional de personas ha migrado de sus países huyendo de la violencia, no solo política, sino también religiosa o de género”.²⁹

La **Convención sobre el Estatuto de los Refugiados** de 1951, define como refugiado a toda persona:

Artículo 1. – [...].

2) Que [...] debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a

²⁷ Pecoud, Antoine y Paul Guchteneire, *Migración sin fronteras: Ensayo sobre la libre circulación de las personas*, UNESCO, París, Francia, 2008. p. 17.

²⁸ Cfr. Bauman, Zygmund, *Vidas desperdiciadas: La modernidad y sus parias*, (*Wasted Lives*), [2004], Traductor: *Pablo Hermida*, Colección Estado y Sociedad, PAIDOS, Barcelona-México, 2005. p. 81.

²⁹ Alonso, José Antonio, *Op. cit.*, p. 12.

consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él”.

Para el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), “**Refugiado**. Incluye a las personas reconocidas en el marco de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados, en su Protocolo de 1967, la Convención de la OUA de 1969, por la que se Regulan los Aspectos Especiales de los Problemas de los Refugiados en África, las personas reconocidas de acuerdo con el Estatuto de ACNUR, las personas a las que se les conceden “formas complementarias de protección”, y las que disfrutaban de protección temporal.”³⁰

De acuerdo con el Informe del ACNUR sobre *Tendencias Globales 2014*, el deterioro de la situación humanitaria en el último año en Oriente Medio y África y, los conflictos que siguen sin solución en Afganistán, República Democrática del Congo, Somalia y Myanmar entre otros, se refleja en los datos estadísticos sobre las personas que presentaron solicitudes de asilo.

“En 2014 se presentaron ante los Estados o ante ACNUR más de 1.66 millones de solicitudes individuales de asilo o de la condición de refugiados en 157 países o territorios, el nivel más alto del que se tiene constancia (...) la cifra (...) representó un aumento del 54% de las solicitudes (...) respecto de 2013 (1.08 millones) (...) el aumento en los países industrializados fue de 45%.”³¹

Muchas veces, las personas en condición de refugio, huyen de su país sin documentos de identidad, lo que los convierte en apátridas, que de acuerdo con el Tratado internacional denominado **Convención sobre el Estatuto de los Apátridas**, adoptado el 28 de septiembre de 1954 por Naciones Unidas, durante la *Conferencia de Plenipotenciarios convocada por el Consejo Económico y Social* en vigor internacional en junio de 1960.

³⁰ ACNUR, *Un Mundo en guerra. Tendencias Globales. Desplazamiento forzado en 2014*, [En línea], ACNUR, Ginebra, Suiza, 18 de junio 2015, p. 56. Dirección URL: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2015/10072> (Última consulta: 8 de julio de 2015).

³¹ *Ibídem*, p. 27.

México depositó los instrumentos de Adhesión 46 años después, el 7 de junio de 2000, (DOF 25 de agosto de 2000), con Reservas a los artículos 17, 31 y 32 de la **Convención de los Apátridas**.

De acuerdo con definición adoptada por el Tratado.

“Artículo 1. [...] el término apátrida designará a toda persona que no sea considerada como nacional suyo por ningún Estado, conforme a su legislación”.

Hay que destacar que la **Convención de 1954** sobre los Apátridas, ha sido ratificada sólo por 85 países, de los 193 Estados miembros de Naciones Unidas y que la **Convención de 1951**, no considera en su concepto de refugiado (a) a los apátridas, a pesar de que entre las razones históricas que llevaron a su redacción y adopción, está la persecución a distintos grupos étnicos, religiosos, políticos y sociales que fueron perseguidos durante la Segunda Guerra Mundial, y que ya fuera porque la Alemania fascista les negaba el reconocimiento de ciudadanía y por lo tanto la expedición de pasaporte, o porque huían con documentos falsos o sin ellos, o por carecer de los mismos al ser parte de grupos étnicos aislados como los gitanos; situaciones que los convertía en apátridas.

Este panorama crea un estado de desprotección absoluta para las 3.5 millones de personas sin nacionalidad en el mundo, según los cálculos del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), cifra que considera el organismo internacional puede triplicarse, ya que no existe un seguimiento numérico sobre las personas que carecen de nacionalidad, por parte de los Estados.

1.7. Siglo XXI: mujeres, niñas, niños y adolescentes en movilidad y refugiados.

Hay distintas formas de nombrar o hacer referencia al grupo social de nuestro interés; niñas, niños y adolescentes, menor (es), minoridad o “niño”.

Para muchos estudiosos, la acepción “niño, es un término peyorativo; la legislación mexicana y el Derecho Internacional Privado utilizan la denominación “menores”, con un enfoque jurídico que delimita la cobertura o ámbito de aplicación

personal, cuando no se ha alcanzado la edad para el pleno ejercicio de los derechos y el correlativo cumplimiento de sus obligaciones y responsabilidades.³²

En este trabajo se utilizará con mayor frecuencia la acepción “niñas, niños y adolescentes” o “**NNA**”, abreviatura utilizada por los especialistas y estudiosos del grupo social que nos ocupa, aunque también se hará referencia a los otros conceptos, según lo requiera el contexto tratado.

¿Cuál es el significado de la palabra niño? “Niño, ña. (De la voz infantil *ninno*). Adj. Que está en la niñez II 2. Que tiene pocos años II 3. Que tiene poca experiencia. II 4 *despectivo*. Que obra con poca reflexión y advertencia [...]”³³

De acuerdo con el Tratado Internacional denominado **Convención de los Derechos del Niño** (CDN), firmado el 20 de noviembre de 1989, con vigencia internacional al 2 de septiembre de 1990, ratificado por México el 21 de septiembre del mismo año, y publicado en el DOF el 25 de enero de 1991, se entiende por niño:

Artículo 1.

“[...] todo ser humano menor de 18 años de edad, salvo que, en virtud de la ley que le sea aplicable haya alcanzado antes la mayoría de edad. Salvo que, en virtud de la Ley que le sea aplicable, haya alcanzado antes la mayoría de edad.”

La CDN establece la salvedad debido a que no todos los instrumentos internacionales, ni todos los Estados establecen la mayoría de edad a los 18 años, algunas legislaciones establecen que esta se obtiene, inclusive a los 15 años, para otras se alcanza hasta los 21 años.

Según la Opinión Consultiva 17/2002, de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), *Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño*, solicitada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), del 28 de agosto de 2002:

³² Cfr. González Martín, Nuria, *Familia internacional en México. Adopción, alimentos, restitución, tráfico y trata*, Editorial Porrúa-Instituto de Investigaciones Jurídicas - UNAM, México, 2009, p. 23-24.

³³ Real Academia Española, *Op. cit.*, p. 1582.

Párrafo 38:

“[...] se entiende por “niño” a toda persona que no ha cumplido 18 años de edad”.

Entre las personas migrantes hay mujeres, niñas, niños y adolescentes (NNA) no acompañados o menores no acompañados en condición de refugio.

Los Menores No Acompañados o “**MENA**”, según término o abreviatura adoptado por el ACNUR en 1997, son “Los niños y adolescentes menores de 18 años, que se encuentran fuera de su país de origen y se hallen separados de ambos padres o de la persona que por ley o costumbre los tuviera su cargo. [...] en 1999 [...] ACNUR revisa su propia definición matizando el concepto de separados”.³⁴

Las mujeres y las niñas desde siempre han migrado por todo el planeta, sin embargo, los estudios sobre movilidad humana han estado enfocados al estudio de la migración como un fenómeno casi exclusivo de la masculinidad. A mujeres y niñas se les consideraba en calidad de acompañantes, como esposas, madres o hijas. Cuantitativa y cualitativamente las leyes migratorias las consideraron como beneficiarias de los procedimientos de reunificación familiar, regularización migratoria y del estatuto de refugiados.

“La proporción de niñas y mujeres ha aumentado gradualmente del 48% en 2011 al 50% tres años después, lo que implica que uno de cada dos refugiados es mujer (...) la proporción de menores refugiados, aumentó del 46% en 2011 al 51% en 2014.”³⁵

Hoy, la feminización de la migraciones se reconoce, se estudia, se cuantifica y se planifican y expiden normas internacionales que comienzan a incorporarse a la legislación nacional de algunos Estados.

Cada vez más, los estudios migratorios se hacen con un enfoque de género y en el ámbito jurídico internacional hay disposición para reconocer y salvaguardar los derechos humanos de las mujeres y las niñas migrantes, aunque los instrumentos internacionales no han logrado garantizar la integridad de su dignidad y sus

³⁴ Vestri, Gabriel y Nuria González Martín, *Op. cit.*, p. 42.

³⁵ ACNUR, *Un mundo...*, *Op. cit.*, p. 41.

derechos, ni evitar la discriminación, la violencia, la explotación de las que son objeto por motivos de género, de edad o de grupo étnico.

Las mujeres y las niñas además de migrar por los mismos motivos de los hombres (desempleo, pobreza, o situaciones que ponen en riesgo su vida y su seguridad); migran como consecuencia del rechazo a las estructuras sociales y a las tradiciones patriarcales que se caracterizan por la opresión, la sumisión, la explotación y la violencia por motivos de género. Migrar, algunas de las veces, les permite un empoderamiento que modifica su situación de dignidad y autoestima, aunque ello implique afrontar grandes riesgos durante su trayecto migratorio.

Salvo en los casos en que las mujeres en movilidad pertenezcan a élites intelectuales con altos grados de estudio o posean características de mano de obra calificada, “La migración femenina parece asociada a actividades relacionadas con las tareas reproductivas en los países de destino (servicio doméstico, cuidado de niños, cuidado de ancianos), que refuerzan a escala transnacional, los roles tradicionales de género [...] el recurso de la migración femenina ha permitido la recomposición de las tareas en el seno de los hogares de los países de acogida, permitiendo una mayor autonomía de las mujeres locales. Es decir, se ha corregido la desigualdad de género en las sociedades receptoras a costa de reproducir las desigualdades de género a escala internacional”.³⁶

³⁶ Alonso, José Antonio, *Op. cit*, p. 9.

Características demográficas de los refugiados / 2003-2013 (% de la población total)				
Año	Mujeres	<18 años	18-59	>60 años
2003	48%	49%	46%	5%
2004	50%	50%	45%	5%
2005	46%	46%	49%	5%
2006	47%	47%	49%	4%
2007	46%	46%	49%	5%
2008	44%	44%	51%	5%
2009	41%	54%	54%	5%
2010	44%	51%	51%	5%
2011	46%	49%	49%	5%
2012	46%	49%	49%	5%

Fuente: ACNUR, *Desplazamiento. El nuevo reto del Siglo XXI*, Ginebra, Suiza, 2012, Tabla 6, p. 34.

Los datos estadísticos arriba citados, que abarcan un periodo de 10 años, permiten constatar el alto porcentaje de mujeres-niñas migrantes en el mundo y que del universo total, casi la mitad de ellas son menores de edad.

La disponibilidad de datos desglosados por edad presentan un mayor desafío para los informes del ACNUR. De los datos disponibles en 2014, sobre 30.4 millones de personas de su interés, hay 15.24 millones de hombres y 15.14 millones de mujeres, con una proporción de 4.5 millones de niños y 4.3 millones de niñas.³⁷

Para el mismo año, hubo “más 34,000 solicitudes de asilo individuales de menores no acompañados o separados en 82 países (...) un gran número de países comunicaron que no habían registrado ni una sola solicitud.” Entre esos países están los Estados Unidos.³⁸

³⁷ Cfr. ACNUR, *Un mundo...*, *Op. cit.*, p. 39.

³⁸ *Ibidem*, p. 31.

La disponibilidad de la información está sujeta a la voluntad y grado de transparencia de los gobiernos para recopilar datos y proporcionarlos al Alto Comisionado.

La eficiencia de una respuesta humanitaria efectiva en cuanto a planificación y programación en beneficio de los refugiados, por parte del ACNUR, donantes, organismos no gubernamentales y gobiernos, depende en mucho del conocimiento que se tenga de los datos desglosados por factores demográficos.³⁹

1.8. Tendencias de la migración y el refugio en el Continente Americano.

De acuerdo con el ACNUR, el Continente Americano no está considerado como una de las regiones del mundo con flujos migratorios relevantes, ni con solicitantes de refugio o desplazados a gran escala, en comparación con otras regiones del mundo como África o el Medio Oriente. Se hará mención de algunos datos para ubicar a la región en el contexto de la globalización de la movilidad humana.

“El mundo se divide en grandes regiones migratorias que forman sistemas complejos [...] son conjuntos migratorios en donde la oferta encuentra una demanda de migrantes y donde los migrantes regionales son más numerosos que los que vienen de fuera. [...] Los Estados Unidos tienen hoy en día en su territorio 36 millones de personas nacidas en el extranjero, de las cuales la mitad son latinoamericanos que actualmente forman la primera minoría del país, por delante de la población negra”.⁴⁰

Paralelamente al ACNUR, la CEPAL (Comisión Económica Para América Latina y El Caribe) en su informe sobre *Migración internacional, derechos humanos y desarrollo 2006*,⁴¹ considera que las tendencias migratorias latinoamericanas y caribeñas, muestran que ha habido un incremento considerable de migrantes de la

³⁹ Cfr. ACNUR, *Un mundo*, *Op. cit.*, p. 39-40.

⁴⁰ Wihtol de Wenden, Catherine, *Op. cit.* p. 31.

⁴¹ Cfr. CEPAL-ONU, *Migración Internacional, Derechos Humanos y desarrollo*, [En línea], Naciones Unidas, Santiago de Chile, Chile, 2006, p. 72-76. Dirección URL: <http://organizacionescivillesslp.org.mx/pdf/Textos%20de%20Interes/Grupos%20Vulnerables/Migrantes/Migracion%20DDHH%20y%20desarrollo%20CEPAL.pdf> [Última consulta: 2 de julio de 2015]

región en los últimos cinco años y, de acuerdo con sus antecedentes presenta la siguiente información:

- De un total estimado de 21 millones de migrantes latinoamericanos y caribeños en el año 2000; hay casi 26 millones en 2005; que representan el 13% de los 200 millones de migrantes en el mundo;
- La mayor proporción procede de México, que excede los nueve millones, le sigue el Caribe con 1,8 millones de migrantes y Colombia con 1,4 millones;
- Aunque el país del Continente Americano con mayor número de migrantes latinoamericanos, es los Estados Unidos; más de 3,7 millones de latinoamericanos y caribeños residen en distintos países; en España hay gran afluencia de latinoamericanos, en Holanda e Inglaterra de caribeños; los sudamericanos prefieren Italia, Francia y Portugal.

Del mismo informe de la CEPAL-ONU, se desprende que las características de los movimientos migratorios provenientes de los países de Latinoamérica y El Caribe, cuyo destino es los Estados Unidos, son consecuencia de factores como:⁴²

- El comportamiento migratorio de la región de América Latina y El Caribe se modifica en los años 70, después de haber sido receptora de inmigración Europea, pasó a ser una región de países emisores, algunos receptores y otros son países de tránsito o poseen una combinación de estas características;
- Convulsiones políticas originadas por la violencia y la ruptura de los sistemas democráticos, que han azotado al Continente en distintos periodos, originando grandes desplazamientos en Centroamérica y Colombia;
- La desigualdad en los niveles de desarrollo al interior de los países y en la región, que han producido descontento y crisis sociales y políticas o ruptura del tejido social por la violencia del crimen organizado en México y la errónea estrategia gubernamental de militarizar el territorio⁴³;

⁴³ Cfr. CEPAL-ONU, *Op. cit.*, p. 27-28. (El texto subrayado es nuestro).

- Las redes sociales transnacionales en los países de destino, como Costa Rica, Chile, México, Estados Unidos, Canadá y en las últimas décadas las que conducen hacia los países europeos;
- El impacto macroeconómico de las remesas en la región, que en 2005 estuvo sobre los 54 mil millones de dólares;
- El género de los migrantes, con un marcado aumento cuantitativo de las mujeres en los flujos migratorios de la región;
- La creciente demanda laboral en el sector de servicios y en la de mano de obra calificada o no, en los Estados Unidos, Canadá y otros países industrializados;
- El declive en las tasas de fecundidad y envejecimiento de la población receptora;
- Necesidad de mano de obra de migrantes que aseguren la sobrevivencia de la economía y,
- Agregamos, la relación de subordinación de los países latinoamericanos , frente a los Estados Unidos.

Relación cuantitativa aproximada entre la población mundial, la migración internacional y los migrantes en América Latina y El Caribe

Año	% de migrantes internac. en relación con la población mundial	Número estimado de migrantes internacionales	Número estimado de migrantes en América Latina y el Caribe	Número estimado de hombres migrantes en América Latina y el Caribe	Número estimado de mujeres migrantes en América Latina y el Caribe
1990	2.9	155 518 065	7 130 326	3 586 683	3 543 643
1995	2.9	165 968 778	7 130 326	3 125 415	3 108 091
2000	2.9	178 498 563	6 470 622	3 232 116	3 238 506
2005	3	195 245 404	6 869 399	3 430 737	3 438 662
2010	3.1	213 943 812	7 480 267	3 734 734	3 745 533
2013	3.2	231 522 215	8 548 070	4 141 533	4 406 537

Fuente: Tabla de elaboración propia a partir de los datos proporcionados por: United Nations, *Trends in International Migrant Stock*, The 2008 Revision, [Página electrónica], Department of Economic and Social Affairs, Population Division, EEUU, 2008.

En la tabla superior se aprecia la magnitud del fenómeno migratorio en América Latina y el Caribe, que representa aproximadamente una quinta parte de la movilidad humana mundial, de acuerdo con la tabla de la ONU. Para mayor información cuantitativa, sobre migración internacional, véanse las Tablas del ANEXO 1.

De los 231 millones 522, mil migrantes que Naciones Unidas registró en el mundo en el año 2013, en la región de América Latina y el Caribe había ocho millones 548,070, personas en movimiento, de los cuales cuatro millones 406,537 son mujeres y cuatro millones 141,533 son hombres; lo que confirma el aumento de mujeres en los flujos migratorios.

Es en este contexto de movilidad en la globalidad, es que surge una interconexión entre la inestabilidad y las crisis internas de los gobiernos de los Estados-nación, la consecuente incapacidad de otorgar una protección adecuada a los derechos humanos de las personas migrantes; los desplazamientos de grupos o poblaciones enteras; el éxodo y los efectos que la presencia de migrantes y refugiados produce de manera directa, en distintos los ámbitos del país de recepción.

“Los desplazamientos forzados en su mayoría obedecen al accionar de agentes no estatales de persecución, redes transnacionales del crimen organizado o individuos particulares, frente a quienes la protección nacional de los Estados resulta ineficaz o inexistente. Esto explica que hoy el desplazamiento forzoso de personas se dé tanto en tiempos de paz como en situaciones de conflicto armado interno, violencia generalizada y violaciones masivas de derechos humanos, en un contexto regional donde prevalecen los regímenes democráticos, libremente electos”.⁴⁴

La crisis humanitaria que dio origen al éxodo masivo de hace unos lustros en América Latina, no necesariamente forma parte del pasado, siguen produciéndose desplazamientos forzados, solicitudes de refugio individuales y el número de migrantes originarios en su mayoría del triángulo norte de Centroamérica aumenta como consecuencia de gobiernos incapaces de impedir las violaciones a los derechos humanos de sus ciudadanos.

⁴⁴ Murillo González, Juan Carlos, *La Protección internacional de refugiados en el Continente Americano: Nuevos desarrollos*, [En línea], ACNUR-OEA, San José de Costa Rica, 2005, p. 356. Dirección URL:

<http://www.oas.org/dil/esp/15%20-%20murillo2.CV.351-370.pdf>

[Última consulta: 11 de julio de 2015]

Como bien lo expresa el académico e investigador Pedro José Peñaloza, “Hoy en día en América Latina ronda el miedo, espacios donde la percepción de inseguridad agobia a sus habitantes, quienes a diario tienen que lidiar con el azote de bandas criminales, el poderío de cárteles, el incremento de homicidios y robos en calles y transporte público y altos niveles de corrupción en las filas policíacas”.⁴⁵

Siguiendo las tendencias de refugiados en el mundo que Naciones Unidas proporcionó en 2013, en América del Norte (Canadá y Estados Unidos) hubo 429,649 refugiados, es decir el 3.2% en relación al número de migrantes.

Refugiados, solicitantes de asilo, casos pendientes y apátridas por país/territorio de asilo (América)/2014						
País/ territorio de asilo	Refugia-dos	Total refugiados y personas situación similar a la de los refugiados	Asistidos por el ACNUR	Solicitantes de asilo (casos pendientes)	Personas bajo el mandato de apatridia de ACNUR	Población total de interés
EEUU	267,222	262,030		187,826		455,048
Canadá	149,163	163,756		16,711		165,874
México	1,837	1,837	367	2,872	13	4,722

Tabla de elaboración propia en la que se seleccionaron los dos países del Continente Americano con mayor número de refugiados y se incluyó México, por ser un territorio de origen y tránsito hacia los dos primeros.

Fuente: ACNUR, *Mundo en guerra. Tendencias Globales. Desplazamiento Forzado 2014*, ACNUR, Ginebra, Suiza, 2014, Tabla p. 44-46.

En seguimiento a las aproximaciones estadísticas de la Organización de Naciones Unidas, en el año 2013 en América del Norte (Canadá y Estados Unidos) había 429,649 refugiados.⁴⁶

Ante la inexistencia de datos oficiales, el ACNUR calcula que en 2014, de un total de 769,000 personas refugiadas en la región, los Estados Unidos acogía a un tercio, con 267,200 personas. Se estima que en EEUU hubo 121,200 solicitudes individuales, 44% más que en el año 2013, De los cuales, el 42% (14,000) de las

⁴⁵ Peñaloza, Pedro José, *La juventud mexicana. Una radiografía de su incertidumbre*, Segunda edición, Editorial Porrúa, México, 2012, p. 62.

⁴⁶ Cfr. Anexo 1. Numero estimado de refugiados en el mundo (ambos sexos) por región, país o área de destino, en los años 1990 y 2013.

solicitudes individuales las presentaron mexicanos, seguido de los chinos (13,700) y salvadoreños (10,000).⁴⁷

El número de solicitudes de refugio interpuestas por mexicanos es un dato que amerita una investigación aparte, pero no descartamos que entre los motivos de los solicitantes estén la violencia de género; fundados temores de persecución por pertenecer a determinados grupos sociales (indígenas, periodistas, activistas por los derechos humanos) o simplemente, el refugio sea una vía más de entrada, para migrantes económicos, ante la falta de un acuerdo migratorio para su contratación laboral ordenada.

La movilidad humana continuará siendo una constante en el devenir de los tiempos, muchos de los vectores que motivan la migración seguirán presentes en las sociedades, agravándose algunos, transformándose otros y sumándose nuevos.

Pero ninguna política excluyente y criminalizadora frenará los flujos migratorios, mientras haya Estados que no reconocen, ni garantizan los derechos humanos de las personas, porque no les es prioritario o por su incapacidad para hacerlo y mientras el sistema económico mundial siga produciendo las enormes desigualdades sociales y un desarrollo humano tan poco equitativo.

⁴⁷ ACNUR, *Un mundo...*, *Op. cit.*, p. 10, 11 y 28.

CAPÍTULO II. Antecedentes del refugio en México: La tradición mexicana llamada de “puertas abiertas”.

Para poder abordar el fenómeno de la migración, el refugio en México y, específicamente el tema de menores no acompañados (MENA) en condición de refugio, mencionaremos algunos antecedentes que nos parecen relevantes, en el ejercicio de la política migratoria mexicana, que de acuerdo con el investigador Alejandro Anaya es “parte de la política pública del Estado que se constituye por “todas aquellas decisiones y posteriores acciones gubernamentales, a nivel nacional, plasmadas en la resolución de un problema social, cuya ejecución favorecerá la función primordial de toda entidad de entender los problemas de la comunidad, sobre todo de los más vulnerables”.⁴⁸

Es así que la política migratoria es todo acto, medida u omisión institucional (leyes, decretos, resoluciones, directrices, actos administrativos, etc.) que versan sobre la entrada, salida o permanencia de población nacional o extranjera dentro del territorio de un Estado-nación.⁴⁹

A lo largo de la historia de México, diversos personajes adoptaron el territorio mexicano como lugar de refugio o solicitaron asilo a las representaciones consulares del gobierno, para salvaguardar su vida por razones de orden político. Era una costumbre aceptada como norma, que los titulares del poder Ejecutivo otorgaran el asilo con discrecionalidad y de acuerdo a intereses coyunturales del ejecutivo en turno.

Durante décadas predominó la postura jurídica positivista sobre el ejercicio de la soberanía nacional, frente al ámbito internacional, inclusive, muchos de los Tratados Internacionales sobre extranjería, refugiados y derecho humanitario, lejos de ser

⁴⁸ Anaya, Alejandro en Rossi, Andrea y Luis Eduardo Zavala, coordinadores, *Políticas públicas y Derechos Humanos en México*, Harvard-ITESM, Monterrey, México, 2010. p. 42.

⁴⁹ Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-18/2003, solicitada por los Estados Unidos Mexicanos, Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados, [En línea], CIDH, Washington, EEUU, 17 de septiembre de 2003, párrafo 163. Dirección URL:

http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_18_esp.pdf [Última consulta: 2 de julio de 2015].

ratificados por el gobierno mexicano, su cumplimiento y su incorporación al derecho vigente, estaba limitado por *Reservas* de corte autoritario y discriminatorio.

En el periodo dictatorial de Porfirio Díaz, la política migratoria se caracterizó por el interés de desarrollar económicamente determinadas zonas del territorio mexicano poco pobladas o con producciones agrícolas con alta demanda en el exterior (henequén, azúcar) y de atraer capitales extranjeros interesados en invertir en México, con laxos requisitos migratorios para establecerse en el país, tanto para los dueños del capital, como para las empresas.

En 1908 se promulgó la primera **Ley de Migración**, en la que como dato interesante destaca la fracción V del Artículo 3, que prohíbe el ingreso a territorio mexicano de “los niños menores de dieciséis años que no vengan bajo dependencia de otro pasajero, no consignados a personas residentes en el país y que haya que tomarlos a su cargo”.⁵⁰ Frente a los privilegios de unos pocos, los menores migrantes no acompañados eran rechazados sin ninguna consideración sobre su situación o características particulares.

Las facilidades migratorias establecidas durante el porfiriato, para personas que significaban beneficios específicos, comenzaron a gestar la imagen de México como un país de “puertas abiertas”. Paralelamente al enriquecimiento de los privilegiados inversionistas extranjeros, la miseria de la población indígena y las luchas obreras fueron precursoras de la lucha social múltiple, que fueron detonantes de la Revolución mexicana.

No podemos dejar de hacer referencia al discurso ideológico de porfiristas y revolucionarios en contra de los migrantes chinos, por considerarlos una “raza indeseable”, que tuvo su punto más álgido con la brutal matanza de cientos de chinos, en la ciudad de Torreón, Coahuila, en mayo de 1911 por parte de integrantes de las fuerzas revolucionarias maderistas. Hechos vergonzosos que hoy, en el marco del derecho internacional humanitario, podrían constituir el delito de genocidio.

⁵⁰ Yankelevich, Pablo y Paola Chenillo Alazraki, “*El archivo histórico del Instituto Nacional de Migración*”, *Desacatos, Revista de Antropología Social*, CIESAS-CONACYT, México, No. 26, enero-abril 2008, pp. 25 - 42. Dirección URL:

<http://desacatos.ciesas.edu.mx/index.php/Desacatos/article/view/535/401>

[Última consulta: 20 de marzo de 2015].

2.1. El discurso aperturista e incluyente. Sus alcances y límites.

En el México posrevolucionario, durante la 45ª sesión ordinaria del Congreso constituyente de 1917, se promulgó la **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, que en materia de migración limitó el ejercicio y disfrute de los derechos de los extranjeros y los excluyó de cualquier ámbito que pudiera afectar las decisiones políticas internas, la propiedad del subsuelo y en general la soberanía nacional.

En agosto de 1930, durante la presidencia de Pascual Ortiz Rubio (1930-1932), de acuerdo con información recabada en el Archivo General de la Nación (AGN), por las historiadoras Gloria Carreño y Celiz Zack, “se prohibió la inmigración polaca, basándose en el argumento de que parte de la ya radicada en el país se ocupa exclusivamente del comercio ambulante y otra, de agitar a los trabajadores.”⁵¹

En marzo de 1931, “la Secretaría de Gobernación por intermedio del Departamento de Inmigración, dio a conocer que la inmigración de extranjeros, y de manera especial rusos, polacos, turcos y judíos había quedado restringida hasta su último límite.”⁵²

Ante el ámbito internacional, México estableció su política sobre los extranjeros al adoptar Reservas al Tratado Internacional denominado **Convención Sobre la Condición de los Extranjeros**, publicado en el DOF el 20 de agosto de 1931:

“[...] interpreta el principio consignado en el artículo 5 [...] de sujetar a las limitaciones de la Ley Nacional, la extensión y modalidades del ejercicio de los derechos civiles [...] de los extranjeros [...] por lo que concierne al derecho de expulsión [...] será siempre ejercido por México en la forma y con la extensión establecidas por su Ley Constitucional”.

La presidencia del general Lázaro Cárdenas del Río (1934-1939), se caracterizó por haber dotado al sistema político mexicano de “pilares ideológicos que se convirtieron en paradigmas del México moderno [...] como el nacionalismo revolucionario vinculado a la defensa de la soberanía nacional que se materializó con

⁵¹ Carreño, Gloria y Celiz Zac de Zukerman, *El Convenio ilusorio. Refugiados polacos de Guerra en México*, Editorial Cartapacio, México, 2001, p. 85.

⁵² *Ibídem*, p. 86.

la expropiación petrolera”.⁵³ Entre otras muchas medidas de carácter social, económico y educativo en favor de la población.

El nuevo proyecto de nación rescata el mestizaje como un valor de lo mexicano, se reabren las heridas provocadas por la conquista española (el muralismo de Diego Rivera, es el mejor testimonio plástico) y se señala al “extranjero” como aquel que solo quiere saquear los recursos del territorio mexicano, porque son personas sin apego a lo “nuestro”; se sobrevaloró lo mestizo como parte de la identidad nacional del “ser mexicano”, como una especie de pureza racial que no debía de ser mancillada por los de fuera.

Para impedir la presencia de extranjeros en México y de inversionistas o capitales que dañaran la economía nacional, el 29 de agosto de 1936, entró en vigor la **Ley General de Población**, que contendría por primera vez el marco jurídico regulatorio para los extranjeros.

El general Cárdenas declara en el IV Informe de su mandato:

“El gobierno ha delineado una política integral de población que comprende medidas para regularizar la permanencia en el país, de los extranjeros; la repatriación y redistribución de los nacionales, así como la selección de los inmigrantes que anhelan asociarse al esfuerzo constructor del país”.

En esta Ley “se optó por el fomento del incremento natural de la población [...] y se anunció una política de inmigración altamente controlada y siempre condicionada a las posibilidades de asimilación. Se trató de la legislación más restrictiva en materia inmigratoria que conoció México [...] establecía una gran cantidad de limitaciones de carácter laboral y profesional que regularían el ingreso de inmigrantes, y [...] las restricciones de orden racial quedaban normadas a partir del establecimiento de un sistema de cuotas de ingreso que se fijarían a través de tablas diferenciales,

⁵³ Villalpando, José Manuel y Alejandro Rosas, *Historia de México a través de sus gobernantes*, Editorial Planeta, México, 2003, p. 197.

mediante las cuales la Secretaría de Gobernación daría a conocer el número máximo de extranjeros que serían admitidos anualmente”.⁵⁴

Después de la Conferencia Intergubernamental de Evian-les-Bains, Francia, (6 al 11 de julio de 1938) convocada por el presidente Roosevelt, para tratar el problema de los refugiados y desplazados de Alemania y Austria, en la que México participó, el 1º de noviembre de 1938, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la Tabla Diferencial que regiría en 1939.

“En 1937, el presidente Cárdenas recibió una solicitud para el ingreso al país de 15 mil judíos polacos (...) dicha solicitud fue rechazada por medio del secretario de Relaciones Exteriores, Eduardo Hay.”⁵⁵

En contraste a esta política excluyente y selectiva, en 1937 el presidente Cárdenas con base en sus facultades constitucionales, otorga asilo político al gran revolucionario ruso Lev Davidovich Bronstein, conocido como León Trotsky, perseguido por la burocracia soviética al mando de José Stalin.

En junio de 1937 el Comité de Ayuda a los Niños del Pueblo Español, recibe en Veracruz a 456 niñas y niños refugiados no acompañados, a quienes se les conoció como los niños de Morelia. “Predominaban los varones. Más del 40% eran catalanes, el resto provenía de Madrid, Valencia y la región de Andalucía”.⁵⁶ Sí se calcula que fueron evacuados de España alrededor de 30 mil niños.

Estos niños fueron asistidos por el gobierno mexicano en el Internado España-México, cuyo cuidado estaba a cargo de la iglesia católica y dirigido por un civil. Al llegar a la adolescencia las niñas eran enviadas a conventos en Puebla, con algún familiar que las reclamara o contrajeron matrimonio; algunos de los varones fueron enviados a la ciudad de México, a casas hogar que financiaban instituciones de asistencia o la beneficencia española y trabajaron ejerciendo algún oficio. Muy pocos lograron realizar estudios superiores.

⁵⁴ Yankelevich, Pablo, *La memoria archivada*, Alicia Gojman, coordinadora, Centro de Documentación e Investigación de la Comunidad Ashkenazí (CDICA)-UNAM, 2011, p. 133 y 134.

⁵⁵ Carreño, Gloria y Celiz Zac de Zukerman, *Op. cit.*, p. 86.

⁵⁶ Villaseñor, Juan Pablo, *23,296 días después. Los niños de Morelia*, UAM, México, 2007, p. 10.

El interés por la protección a los niños de Morelia, no fue más allá del sexenio presidencial de Lázaro Cárdenas, pero ni durante su mandato presidencial ni en los posteriores se consideró adoptar decisiones duraderas para su integración a la “Nación”; como la naturalización colectiva de los niños refugiados que no pudieron regresar a España, a causa de la larga dictadura franquista. Según testimonios de la investigación de Juan Pablo Villaseñor:

“Nunca me dieron la nacionalidad mexicana [...] tengo pasaporte español, [...] estar renovando y pagando por estar en México. Me consideran ilegal, después de haber vivido aquí ¡casi 70 años! Este año fui a migración y me dijeron que necesitaba un año más, que hasta el próximo año me podían dar mi nacionalidad mexicana”: José Ruiz Rodríguez (1929-2004).⁵⁷

“[...] algunos se hicieron mexicanos por el expediente fácil y rápido de ir a un registro civil de pueblo y sacar un acta de nacimiento falsa. Otros como yo, nos hicimos mexicanos legalmente y algunos más deambulan desde entonces sin ningún documento. Hay muchos problemas en esto de la legalidad nuestra en México, debido a que desde que llegamos se nos dejó abandonados, por unos y por otros”: Emeterio Payá Valera (1929-2003).⁵⁸

Durante la guerra civil española, el gobierno de Cárdenas apoyó la lucha de los republicanos y otorgó asilo, a varios cientos, favoreciendo a aquellos republicanos españoles que pertenecían a la intelectualidad y que hicieron valiosas aportaciones a la cultura, la educación y la ciencia en México. Lázaro Cárdenas dice en su V Informe de gobierno:

“Ante el cumplimiento de deberes universales de hospitalidad y frente a las desgracias colectivas de España, se abrieron las puertas de México a los [...] republicanos que no pueden estar en su patria sin peligro de sus vidas y por considerar, además, que se trata de una aportación de fuerza humana y de raza a la nuestra en espíritu y en sangre que fundida con los aborígenes contribuyó a la formación de nuestra nacionalidad [...]”.

⁵⁷ Villaseñor, Juan Pablo, *Op. cit.*, p. 24 y 25

⁵⁸ *Ibidem*, p. 127.

La decisión presidencial de recibir al exilio republicano, fortaleció el proyecto político de Cárdenas en el ámbito internacional, que deseaba ser visto como un nuevo Estado social y soberano, por lo que la decisión de apoyar a los republicanos españoles se llevó a cabo a pesar de que había “muchos grupos en nuestro país, que se habían identificado al estallido de la guerra con posiciones pro fascistas o conservadoras y tradicionalistas, se opusieron con todo su empeño a que la misión del asilo tuviera éxito [...] esgrimían razones de seguridad nacional, pues tendían a identificar a los refugiados con bandas de criminales que huían de la justicia franquista [...] pretendían mantener a México alejado de elementos nocivos que eventualmente se convirtieran en focos de agitación política, en particular comunistas y socialistas”.⁵⁹

Hay otras posturas que consideran que paradójicamente, la política migratoria cardenista no fue igual para todos los solicitantes de refugio que provenían de la guerra y la persecución en Europa. En su mismo V Informe de gobierno el presidente Cárdenas dijo:

“Tal política de puerta abierta, para la población asimilable, contrasta con la actitud restrictiva asumida ante otras inmigraciones que generalmente se mantienen divorciadas de los elementos nacionales a los que desplazan de sus actividades económicas, se concentran en los centros urbanos y administran sus capitales especulativos sin asociarse definitivamente a los destinos del país”.

De acuerdo con el historiador español exiliado en México, Rafael Segovia, hubo discriminación para aquellos refugiados que no significaban un beneficio para México o que no pudieran financiar su viaje o que no quisieran dedicarse al área agrícola: “Ignacio García Téllez, le escribe al ministro mexicano en Francia, don Luis I. Rodríguez, acerca del problema que representan los refugiados ‘por carecer de elementos para sus subsistencia, por ser de profesiones inadmisibles a nuestro medio, por dedicarse a actividades que están controladas por organizaciones

⁵⁹ Serrano Migallón, Fernando, *“Duras las tierras ajenas... Un asilo, tres exilios”*, FCE, México, 2002, p. 56 a 58.

sindicales o por ser irreadaptables a las señaladas oportunidades que se les ofrecen de incorporarse a la vida agrícola”⁶⁰.

Refugiados españoles que viajaron a México						
	Campeños	Obreros	Oficinistas	Intelectuales	Técnicos	Varios
Sinai	118	276	83	267	84	29
Ipanema	72	167	81	134	33	28
Mexique	260	387	79	135		155
Grupo I				818		
Grupo II	3	38		127		112
Grupo III		8		48		57
Grupo IV	14	61		134		146
Totales	537	937	243	1163	117	527

Fuente: Rafael Segovia, “La difícil socialización del exilio, trasterrados”, Nexos, México, volumen XVIII, número 205. Año 18, enero de 1995.

La tabla muestra que los intelectuales representan casi una tercera parte de los refugiados españoles frente a los otros refugiados, con otras actividades y origen social.

Para la investigadora Daniela Gleizer fue “una política selectiva, que se basaba en el grado de asimilación racial y cultural de los extranjeros que desean ser admitidos en México”.⁶¹

A pesar de las múltiples solicitudes de asilo por personas con origen judío, hechas al gobierno de México, la migración judía a México se prohíbe el 27 de abril de 1934 por la Circular Confidencial no. 157 de la Secretaría de Gobernación, que incluía también otras nacionalidades y distintos grupos étnicos “[...] la prohibición de entrada a los gitanos ‘por sus malas costumbres [...]’; y la de albaneses, afganos, [...] debido a su mezcla de sangre, índice de cultura, hábitos, costumbre’ resultan exóticos para nuestra psicología”.⁶²

La política selectiva y discriminatoria del gobierno cardenista, se debió también a que había una concepción muy cerrada de la soberanía, en la que ni siquiera se

⁶⁰ Segovia, Rafael, “La difícil socialización del exilio. Trasterrados”, Revista Nexos, Edit. Cal y Arena, México, Año 18, volumen XVIII, núm. 205, enero de 1995, pp. 65-76.

⁶¹ Gleizer, Daniela, *México frente a la inmigración de refugiados judíos 1934-1940*, CONACULTA-INAH, México, 2000, Introducción, p. 15.

⁶² *Ibidem*, p. 96.

aceptaba que los derechos humanos formaban parte del derecho internacional y es hasta mediados del siglo XX, que el concepto de refugio se configura en el ámbito internacional, con la aprobación en la Asamblea General de las Naciones Unidas de la Convención del Estatuto de los Refugiados de 1951 y comienza a ser un derecho humano garantizado y protegido por la comunidad internacional.

El presidente Lázaro Cárdenas aseveró en su IV Informe de gobierno que:

“Los derechos llamados del hombre [...] no son normas de derecho internacional, sino que su validez proviene del derecho interno [...] .“

Para Serrano Migallón “Hablando de asilo, la utilidad de las normas jurídicas mexicanas no radica en su efectividad como reglas para proteger la integridad social o territorial [...] sino como argumentos a favor de la política de asilo que determine el poder Ejecutivo.”⁶³ Pero en el caso de los judíos, en ningún documento se menciona a los judíos como refugiados que huían de la persecución del régimen nazi.

En este contradictorio periodo se fortalece y se eterniza el mito de que México es un país de “puertas abiertas”, porque el grupo en el poder la oficializa como parte de la ideología que cohesiona a la nación; se incluye en los conceptos de historia de los programas de educación pública; se difunde como parte de la política exterior y que ha fuerza de tanto repetirse forma parte del ideario popular; es una especie de apotegma.

2.3. La unidad nacional y el incumplimiento de los compromisos contraídos.

La política de gobierno de Manuel Ávila Camacho (1940-1946), fue la “unidad nacional”, como una forma de reconciliar y unir a la sociedad mexicana, confrontada por las políticas de corte popular de Lázaro Cárdenas. La Segunda Guerra Mundial favoreció el crecimiento industrial; la importación de materias primas; el acercamiento a los Estados Unidos a través de una amplia colaboración política, económica y militar en contraposición a su antecesor; así como la celebración de múltiples

⁶³ Serrano Migallón, Fernando, *Op. cit.*, p. 80.

convenios, entre ellos, el de los braceros mexicanos para trabajar el campo estadounidense; institucionalizó la seguridad social con la creación del Instituto Mexicano del Seguro Social y el corporativismo como una forma de cerrar filas ante su investidura y su proyecto político.

A través de nuestra investigación en relación con el momento en que la Guerra Mundial producía grandes desplazamientos humanos que buscaban protección en otros Estados, como consecuencia del nazismo; encontramos que el presidente Ávila Camacho continuó recibiendo a los republicanos españoles, pero la disposición para abrir las puertas a otros desarraigados provenientes de la guerra, no fue del interés presidencial.

Esta aseveración como puede confirmarse en la investigación de Gloria Carreño y Celia Zac, “La política mexicana hacia los refugiados durante la Segunda Guerra Mundial, se caracterizó por una falta de interés en contribuir a resolver tal problema (...) la actitud gubernamental en la práctica fue evitar este tipo de inmigración. El acuerdo concertado entre el presidente de México, Manuel Ávila Camacho y el primer ministro del Gobierno Polaco en el exilio Wladyslaw Siroski; en diciembre de 1942 en el curso de una visita de éste a nuestro país, fue presionado por el interés de los aliados a resolver varios aspectos [...]”.⁶⁴

En 1942, con base en intereses militares estadounidenses y a petición del presidente Franklin D. Roosevelt, el presidente Ávila Camacho se compromete inicialmente a recibir a veinte mil polacos refugiados en Irán. Ante la demora del gobierno mexicano para extender las visas y permitir su llegada, el primer ministro del gobierno polaco en el exilio, general Wladislaw Siroski arribó a México en visita oficial el 28 de diciembre de 1942.

En junio de 1943 llegaron a México, con financiamiento de los Estados Unidos, solamente 1500 polacos (judíos, católicos y protestantes), entre los que había 387 niños huérfanos; todos fueron instalados en la Hacienda de Santa Rosa, en el Estado de Guanajuato, cuyo acondicionamiento y organización se hizo con capital y supervisión del gobierno de Roosevelt. El complejo incluyó un orfanato, a cargo de una orden religiosa también estadounidense.

⁶⁴ Carreño, Gloria y Celia Zac de Zukerman, *Op. cit.*, p. 5.

Los refugiados polacos estuvieron en Santa Rosa hasta el fin de la guerra, para después salir del país, como lo había determinado Ávila Camacho.

“El primer problema atendido fue el de los huérfanos, a finales de enero de 1946, Elías Garza, cónsul estadounidense en León, se ocupó (...) para encontrarles acomodo en Estados Unidos. Estos empezaron a salir el 2 de marzo de 1946, hacia diferentes instituciones y escuelas en Estados Unidos.”⁶⁵

Este episodio denuncia un acto de segregación que es cuando una elite gobernante mantiene a un grupo social determinado a distancia y lo limita a espacios propios, que únicamente pueden abandonar en determinadas condiciones.

Cierto es que este disminuido grupo de personas fueron afortunadas en encontrar un país en que los recibiera y que los salvara de morir. Lo desconcertante es que el gobierno de México, con base en su política migratoria restrictiva para todo aquel que no fuera de origen español, los desconoció como refugiados y dejó a su suerte a los otros 18,500 polacos; lo que nos interesa es saber que los niños refugiados no tuvieron ningún tipo de protección adicional por parte del gobierno mexicano.

En cuanto a la seguridad nacional en 1942, el Departamento de Investigación Política y Social se encargaba de los asuntos de política interna, pero también era “un servicio de inteligencia orientado principalmente al control de extranjeros”.⁶⁶

“Los gobiernos de Alemán, Ruiz Cortinez, López Mateos y Díaz Ordaz adoptaron una posición pasiva en relación con el asilo, esto es, se otorgaba cuando era solicitado y solo así”.⁶⁷

Inclusive, durante los gobiernos de Gustavo Díaz Ordaz y Luis Echeverría, los que fueran los niños de Morelia, les solicitaron a cada uno en su momento, que les otorgaran la naturalización mexicana; trámite al que Díaz Ordaz se comprometió, pero nunca cumplió. En el gobierno de Echeverría, su secretario de Relaciones

⁶⁵ Carreño, Gloria y Celiz Zac de Zukerman, *Op. cit.*, p. 272.

⁶⁶ Secretaría de Gobernación, Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN), *Reseña histórica. Antecedentes de los servicios de inteligencia en México, Servicios de Inteligencia en el Marco de la Guerra Fría (1947-1989)*, [Página electrónica], México, última modificación jueves 18 de diciembre 2014, primer párrafo. Dirección URL: <http://www.cisen.gob.mx/cisenResena.html> [Última consulta. 9 de julio de 2015].

⁶⁷ Serrano Migallón, Fernando, *Op. cit.*, p. 63.

Exteriores Emilio Rabasa, decidió a discrecionalidad la naturalización de solo 35 de un grupo de 220, argumentando que “no todos reunían los requisitos”.⁶⁸

El mito de que México era un país de “puertas abiertas” ya estaba consolidado, por lo que no fue prioritario implementar políticas públicas orientadas a dar soluciones duraderas a las personas que lo habían perdido todo, en su condición de refugio. Aunque las decisiones se siguieran tomando de manera discrecional, y desde luego sin considerar las obligaciones que el Estado mexicano tenía como miembro de Naciones Unidas y participante voluntario en la adopción de los Tratados Internacionales en materia de refugio.

2.4. Luis Echeverría Álvarez y su política ambivalente.

El mandato presidencial de Luis Echeverría Álvarez (1970-1976), se desarrolló en una época en que la figura presidencial era omnipotente. “La concentración y centralización del poder en el titular del Estado dio forma a un régimen político cerrado, jerarquizado, sujeto a la arbitrariedad y el autoritarismo”.⁶⁹

Luis Echeverría comenzó su mandato con un mundo que estaba cambiando, en México las nuevas generaciones manifestaban su descontento por un régimen posrevolucionario envejecido, intolerante y autoritario.

Durante el sexenio de Díaz Ordaz, Luis Echeverría había sido secretario de Gobernación, periodo en el que se aplica una política de genocidio al grupo social que participó en el movimiento estudiantil de 1968; medida que provocó una crisis política, cimbró al régimen posrevolucionario, afectó la llamada “unidad nacional” y debilitó la legitimidad del Estado y de la figura presidencial.

Durante su mandato, Luis Echeverría intentó restablecer la “unidad nacional”, de acuerdo con el testimonio de Joel Ortega Juárez, líder del movimiento estudiantil de 1971: “El presidente, que había tomado posesión el 1 de diciembre de 1970, llegó con la intención [...] de “restañar” las heridas políticas, sociales que había dejado la

⁶⁸ Villaseñor, Juan Pablo, *Op. cit.*, p. 128-129.

⁶⁹ Anguiano, Arturo, *El ocaso interminable. Política y sociedad en el México de los cambios rotos*, Ediciones Era, 2010, p. 35.

matanza del 68. Ofreció una “apertura democrática”, es decir cambiar el autoritarismo, pero fue pura demagogia”.⁷⁰

Al poco tiempo de volvió a actuar con total impunidad en contra de los estudiantes, al reprimir la marcha del 10 de junio de 1971, con el grupo paramilitar de los Halcones. La ausencia de dialogo, espacios democráticos y respeto a los derechos humanos de la izquierda en México, derivó en una militancia política perseguida y en la conformación de movimientos guerrilleros en distintos puntos del país, que fueron aplastados mediante la llamada guerra sucia.

La represión hacia los grupos opositores armados fue quizá tan dura, como la que implementaron las dictaduras en Argentina, Chile, Brasil o Uruguay, con decenas de perseguidos, detenidos, torturados, desaparecidos de los que a la fecha se desconoce su paradero, y muertos.

“Desde dos decenios antes se había implantado el proyecto económico denominado *desarrollo estabilizador*, que el gobierno pensó que debía ser modificado ante un desgaste de la economía mexicana que se le manifestaba en su incapacidad para satisfacer la demanda creciente de empleos ante un desmedido crecimiento de la población, déficit creciente en la balanza comercial, dificultades para limitar las importaciones [...] y la deuda externa”.⁷¹

En el ámbito internacional Echeverría Álvarez pretendió que México fuera reconocido como el líder de los países del “Tercer Mundo” (término acuñado por el demógrafo y economista francés Alfred Sauvy y que se refiere a los países subdesarrollados o en vías de desarrollo), que comprende a los países no alineados en América Latina, como una forma de demostrar al mundo que el suyo, era un régimen tolerante capaz de ser interlocutor entre países con distintas ideologías y al mismo tiempo alejarse de las imposiciones y la dependencia económica y política de los Estados Unidos, enarbolando el Panamericanismo, que pretendía colocar a los países en desarrollo de igual a igual frente a la potencia estadounidense.

Paralelamente al contexto que enfrentaba México, en el mundo los países de África y Asia que habían logrado su independencia luchaban por su soberanía y su

⁷⁰ Ortega Juárez, Joel, *Libertad de manifestación: conquista del movimiento del 10 de junio de 1971. Testimonios de un hecho histórico*, UNAM, México, 2013, p. 25-26.

⁷¹ Serrano Migallón, Fernando *Op. cit.*, p. 302.

desarrollo económico y continúa la bipolaridad política e ideológica. En la región latinoamericana hubo importantes movimientos políticos y culturales que buscaban un mundo menos desigual; como el triunfo de la Revolución cubana, el peronismo en Argentina o la llegada al poder de la Unidad Popular en Chile, que provocaron que las oligarquías nacionales y los Estados Unidos se sintieran amenazados en sus propios intereses, por lo que el gobierno estadounidense implementó una estrategia de seguridad en contra de los movimientos progresistas o simpatizantes del mundo socialista, estableciendo estrategias de apoyo militar, de combate a los movimientos libertarios y la instauración de regímenes totalitarios en la región.

Los opositores a los gobiernos militares impuestos fueron brutalmente reprimidos, por lo que los perseguidos políticos, sus familias y simpatizantes que tuvieron la oportunidad, buscaron un Estado que les diera protección huyendo de su país o refugiándose en las legaciones diplomáticas de países europeos, de Cuba y México entre otras.

El clamor de asilo político de los perseguidos del cono sur, proporcionó al presidente Echeverría la posibilidad de fortalecer su desprestigiado gobierno, reavivando a México en el plano internacional como un país de asilo.

La pérdida de legitimidad del presidencialismo echeverrista, originada por su gobierno represor, fue una de las razones por las que se interesó en otorgar asilo a los allendistas de distintas tendencias, incluyendo a la familia del propio Salvador Allende y a los perseguidos por las otras dictaduras y magnificar su acción.

Luis Maira escribió “[...] el exilio chileno en México fue pequeño en número, [...] fue muy activo políticamente, [...] bastante calificado en cuanto a la representación de los que vinieron. [...] en México hubo un mito de que el exilio chileno era casi tan grande como el español [...] nunca pasaron de 2,500 [...]”.⁷²

Sí bien es cierto que esta conveniente postura de México, ofreció la posibilidad de sobrevivir a decenas de perseguidos chilenos, argentinos, uruguayos, brasileños y a muchos otros perseguidos por las dictaduras latinoamericanas; también lo es que

⁷² Maira, Luis, *et al*, *El exilio latinoamericano en México*, Carlos Vejar Pérez Rubio, Coordinador, Segunda edición, Colección: Debate y reflexión, CIALC-UNAM, México, 2010, p. 69.

hubo una disociación entre la forma de gobernar hacia el interior con una política de mano dura y el discurso en el ámbito internacional que pretendía ser progresista.

2.5. La participación de México en el refugio centroamericano. Creación de la COMAR.

Las guerras civiles en Nicaragua, El Salvador y Guatemala en los años 80, estallaron ante la ausencia de derechos civiles, laborales y sobre la tenencia de la tierra (reformas agrarias) que han tenido a la población sumergida en una profunda pobreza. La oligarquía que defendía sus intereses estaba apoyada por los gobiernos militares dictatoriales, que eran apoyados a su vez, por los Estados Unidos, para evitar el triunfo de gobiernos comunistas en América Latina.

“La década de los 80 se caracterizó por elevar la tensión de la guerra fría y guerras por el poder en los países en desarrollo alrededor del mundo: Durante esta década las superpotencias intervinieron en conflictos locales que pudieron haber sido menores y de menor duración pero en lugar de ello, produjeron desplazamientos de gran magnitud.”⁷³

Se sabe que en Nicaragua, los Estados Unidos apoyaron al régimen de Anastasio Somoza. En El Salvador la violencia política y las interminables dictaduras en el poder, originaron en los 70 el surgimiento de grupos como el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FFMLN) que reclamaban justicia social.

Hay que subrayar que la política exterior de México, durante el sexenio de José López Portillo (1976-1982), cuyo secretario de Relaciones Exteriores era Jorge Castañeda Álvarez De la Rosa (1979-1982), fue fundamental para que en los foros internacionales se reconociera y respetara el derecho de autodeterminación y justicia de los pueblos, tanto en el caso de Nicaragua, en el que el canciller logró, mediante su intervención en la Organización de Estados Americanos (OEA) el apoyo de los

⁷³ Cfr. ACNUR–Oxford, *The State of The World Refugees. Fifty Years of Humanitarian Action*, Estados Unidos, 2000, p. 105. “The 1980’s were characterized by heightened Cold War tensions and proxy wars in developing countries across the globe. During the decade, the superpowers intervened in local conflicts that might have been minor and short-lived, but which instead escalated and resulted in large-scale displacement magnitude”. (Traducción de la autora).

Estados latinoamericanos para que los Estados Unidos suspendiera su apoyo militar, económico y político al gobierno opresor.

De la misma manera, en el caso de El Salvador, México y Francia lograron el reconocimiento del frente Farabundo Martí de Liberación Nacional (FMLN), como interlocutor válido para solucionar el prolongado enfrentamiento interno en ese país.

Haremos referencia con más amplitud al caso de Guatemala, por ser el grupo migratorio de refugiados más numeroso después del republicano español, en México y porque fuimos partícipes de la última fase del *Programa de Integración Definitiva* (PAID), de los guatemaltecos que optaron por permanecer en México.

En Guatemala, grupos insurgentes organizados en el Partido Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG), se enfrentaron al régimen militar. En respuesta, las fuerzas armadas contrainsurgentes y sus fuerzas auxiliares civiles denominadas Patrullas de Autodefensa Civil (PAC) realizaron una fuerte contraofensiva para exterminar a la guerrilla, atacando brutalmente a las comunidades indígenas, lo que originó que casi un millón de campesinos se desplazaran a las comunidades cercanas a sus lugares de origen, a la capital guatemalteca, cruzaran la frontera hacia los países limítrofes o emigraran más lejos.

Los desplazados huyeron a Honduras, México, Costa Rica, Belice y Panamá, así como a Estados Unidos y Canadá, pero no todos fueron reconocidos como refugiados, porque ante el temor de ser deportados no solicitaban la protección del país al que lograban llegar y optaban por el ingreso como trabajadores migrantes o permanecían sin documentos.

“Los primeros grupos que migraron a México, fueron devueltos a Guatemala por las autoridades mexicanas, que carecían de las herramientas jurídicas para afrontar el fenómeno, que se presentaba muy diferente a las experiencias pasadas, dadas las condiciones y características originarias de estos grupos.”⁷⁴ Eran mayoritariamente campesinos, indígenas, analfabetas, estaban desnutridos y cruzaban la frontera mexicana con los hijos, los enfermos y los ancianos a costas. Parafraseando a la

⁷⁴ Haro Alamilla, Belinda Edith, *Refugiados guatemaltecos. nuevos mexicanos, ponencia para la Consulta Nacional sobre migración de la población indígena en México*, Primer Foro sobre Migración Indígena, Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, Mérida, Yucatán, 25 de agosto de 2006, p. 3.

escritora galardonada con el premio nobel Herta Muller; Todo lo que tenían lo llevaban consigo.

En 1981, la primera reacción del Estado mexicano fue deportar a los guatemaltecos que buscaban refugio, aduciendo que no reunían los requisitos de estancia en México [...] entre el 20 de julio y el 4 de agosto, alrededor de 3000 guatemaltecos fueron devueltos a su país [...] únicamente 46 habían alcanzado el asilo político y “[...] el ejército mexicano reforzó su vigilancia en los puestos migratorios más importantes de la región.”⁷⁵

El presidente López Portillo y parte de su gabinete, tenían inicialmente una actitud reticente a otorgar asilo al numeroso flujo de refugiados “[...] el consenso al interior del gobierno [...] tardo varios años en formarse. Predominaron dos visiones: aquella que lo percibió como una consecuencia inevitable del conflicto en Centroamérica y consideró [otorgar] el refugio a todas las poblaciones expulsadas por la guerra y aquella otra que lo veía como un problema para México, minimizaba las repercusiones internacionales del fenómeno y proponía rechazarlos”.⁷⁶

Dar refugio a masas indígenas y campesinas no redituaba en los foros internacionales, lo mismo que otorgar asilo a destacados intelectuales, líderes políticos o clases medias urbanas con títulos universitarios, que aportaran, a manera de “salvoconducto”, sus conocimientos al país.

Ante las protestas de distintos sectores mexicanos, y de la comunidad internacional, México recibió a los refugiados centroamericanos. Según cifras del ACNUR, eran aproximadamente 200 mil guatemaltecos, aunque solo se registró a 46 mil como refugiados, muchos otros entraron como refugiados dispersos y no se contabilizaron.

El 22 de julio de 1980 (DOF), se creó la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR), como una Comisión intersecretarial de carácter permanente, para estudiar las necesidades de los refugiados en el territorio nacional, proponer las

⁷⁵ Hernández Castillo, Rosalva, *et al*, *La experiencia del refugio en Chiapas. Nuevas relaciones en la frontera sur mexicana*, Academia Mexicana de Derechos Humanos, México, p. 51 a 53.

⁷⁶ Imaz, Cecilia, *La práctica del asilo y el refugio en México*, ACNUR, México, 1995, p. 89.

relaciones con organismos internacionales, apoyar proyectos de ayuda y buscar soluciones permanentes para los refugiados:

Pero la magnitud de los flujos masivos de centroamericanos, no derivó en la adopción de los instrumentos internacionales sobre refugio, ni en una nueva legislación que estableciera los lineamientos de la política pública estatal, para dar protección a los refugiados.

El 1º de abril de 1982, se publica en el DOF, la apertura de la sede del ACNUR en México, que de acuerdo con la definición de refugiado de su propio Estatuto, asegura la protección de los refugiados en los Estados que no son parte de la Convención de 1951, reconociendo a los desplazados bajo su mandato, que fue ampliado por Naciones Unidas para reconocer y atender a los desplazados por la violencia generalizada, la opresión extranjera, los conflictos internos y la violación masiva de los derechos humanos, de acuerdo con la Convención sobre Refugiados de la Organización para la Unidad Africana (OUA), aprobada por la Asamblea de Jefes de Estado y de Gobierno, en Addis Abeba, el 10 de septiembre de 1969, en vigor el 20 de junio de 1974 y la Declaración de Cartagena de 1984, instrumento no vinculante adoptado por la OEA en Cartagena, en noviembre de 1984.

Para atender la emergencia, la ayuda humanitaria internacional no se hizo esperar, a la que se sumó la iglesia católica en Chiapas. Las constantes incursiones en la frontera de las fuerzas contrainsurgentes guatemaltecas conocidas como *kaibiles* para exterminar a los indígenas, obligaron al gobierno en 1984, a reubicar a 20 mil refugiados en campamentos establecidos en los Estados de Campeche y Quintana Roo.

En 1984 “El secretario de Gobernación Manuel Bartlett Díaz, anunció que se impedirían nuevos asentamientos en la frontera y que se había acordado cancelar todas las atenciones de México hacia los refugiados en Chiapas debido a que “se pone cada vez más peligroso la soberanía nacional, en virtud de que tenemos una interrelación con todos los problemas de carácter político que se han suscitado en Guatemala y en otros países de Centro América.”⁷⁷

⁷⁷ Hernández Castillo, Rosalva, *et al*, *Op. cit.*, p. 61. (Declaración publicada en la revista *Proceso*, núm. 393, del 14 de mayo de 1984).

La incapacidad del gobierno mexicano para enfrentar el reconocimiento de *facto* como refugiados a cientos de centroamericanos, provocó inclusive fuertes fricciones entre autoridades del gobierno mexicano y funcionarios del ACNUR, y Manuel Bartlett, declaró *non grato* al representante del ACNUR en México, Pierre Jambor quien fue sustituido en 1984.

Entre las barreras que enfrentaba México ante el nuevo fenómeno, es que no había ratificado su adhesión a la Convención de Ginebra y su Protocolo y no poseía una legislación sobre refugio, la **Ley General de Población** de 1974, contemplaba solamente la figura de asilado político.

El traslado de los refugiados a los Estados de Campeche y Quintana Roo, fue muy cuestionado por los métodos utilizados por las autoridades mexicanas “De acuerdo con la Diócesis de San Cristóbal la COMAR puso en práctica sus decisiones de una manera inaudita [...] presiones, quema de campamentos, golpes, refugiados torturados, cerco de hambre, amenazas, campaña desinformativa, bloqueo de testigos, secuestros de personas, detención gravemente irresponsable de los refugiados durante su traslado a Campeche, movilización de elementos policíacos.”⁷⁸

Muy a pesar de la oposición inicial tanto del gobierno como de sectores conservadores y racistas, finalmente México asumió la permanencia temporal de los refugiados guatemaltecos, con la intención de que retornaran a Guatemala en cuanto concluyera la guerra civil.

Los refugiados guatemaltecos que optaron por permanecer en los campamentos del sureste mexicano, recibieron apoyo de la comunidad internacional, cuyos fondos estuvieron a cargo del ACNUR, y posteriormente, una vez creada la COMAR, implementaron distintos programas orientados a su autosuficiencia e integración definitiva. Objetivos específicos y resultados, pueden consultarse en los Informes de labores de la COMAR.⁷⁹

Con el cambio de política frente al fenómeno del refugio centroamericano, México participó en importantes foros regionales e internacionales como Grupo

⁷⁸ Hernández Castillo, Rosalva, *et al*, Op. cit., p.62.

⁷⁹ Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR), SEGOB, *Informes de Labores*, [Página electrónica], México, 2006-2012. Dirección URL: <http://www.comar.gob.mx/es/COMAR/Informes> [Última consulta 9 de julio de 2015]

Contadora, Esquipulas I y II, para buscar soluciones que pacificaran la a los países en pugna, de los que surgieron documentos como el Acuerdo Esquipulas II denominado *Procedimiento para establecer una paz firme y duradera en Centroamérica* (1987) y, el *Plan Especial de Cooperación para Centroamérica* (1988).

2.6. México ratifica los Instrumentos Internacionales y toma la estafeta de la protección y asistencia a los refugiados.

Los Tratados Internacionales denominados como **Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951** y su **Protocolo de 1967**, considerados los principales instrumentos jurídicos internacionales en materia de refugio, fueron ratificados por el Gobierno mexicano el 17 de abril del 2000, durante el mandato del presidente Ernesto Zedillo (1994-2000); 49 años después de su aprobación por Naciones Unidas y siete meses antes de que terminara el periodo presidencial de Ernesto Zedillo.

En el Decreto Promulgatorio publicado en el DOF el 25 de agosto del 2000, el México estableció mediante una Declaración Interpretativa la siguiente Reserva:

DECLARACIONES INTERPRETATIVAS

“Corresponderá siempre al gobierno de México determinar y otorgar de conformidad con sus disposiciones legales vigentes la calidad de refugiado [...]”.

Es así que al inicio de la administración de Vicente Fox Quezada, el ACNUR transmitió la estafeta a la COMAR, para aplicar el procedimiento de *reconocimiento* de la condición de refugiado.

Como parte del equipo de la COMAR, participamos del proceso de reestructuración aplicado por la coordinadora general, para sacar del letargo en que se encontraba la institución.

Lo más apremiante era la conclusión del refugio guatemalteco, que implicaba concluir los programas de integración definitiva, naturalización y escrituración de predios. Programas con un rezago significativo ante la indiferencia y la falta de ética

profesional de servidores públicos enquistados en el sistema, que aseguraban que concluir con los programas de integración definitiva y naturalización, significaba irse al desempleo.

Sin profundizar en el tema, la integración definitiva culmina con un adelanto significativo en la naturalización de todos aquellos que así lo solicitaron; la entrega de títulos de propiedad de tierras con enfoque de género y protegiendo la seguridad jurídica de los menores, en los Estados de Campeche y Quintana Roo; el reconocimiento por parte de los Congresos estatales de “poblados”, para los campamentos habitados por los nuevos mexicanos.

La conclusión de los programas del gobierno federal y otros de los organismos internacionales, no significa que se haya beneficiado el 100% de los interesados, debido a que la población presenta comportamientos de movilidad circular entre México y Guatemala; migra a los Estados Unidos en busca de trabajo; u optaron por conservar su nacionalidad de origen.

El grado de cumplimiento de los tres niveles de gobierno, para incluir a éstos nuevos mexicanos, en los programas gubernamentales de salud, educación, desarrollo social y recibir los beneficios a los que tiene derecho cualquier ciudadano mexicano, así como el estado que guardan sus poblados, es un tema que merece una investigación objetiva, cualitativa y cuantitativa aparte.

Dejaremos a un lado el procedimiento del *reconocimiento* de la condición de refugiado,-y su implementación *ad hoc*, ante la inexistencia de la legislación correspondiente-, por no ser tema de esta investigación.

Nos ocuparemos de la asistencia que se otorga a los solicitantes de refugio y refugiados. Corresponde a la Dirección de Asistencia y Desarrollo, bajo la determinación de las políticas y estrategias de la Coordinación General, supervisar los procedimientos de asistencia a los refugiados en materia de regularización migratoria, atención social y reunificación familiar, en el marco de la legislación nacional y los tratados e instrumentos internacionales vigentes en la materia.⁸⁰

⁸⁰ COMAR, SEGOB, *Manual de Organización Específico de la Coordinación General de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados*, Oficio No. DGRH/810/0115 del 9 de febrero de 2010, p. 16.

La instrumentación de procedimientos para otorgar asistencia institucional topó con un desconocimiento casi generalizado en materia de refugio, de los servidores públicos con capacidad de mando o con funciones de atención a los usuarios de servicios en los tres órdenes de gobierno, por lo que el acompañamiento del ACNUR y la organización no gubernamental Sin Fronteras (SF), en el proceso de sensibilización y capacitación fue constante e invaluable.

Otras veces, hubo que tocar las “fibras” sensibles y recordarles la vieja concepción nacionalista del “prestigio” internacional de México en materia de refugio, para alcanzar los primeros acuerdos de colaboración interinstitucional en materia de reunificación familiar, salud y educación, en beneficio de los solicitantes de refugio y refugiados.

Con la finalidad de desarrollar mecanismos que permitieran la más adecuada Determinación del Interés Superior del Niño [DIS], en el caso de Menores No Acompañados (MENA) en condición de refugio, concertamos con otras instituciones acciones encaminadas a coordinar y fortalecer mecanismos de protección ante la vulnerabilidad de este grupo de la población refugiada.

Durante nuestra participación en las mesas de discusión del *Programa Interinstitucional de Atención a niñas, niños y adolescentes fronterizos*, se solicitó el apoyo del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), para implementar acciones y políticas públicas encaminadas a atender a los MENA solicitantes de refugio y refugiados.

Se propuso la implementación de un Protocolo de asistencia interinstitucional que permitiera a los MENA, no permanecer en las estaciones migratorias e ingresar a los albergues del Sistema Nacional DIF, o instituciones de asistencia privada aprobados por esta institución, a fin de cumplir con los estándares de protección internacional para niñas, niños y adolescentes solicitantes de refugio y refugiados. Así como que aquellos canalizados a los albergues de las fronteras norte y sur del país, no se les “alojara” en las estaciones migratorias del Instituto Nacional de Migración, para su repatriación, sino que se identificara a los solicitantes de refugio para que éstos siguieran su procedimiento de reconocimiento de refugio en los

albergues, considerando sus circunstancias y su edad. Las propuestas fueron escuchadas, pero nunca atendidas.

En ese periodo hubo cuatro casos de menores no acompañados en condición de refugio. Tres de ellos, hermanos, habían cruzado uno o dos océanos, distintos países e infinidad de riesgos en su camino hacia los Estados Unidos, previo pago de sus familiares a traficantes de personas. Sus edades estaban entre los ocho y los 17 años.

Todos fueron instalados a una de casa de huéspedes, seleccionada por Sin Fronteras, que albergaba solicitantes de refugio de sexo masculino, de todas las edades y de cualquier nacionalidad.

Una madrugada, los hermanos desaparecieron del lugar de hospedaje; suponemos que rehicieron contacto con los traficantes de personas para llegar a los Estados Unidos.

El otro adolescente, proveniente del Centro-Este de Europa, de 15 años de edad, pretendía cruzar la frontera para encontrar a su madre –solicitante de refugio- al Norte de los Estados Unidos; fue abandonado por el traficante de personas antes del cruce en la frontera Norte, en donde fue detectado, asegurado y trasladado por agentes migratorios a la Estación Migratoria de “Las agujas” de la ciudad de México, para su repatriación.

El menor solicitó refugio y en tanto la COMAR reconocía su condición de refugiado, Sin Fronteras tramitó su salida, utilizando la figura de tutor, recomendada en estos casos por Naciones Unidas, como medida favorable al interés del niño y lo traslado a la casa de acogida.

El día que los hermanos se fueron, ante el inminente riesgo al que estaba expuesto el menor no acompañado, sin las condiciones adecuadas para salvaguardar su integridad, solicitamos al Sistema Nacional DIF que le proporcionara un lugar seguro en alguno de sus albergues, con carácter de urgente.

El Sistema Nacional de Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF) alegó que no podían recibirlo porque no sabían “que experiencias de vida había tenido”, sin una valoración previa de la Determinación del Interés Superior del Niño. Su recepción en alguna instancia de asistencia privada, quedó sujeta a la aprobación del SNDIF.

Ante la falta de alternativas nos hicimos cargo de su cuidado, pero debido a la irregularidad de la medida, se nos instruyó para otorgar la custodia del adolescente a un refugiado de su misma nacionalidad, conocido de la familia del menor.

La COMAR otorgó al menor el *reconocimiento* de refugio y solicitó junto con el ACNUR, a la Embajada de los Estados Unidos, la expedición de una visa humanitaria para que pudiera reunirse con su madre.

Los Estados Unidos no expidieron la visa humanitaria, por lo que algunas semanas después, el menor retomó su camino de la misma forma en la que llegó a México.

Dos semanas después, su madre llamó para decirnos que su hijo había cruzado el desierto y los Estados Unidos hasta el Estado de Wisconsin, con un brazo roto y su patineta en el otro y tan agotado que durmió tres días seguidos.

No se logró “el equilibrio perfecto entre la condición personal del niño y la aplicación de las normas de protección de él, lo que traducido significa lograr el interés superior del niño”.⁸¹

2.7. La migración y la política de seguridad nacional del presidente Felipe Calderón Hinojosa.

Para describir con exactitud, la política de seguridad nacional del gobierno del presidente Felipe Calderón (2006-2012), no remitimos al Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2007-2012,⁸² a fin de mencionar las estrategias relacionadas con las fronteras,

⁸¹ Vestri, Gabriel y Nuria González Martín, *Los menores de edad migrantes no acompañados y sus exigencias jurídicas. Un diálogo entre España y México*, Universidad Pablo de Olavide, Sevilla, España, 2012, p. 74.

⁸² Presidencia de la República, Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, [En línea], Talleres de Impresión de Estampillas y Valores de la SHCP, México, 2007, p. 67 a 71. Dirección URL:

http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/pdf/PND_2007-2012.pdf

[Última consulta: 9 de julio de 2015]

la regulación de los flujos migratorios y la participación de las Fuerzas armadas en el combate a la delincuencia.⁸³

El PND es un documento en el que se establecen los objetivos nacionales, las estrategias y las prioridades de desarrollo para la administración pública del Estado. El de referencia establece en su Objetivo 14:

Estrategia 14.1 [...] La problemática de las fronteras en materia de seguridad requiere de la acción coordinada de los diferentes cuerpos policíacos [...], para tener una cobertura más amplia de vigilancia y mayor capacidad de respuesta, [...].

Estrategia 14.2 Crear canales para el intercambio de información y de estrategias en materia de seguridad fronteriza.

Con los países vecinos del norte y del sur se trabajará conjuntamente para afinar mecanismos de intercambio de información que permitan controlar adecuadamente el tránsito de personas entre un país y otro, para proteger los derechos de los migrantes [...]. (subrayado nuestro)

Protección de derechos humanos de los migrantes, nunca menos lograda y nunca más vulnerados que en el sexenio del presidente Calderón.

De acuerdo con el *Programa para la Seguridad Nacional 2009-2012*, publicado en el DOF el 28 de agosto de 2009, por seguridad nacional se entienden las acciones destinadas de manera inmediata a mantener la integridad, estabilidad y permanencia el Estado mexicano, que conlleven a la protección de la nación mexicana frente a las amenazas y riesgos; a la preservación de la soberanía e independencia; a mantener el orden constitucional y las instituciones; a la defensa del Estado respecto de otros Estados o sujetos de derecho internacional y la preservación de la democracia.

⁸³ El PND 2006-2012 presenta en la página 2 la leyenda: “Se prohíbe la reproducción total o parcial de este documento por cualquier medio sin previo y expreso consentimiento de la Oficina de la Presidencia de la República Mexicana a cualquier persona y actividad que sean ajenas a las mismas”. A través de la solicitud de Información pública con Número de Folio 0200001682, del 19/11/2014, se pidió a la Presidencia de la República “autorización” para su reproducción parcial. Misma que se concedió con fecha 17/12/2015. Consideramos que la prohibición para difundir su contenido es una clara violación de la Oficina de la Presidencia al derecho a la información, regulado en el segundo párrafo del artículo 6º Constitucional.

Este Programa señala entre las amenazas de la seguridad nacional:

“1.4.2.5. Vulnerabilidades en fronteras [...] que se ven potenciadas por la deficiente vigilancia de algunos tramos de las fronteras terrestres, los flujos migratorios indocumentados [el subrayado es nuestro]; el tráfico ilícito de armas, drogas y personas; [...]”

México aplicó la Iniciativa Mérida, que es un programa de cooperación conjunta entre los Estados Unidos y México, en contra del tráfico de drogas y el crimen organizado, cuyo objetivo fue atacar la creciente capacidad operacional y financiera de los grupos involucrados en el tráfico de drogas, armas y personas, así como de otras actividades criminales transnacionales. Se legisló un marco punitivo más duro para combatir la criminalidad.

La “guerra” contra la delincuencia, provocó una situación de mayor riesgo hacia los migrantes y de mayor vulnerabilidad para niñas, niños, adolescentes, mujeres y ancianos, aumentando los casos de extorsión, secuestro, violaciones, asesinatos y otros delitos cometidos por la delincuencia organizada y por agentes de los cuerpos de seguridad del Estado (INM, policías locales, estatales o federales)

Los migrantes indocumentados, al tratar de convertirse en personas invisibles ante los agentes de un Estado que criminaliza su paso hacia los Estados Unidos, se convierten en presas fáciles de la delincuencia organizada.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos, como respuesta a la solicitud de Opinión Consultiva hecha por México en mayo de 2002 respondió:

“Es inaceptable que un Estado americano subordine o condicione, de cualquier forma, la observancia de los derechos humanos fundamentales a la consecución de objetivos de política migratoria contenidos en sus leyes, soslayando obligaciones internacionales derivadas del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y otras obligaciones del Derecho Internacional de los Derechos Humanos [...] aunque para justificar tal comportamiento se

invocaran objetivos y política interna previstos en la legislación doméstica, y considerados [...] legítimos [...].”⁸⁴

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), “entre septiembre de 2008 y febrero de 2009 tuvo conocimiento de 198 casos de secuestro en los que se privó de su libertad a 9,758 migrantes. Se documentó que en el sur del país fueron secuestrados el 55% de las víctimas [...]”⁸⁵ Y el asesinato de los 72 migrantes indocumentados entre los que había menores de edad, por el cártel de *Los Zetas* en el rancho El Huizachal, del municipio de San Fernando, Tamaulipas, en agosto de 2010, cuyo expediente ha sido clasificado como reservado por el gobierno federal, son dramáticos ejemplos de una política errónea.

La estrategia de seguridad nacional para combatir la delincuencia y el crimen organizado durante el sexenio de Felipe Calderón, agudizó la concepción de fronteras más controladas por los aparatos de seguridad del Estado; una política criminalizadora y una legislación migratoria de carácter sancionatorio, hacia las personas migrantes indocumentadas o sujetas a protección internacional, provocando una mayor vulnerabilidad sobre todo para niñas, niños y adolescentes migrantes.

⁸⁴ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Opinión Consultiva OC-18/03*, *Op. cit.*, p. 15.

⁸⁵ Comisión Nacional de Derechos Humanos, “*Informe Especial sobre secuestro a migrantes en México*”, México, 22 de febrero de 2011, p. 76.

CAPÍTULO III. Movilidad humana en territorio mexicano.

En el Capítulo anterior, revisamos los antecedentes de la política migratoria mexicana que delinearon la imagen de México como un país de “puertas abiertas”. Ahora, intentaremos ubicar el fenómeno migratorio en el México del Siglo XXI.

Lo haremos desde un enfoque sociológico, jurídico, geográfico y cuantitativo, considerando a los mexicanos que emigran hacia los Estados Unidos, así como a aquellos grupos migratorios mixtos (migrantes económicos, personas que requieren asistencia humanitaria y/o que tienen condición de refugio), compuestos por hombres, mujeres, niñas, niños y adolescentes que ingresan de manera irregular al territorio mexicano.

3.1. La reforma migratoria para los mexicanos en Estados Unidos: entre la desigualdad y la subordinación.

Para comprender la asimetría (desigualdad y subordinación) entre México y Estados Unidos, mencionaremos los vectores que han originado este fenómeno.

La pérdida de más de la mitad del territorio mexicano, las invasiones militares y los distintos agravios histórico-políticos que Estados Unidos ha hecho en contra de México, deben considerarse, pero nos referiremos al presente que como señala Immanuel Wallerstein,⁸⁶ comenzó en 1945, después de la Segunda Guerra mundial, que costó muchas vidas en Europa, África y Asia y que destruyó los elementos materiales de la producción mundial, dejando intacta la infraestructura de Estados Unidos, lo que le permitió una gran prosperidad de su economía, dándole ventaja frente al resto del mundo.

Wallerstein explica que Estados Unidos requería consumidores para sus productivas empresas y aliados de confianza para actuar en el escenario mundial, por lo que ayudó a la reconstrucción de Europa occidental y Asia, con inversiones orientadas a crear un mercado con un sistema monetario estable. Estas medidas

⁸⁶ Wallerstein, Immanuel, *Después del liberalismo*, SNE. Siglo XXI Editores – UNAM, México, 1996, p.p. 177-186.

fortalecieron su hegemonía, lo que le permitió tomar importantes decisiones en el ámbito internacional, con el apoyo de los estados poderosos. Su único obstáculo político fue la URSS.

El autor agrega que la política económica intervencionista de los Estados Unidos creó una brecha de desigualdad y de mayor dependencia entre los países desarrollados y los países del tercer mundo, que para la década de los 60 se hizo evidente y que para los años 80, el abismo entre ricos y pobres era absoluto. Esta exclusión, motivó que los países pobres comenzaran a revelarse en contra del sistema económico impuesto por los Estados Unidos y éste respondió castigando a los Estados que consideró hostiles en el ámbito económico, como por ejemplo Vietnam, Cuba y Nicaragua.

El 1º de enero de 1994, entró en vigor el Tratado de Libre Comercio entre México, Estados Unidos y Canadá (TLCAN), cuyo supuesto objetivo era la apertura comercial a las mercancías y los capitales de manera equitativa entre los tres países; esta supuesta equidad económica, omitió el tema de la movilidad y de los derechos humanos de los migrantes que aportan su fuerza de trabajo a la economía estadounidense.

A la par, la recesión de la economía mundial, la creciente inestabilidad financiera y las crisis económicas en México, sobre todo la de mediados de los años 90, produjeron un empobrecimiento de los campesinos y de las clases trabajadoras, que contribuyó al aumento de la migración a los Estados Unidos.

México, por más de 100 años ha proporcionado mano de obra barata a los Estados Unidos, que es el país con mayor número de inmigrantes en el mundo, en donde los mexicanos representan el 32% de todos los extranjeros residentes en los Estados Unidos y el 66% de la población latina en ese país. Algunos mexicanos migran de manera permanente y otros van solo por algunos meses, a este patrón se le conoce como *migración circular*.⁸⁷ Hoy hay 11 millones 500 mil mexicanos por su

⁸⁷ Cfr. Passel, Jeffrey and D´Vera Cohn, *Mexican Immigrants: How Many Come? How Many Leave? Report* [En línea], PEW Hispanic Center, Washington, D.C., July 22, 2009, Executive Summary, p. i. Dirección URL: <http://pewhispanic.org/files/reports/112.pdf> [Última consulta: 13 de julio de 2015] (Traducción de la autora).

origen en Estados Unidos, de los cuales muchos son migrantes irregulares y trabajadores temporales en los sectores primarios de la economía.

Para la investigadora Esther González, históricamente “La migración mexicana ha estado marcada por un movimiento pendular en las políticas de inmigración de Estados Unidos, de apertura cuando existe escases de obra para la expansión económica o por conflictos bélicos y de cierre de fronteras, deportaciones y duras restricciones a la inmigración, cuando la economía entra en recesión, el ambiente político de Estados Unidos se radicaliza y los sentimientos antiinmigrantes se exacerban.”⁸⁸

Resulta interesante la información sobre las tendencias migratorias que el demógrafo Jeffrey Passel da a conocer en su *Reporte 2009*,⁸⁹ en el que se señala que existe un decremento en los flujos migratorios de mexicanos indocumentados a los Estados Unidos, a partir de 2006 con una caída del 40% anual.

Migración anual desde México 2000-2006	Miles
Marzo 2000 a marzo 2001	570 000
Marzo 2002 a marzo 2003	397 000
Marzo 2003 a marzo 2006	550 000
Marzo 2006 a marzo 2008	350 000

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Passel, Jeffrey, “*Mexican Immigrants: How Many Come? How Many Leave?*” Pew Spanic Center, 2009, p. 3.

Algunos de los factores que han provocado el descenso de flujos migratorios - indocumentados- a los Estados Unidos en el último lustro son:

- Los ataques terroristas a los Estados Unidos en 2001;
- El endurecimiento de las medidas antiinmigrantes en la frontera con base en la seguridad nacional estadounidense;

⁸⁸ Herrera-Lasso, Luis, coordinador, *México, país de migración*, Sexta edición, Siglo XXI Editores, México, 2009, p. 36.

⁸⁹ Las Fuentes en las que se basa el reporte son: 1. The Census Bureau’s monthly Current Population Survey was used to Stract estimates of the size and level of change of the Mexican-born population on the U. S. Without regard to legal status; 2. Encuesta Nacional de Empleo y Ocupación (ENOE), medición doméstica que realiza el INEGI y que proporciona información estimada sobre la migración e inmigración México-Estados Unidos desde 2006; 3. The Department of Homeland Security Office of Immigrations Statistics report trends in apprehensions by the U. S. Border Patrol.

- La crisis económica global de este siglo;
- Cambios en los patrones de movilidad, como el de la circularidad migratoria;
- Los costos económicos y los riesgos que afrontan los migrantes indocumentados durante el viaje.

Los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001, redireccionaron las prioridades bilaterales de los Estados Unidos, quedando inclusive suspendido el acuerdo migratorio promovido por el secretario de Relaciones Exteriores durante el sexenio del presidente Vicente Fox, Jorge Castañeda, que pretendía conformar “una amplia agenda de discusión a largo plazo, construida sobre cuatro puntos: generar condiciones que desincentiven los flujos migratorios; proteger los derechos de los trabajadores indocumentados y combatir la violencia contra ellos; ampliar el programa de visas H2 y asignar cuotas diferenciadas para México; y regularizar el estatus legal de los que ya están en Estados Unidos”.⁹⁰

Pero “La política de seguridad de Estados Unidos se ha caracterizado desde septiembre de 2001, por dar mayor énfasis a la acción militar [...] el 4 de octubre de 2001 [se crea] un plan trilateral de seguridad para los países del TLCAN, que permitiera establecer mejores controles sobre los flujos migratorios provenientes de Centroamérica, compartir información e inteligencia, y aumentar los controles de aduanas, fronteras, aeropuertos, aeronaves y seguridad en el territorio [...] se determinó [...] crear una estrategia para evitar que el territorio mexicano fuera utilizado como puente para el ingreso de terroristas a Estados Unidos [...]”.⁹¹

El 20 de noviembre de 2001, se constituyó en Guanajuato, el Grupo de alto nivel en materia migratoria México-Estados Unidos, “Después de los ataques del 9-11 (11 de septiembre) el asunto de la seguridad ha adquirido una importancia sin precedentes para el grupo. Han decidido incluir el intercambio de información en los asuntos de la agenda técnica del grupo, como la experiencia y practicas de leyes migratorias y visas para nacionalidades de terceros países, así como considerar la

⁹⁰ Castañeda, Jorge, *Amarres perros. Una autobiografía*, Alfaguara, México, 2014, p. 466.

⁹¹ Ramos García, José María, *Relaciones México - Estados Unidos. Seguridad Nacional e impactos en la frontera norte*, Universidad Autónoma de Baja California (UABC), México, 2005, p. 56.

adopción de medidas consulares complementarias y procedimientos de inmigración para nacionalidades de terceros países, a fin de prevenir la presencia de posibles terroristas en suelo mexicano o estadounidense.”⁹²

Lo cierto es que los Estados Unidos no tienen ningún interés por llegar a un acuerdo con México en materia migratoria, sobretodo porque para los estadounidenses los flujos migratorios en su territorio son un asunto exclusivamente interno, y para México la agenda migratoria no ha sido un tema prioritario; sí hubo un momento adecuado fue durante la negociación y firma del TLCAN, pero haber incluido el tema migratorio hubiera retrasado las negociaciones y el presidente Carlos Salinas quería tener el TLC, antes de las elecciones presidenciales de 1992. A México le ha convenido continuar disfrutando de los beneficios de la migración de nacionales a los Estados Unidos: como válvula de escape, remesas, paz social, distribución regional del egreso, sin mayores desventajas que ocasionalmente incidentes con los Estados Unidos por discriminación en contra de los mexicanos.⁹³

Para explicar la asimetría en el fenómeno migratorio México-Estados Unidos, Jorge Bustamante se basa en el contexto teórico de Max Weber, sobre las relaciones de mercado y expone que “Hay una congruencia entre la asimetría de poder que caracteriza en el nivel macro dimensional la relación entre México y Estados Unidos y la asimetría de poder que caracteriza a las relaciones entre los trabajadores migratorios y sus patrones estadounidenses [...] de factores de desigualdad de poder entre las dos naciones y de procesos históricos del ejercicio de esa desigualdad de los nacionales de un país sobre los nacionales de otro. [...] existe un estado de máxima vulnerabilidad desde que los trabajadores migratorios indocumentados,

⁹² Castañeda, Jorge G., *Ex Mex From Migrants to Immigrants*, The New Press, New York, NY, 2007, p. 97. “After the 9-11 attacks the security issue had acquired and unprecedented importance for the group. They decided to include in the technical group’s agenda issues such as exchange of information, experience and practices on migratory laws and visas for third country nationals, as well as considering the adoption of complementary measures in consular and immigration procedures for third country national, in order to prevent the presence of possible terrorist on Mexican or US soil.” (Traducción de la autora).

⁹³ *Ibidem*, p. 55-57.

interactúan con los empleadores estadounidenses en un mercado internacional de mano de obra”.⁹⁴

Para tener una idea de la marcada asimetría entre México y los Estados Unidos, presentamos datos publicados por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en el año 2012, en donde los valores más cercanos a uno, significan un mayor desarrollo humano.

De acuerdo con el mismo Informe, el Índice de Desarrollo Humano, se entiende como las oportunidades de los individuos para gozar de una vida larga y saludable, para acceder a conocimientos individuales y socialmente útiles y para obtener medios suficientes para involucrarse y decidir sobre su entorno.

El Índice de Desarrollo Humano en México		México	EEUU
PNUD	Año	Valor	Valor
Población Total	2010	112 336 538	309,326.30
Tasa de crecimiento media anual de la población	2010	1.8	1.5
Población migrante internacional de retorno	2010	31.5	n.a.
Promedio de vida en años	2013	74.5	79
Índice de Desarrollo Humano	2010	Lugar 71 0.756	Lugar 5 0.914
Población en extrema pobreza	2010	1.60%	n. a.
Jóvenes desempleados (% entre 15 y 24 años)	2010	9.4	16.2
Niños que trabajan (% entre 5 y 14 años)	2010	6.3	n. a.
Años de escolaridad	2010	8.47	12.94
Población en reclusión por cada 100,000 hab.	2010	210	716
Homicidios por cada 100,000 hab.	2010	23.69	4.67

⁹⁴ Aguayo Quezada, Sergio y Bruce M. Bagley, Compiladores, *En busca de la seguridad perdida. Aproximaciones a la seguridad nacional mexicana*, Siglo XXI Editores, México, 1999, p. 334-335.

Cuadro propio, con base en la información de Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *El Índice de Desarrollo Humano en México. Cambios metodológicos e información para las entidades federativas*, México, 2012. p. 14.

Para ahondar en los datos sobre la migración de jóvenes mexicanos, Pedro Peñaloza proporciona datos muy reveladores: “El total anual de personas que se van al extranjero es de entre 400 y 500 mil, y de estas, el 72% es menor de 29 años. Tres de cada 10 migrantes tienen entre 15 y 24 años de edad (28.1%)”. Del total de los que decidieron irse a los Estados Unidos [...] 60.9% estaba en el desempleo o en el subempleo [...]”.⁹⁵

No agregamos nada nuevo al enfatizar que el crecimiento económico de México, al igual que el de los demás países en subdesarrollados, depende del modelo de dominación capitalista impuesto por las potencias económicas, con los Estados Unidos a la cabeza; pero tristemente, permite comprender que los márgenes de negociación y colaboración de la migración entre Estados Unidos y México “está mediada por una relación de subordinación política que ata a éste último y lo compromete en políticas que solo benefician al primero. Detrás del discurso se oculta la intención norteamericana de imponer su perspectiva y sus políticas para beneficio exclusivo”.⁹⁶

La fuerte crisis financiera mundial produjo un desempleo de alrededor del 10% en los Estados Unidos y una reducción en la capacidad productiva que afecta el crecimiento de los flujos migratorios. “Los latinos, y principalmente los mexicanos, son parte de uno de los sectores poblacionales más afectados por la crisis y el desempleo en Estados Unidos [...] la disminución de las remesas familiares de mexicanos cayeron en 4% de junio de 2007 a junio de 2008 y en más de 11% entre esa fecha y junio de 2009”.⁹⁷

⁹⁵ Peñaloza, Pedro José, *Op. cit.*, p. 49.

⁹⁶ Addiechi, Florencia, *Las fronteras reales de la globalización. Estados Unidos ante la migración latinoamericana*, Colección Pensamiento Propio, Universidad Autónoma de la Ciudad de México, 2005, p. 182-183.

⁹⁷ Paris Pombo, María Dolores, et al, *Migraciones laborales: Nuevos flujos, rutas e identidades*, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP) y Universidad de los Andes Venezuela, México, 2010, p. 6.

Con el cierre de las fronteras los migrantes temporales, optaron por no regresar a México y buscar empleos permanentes desplazándose a distintos Estados de la Unión Americana, en los que nunca había habido población latinoamericana y específicamente mexicana, lo que derivó en la desaparición de la circularidad y provocó un sentimiento de invasión al mundo anglosajón y un rechazo a los extranjeros.

Las políticas restrictivas que regulan los flujos migratorios, han incrementado la migración indocumentada volviéndola más vulnerable, con mayores riesgos y graves consecuencias, no solo por las tragedias fronterizas; el tráfico de migrantes; el mercado de documentos falsos; enormes ganancias para los *coyotes* o *polleros* sino porque al resultar funcionales a la economía se crea una subclase de trabajadores, cuyas características de precariedad resultan altamente rentables a las empresas, en el entorno de la competencia internacional.⁹⁸

El gobierno de los Estados Unidos considera que cerrando sus fronteras, los males globales y sus consecuencias no los alcanzan y presiona a México, para que el territorio mexicano sea una especie de filtro de los fenómenos sociales originados por el sistema económico mundial.

Cabe mencionar que ante la política de rechazo permanente de los congresistas republicanos en el Congreso estadounidense, para legislar una reforma migratoria que beneficie a los 11.2 millones de migrantes irregulares en los Estados Unidos, de los cuales casi 5.9 millones son mexicanos; la persistente lucha de los *dreamers*, (Dreamers. 1.2 millones de jóvenes estudiantes indocumentados, que llegaron a los Estados Unidos antes de cumplir 18 años, de los cuales 650 mil se calcula, son mexicanos), de organizaciones latinas, académicos y otros activistas a favor de la reforma, logró que el 20 de noviembre de 2014, el presidente Barak Obama emitiera una Acción Ejecutiva en materia migratoria, considerada la “más importante en casi 50 años –desde el cambio de la Ley de Inmigración de 1965. [...] impacta, incluso a más personas que la amnistía de 1986 (que legalizó a tres millones)”.⁹⁹

⁹⁸ Paris Pombo, *et al*, *Op. cit.*, p. 59-60.

⁹⁹ Ramos Ávalos, Jorge, “*Sí se pudo*”, *Diario Reforma*, México, Año XII, núm. 7,236, Opinión, sábado 22 de noviembre de 2014, p. 16.

Las soluciones temporales que Obama ha ofrecido, haciendo uso de su facultad ejecutiva discrecional en materia migratoria, otorga beneficios a los padres de hijos nacidos en los Estados Unidos (con base en el principio de *ius soli*), antes de la fecha de esta convocatoria; a padres de ciudadanos o residentes permanentes, siempre y cuando se registren ante el gobierno, no tengan antecedentes penales y paguen impuestos; amplía la permanencia en aquel país a 300 mil beneficiarios más elegibles para la *Acción Diferida para la Llegada de Infantes* (DACA por sus siglas en Inglés), al extender la fecha límite para la llegada a los Estados Unidos del 15 de junio de 2007 al 1º de enero de 2010; considera también a migrantes indocumentados que hayan ingresado al territorio estadounidense antes del 1º de enero de 2010, y que hayan vivido de forma continua por un periodo de al menos cinco años.

Los beneficios consisten en la no deportación y la obtención de permisos de trabajo únicamente por tres años. Si bien es cierto que la Acción ejecutiva del presidente Obama, da un respiro a casi cuatro millones de migrantes irregulares, para no ser expulsados y trabajar; nos parece insuficiente; los beneficios pueden ser bloqueados por los republicanos mediante recortes presupuestales o ser revocados por el próximo titular del ejecutivo.

La Acción no contempla el derecho al goce de servicios médicos; no otorga ningún derecho laboral a los trabajadores agrícolas, ni la posibilidad de obtener la ciudadanía, pero los obliga al pago de impuestos. Además contempla el incremento presupuestal para reforzar las medidas encaminadas a aprehender y expulsar a los migrantes irregulares en su frontera sur.

Es evidente que la migración de mexicanos y de personas de terceros países continuará a través de México hacia los Estados Unidos, porque el fenómeno de las migraciones laborales no es una cuestión de seguridad nacional, sino de la creciente disparidad en las condiciones de desarrollo social y económico entre los hemisferios del Sur y del Norte en el mundo.

3.2. La política migratoria del siglo XXI y las cifras en México.

De acuerdo con la teoría constitucional, el Estado se integra por la existencia de un poder público ejercido sobre la población, comprendida dentro de un espacio territorial determinado.¹⁰⁰

Las fronteras terrestres de México se caracterizan por la persistencia de fenómenos sociales que favorecen su porosidad. Con una extensión total de 4291 Km (3152 Km al Norte con los Estados Unidos y 1149 Km al Sur con Guatemala y Belice) y un litoral costero de 11222 Km.¹⁰¹

“El poder público [Estado], al hacer uso de su imperio [a través de las personas que conforman las instituciones de gobierno] sobre la población dentro del territorio, excluyen en la órbita internacional a todo poder extraño e incluye en la zona del derecho interno a todas las gentes que viven dentro del territorio [...]”.¹⁰²

Para todos aquellos extraños, que no conforman su población el Estado-nación, en este caso el Estado mexicano establece su política migratoria que de acuerdo con la **Ley de Migración** publicada en el DOF el 25 de mayo de 2011, es:

Artículo 2. La política migratoria del Estado Mexicano es el conjunto de decisiones estratégicas para alcanzar objetivos determinados que con fundamento en los principios generales y demás preceptos contenidos en la presente Ley, se plasman en el Reglamento, normas secundarias, diversos programas y acciones concretas para atender el fenómeno migratorio de México de manera integral, como país de origen, tránsito, destino y retorno de migrantes.

En el contexto de la globalización, México que habitualmente era un país de emigración, ahora es un país de origen, tránsito, retorno y repatriación (expulsión) de migrantes que en su mayoría se mueven de manera irregular, sin la documentación

¹⁰⁰ Tena Ramírez, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, Décimo sexta edición, Editorial Porrúa, México, 1978, p. 185.

¹⁰¹ INEGI, *Referencias geográficas y extensión territorial de México*, [Página electrónica], México, 2014, p. 10 -12. Dirección URL:http://www.inegi.org.mx/inegi/SPC/doc/INTERNET/1-GeografiaDeMexico/MAN_REFGEOG_EXTTERR_VS_ENERO_30_2088.pdf [Última consulta: 14 de Julio de 2015].

¹⁰² Tena Ramírez, Felipe, *Op. cit.* p. 185.

migratoria establecida en la Ley para transitar de forma segura, porque son mujeres, hombres, niñas, niños y adolescentes que sobreviven marginados de las estructuras económicas y sociales; vienen de los *países del hambre*, como los llama el investigador español Gabriele Vestri.

“De acuerdo con cifras oficiales de 2011, entre 2007 y 2010, se produjeron anualmente más de 300 mil entradas irregulares de personas migrantes centroamericanas por la frontera sur del país: la gran mayoría de las personas migrantes son originarias de Honduras, Guatemala y El Salvador, países que enfrentan graves problemas sociales y políticos con altos índices de violencia”.¹⁰³

A México también ingresan migrantes de países transcontinentales en los que se colapsó el sistema político; se produjeron factores étnicos y otros conflictos; en donde la marginación ha expulsado a la población y/o los derechos humanos no son reconocidos, ni respetados. Situaciones que de acuerdo con el marco jurídico internacional en materia de derechos humanos, producen éxodos de migrantes y refugiados.

La gran mayoría de estos migrantes no tienen como destino final México, se ven obligados a cruzar este territorio para llegar a los Estados Unidos.

En la frontera mexicana, las medidas de control migratorio, no solo responden a intereses estratégicos internos orientados a preservar la soberanía y la legitimidad del Estado-nación; también a la posición que el país ocupa en el sistema internacional y su ubicación geopolítica, así como mecanismo bilaterales de cooperación e intercambio de inteligencia con los Estados Unidos.

“Los países receptores terminan por asociar el fenómeno migratorio con las políticas de seguridad, focalizando las respuestas en el ámbito de control de fronteras y de la persecución policial de los migrantes en situación irregular”.¹⁰⁴

Por lo que el INM detiene a las personas que no pueden acreditar su estancia regular, en alguna de las de 32 estaciones migratorias y 15 provisionales ubicadas principalmente en la Ciudad de México y los estados de Chiapas, Veracruz y Oaxaca

¹⁰³ Guevara, José Antonio, “*La libertad personal y la libertad de tránsito de los migrantes en México*”, *Milenio Diario*, México, Año 15, núm. 5258, Política, sábado 24 de mayo 2014, p. 10.

¹⁰⁴ Alonso, José Antonio, *Op. cit.*, p. 44.

y en los estados de la frontera Norte de México, en donde el trato a los migrantes esta muy lejos de cumplir con los derechos y garantías que reconoce y protege nuestra Constitución y con los estándares internacionales que contemplan los instrumentos internacionales ratificados por México.

Los agentes del Estado (autoridad administrativa encargada de regular los flujos migratorios, policía, ejército u “autoridad auxiliar”), detienen y “aseguran” a los migrantes irregulares de manera arbitraria, sin informarles cuáles son sus derechos; los privan de su libertad con procedimientos que vulneran su derecho al debido proceso, con la finalidad de expulsarlos del territorio por su condición irregular, sin considerar las circunstancias específicas y las posibles necesidades de protección de cada caso, como podría ser la minoridad de edad.

La política migratoria mexicana tiene un doble discurso, por una parte el Estado mexicano pretende que sus connacionales en los Estados Unidos, gocen de mejores condiciones de vida y respeto a sus derechos humanos, pero la situación de peligro y violaciones a los derechos de los sin papeles, así como las políticas que implementa el gobierno para controlar los flujos migratorios en la frontera sur del país y a todo lo largo del territorio, tienden a criminalizar al migrante, sin ser precisamente, un ejemplo de cumplimiento del marco jurídico internacional sobre migración y refugio.

Es una realidad que “Los gobiernos recurren cada vez más a las nuevas tecnologías para controlar sus fronteras y adoptar medidas innovadoras para identificar a los migrantes indocumentados que se han introducido en sus territorios [...]; al mismo tiempo los Estados receptores tratan de alentar a los países de emigración y de tránsito a cooperar en la lucha contra la migración irregular. Los intereses de la seguridad desempeñan un importante papel en estas tendencias, cuyos costos humanos y financieros hacen dudar de que sea posible controlar verdaderamente los flujos de personas”.¹⁰⁵

Recientemente, el gobierno mexicano ha implementado el uso de tecnología militar estadounidense para fortalecer la seguridad a lo largo de la frontera entre

¹⁰⁵ Pecoud, Antoine y Paul Guchteneire, *Migración sin fronteras: Ensayo sobre la libre circulación de las personas*, UNESCO, Francia, 2008, p. 15.

México, Guatemala y Belice, con metodología como el registro biométrico de extranjeros en las estaciones migratorias de la frontera sur.¹⁰⁶

Por lo que toca a las cifras, durante la búsqueda para conocer el número de migrantes irregulares y “alojados” por el INM, las distintas fuentes consultadas (sobre todo organismos de la sociedad civil) presentaban datos muy contrastantes para el mismo periodo, por lo que consultamos la información del Centro de Estudios Migratorios de la Secretaría de Gobernación.

Optamos por las estadísticas migratorias oficiales, tomando en cuenta que los organismos internacionales como el ACNUR o la OIM, basan sus estudios e informes en los censos y estadísticas, que producen los gobiernos de los países receptores de migrantes, mediante sus aparatos y agentes estatales con facultades de control de los flujos migratorios.

Hay que tener presente que los eventos reportados por el gobierno de México, en las tablas siguientes, se refieren únicamente a los migrantes que ingresan de manera irregular y a los que los oficiales de migración detectan y “alojan” en las Estaciones migratorias; más no a la totalidad de los migrantes indocumentados que transitan por vías que logran evadir a la autoridad migratoria, a los cuerpos policíacos y/o auxiliares de las funciones del INM, de acuerdo con el párrafo IV, del Artículo 30 de la **Ley de Migración**, (¿marina, ejército, la nueva gendarmería nacional?) y continúan su viaje hacia el Norte, expuestos a una vulnerabilidad que los expone a asaltos, secuestros, extorsiones, agresiones sexuales, desapariciones, riesgos y agresiones diversas al abordar el tren o la llamada *Bestia* e inclusive la pérdida de la vida.

¹⁰⁶ Prado, Henia, “*Ficha ´ Migración a indocumentados*”, Diario Reforma, México, Año XXI, número 7,275, Nacional, lunes 25 de noviembre de 2014, p. 4.

Eventos de extranjeros presentados ante la autoridad migratoria, según grupo de edad y sexo, enero-septiembre 2013

Edad y sexo	Enero-Septiembre		
	2012	2013 P/	Var. %
Total general	70 866	67 586	-4.6
18 años y más	66 117	60 555	-8.4
Hombres	57 967	51 997	-10.3
Mujeres	8 150	8 558	5.0
Menores de 18 años	4 749	7 031	48.1
Hombres	3 584	5 210	45.4
Mujeres	1 165	1 821	56.3

Fuente: SEGOB, Centro de Estudios Migratorios de la Unidad de Política Migratoria, *Estadística migratoria. Síntesis 2013*, con base en información registrada en las estaciones migratorias, oficinas centrales y locales del INM. Cuadro 3.3, p. 29.

Del 100% de los “eventos” de extranjeros “presentados” ante la autoridad migratoria, (partiendo del supuesto de que un migrante ingrese en más de una ocasión a territorio mexicano) según grupo de edad y sexo, entre enero y septiembre de 2013; 89.6% tenían 18 años o más edad, de los cuales el 14.1% eran mujeres y el 85.9% eran hombres. De ese universo, el 10.4% eran menores de 18 años. Entre el grupo de minoridad, 74.1% eran de sexo masculino y 25.9% de sexo femenino.

En el párrafo superior, se entrecomilló “presentados”, porque estimamos que ninguna restricción a la libertad, aunque se le cambie el nombre por “acoger” o “alojar” deja de ser una privación a la libertad de la persona y más cuando se aplica como una forma de sanción al ejercicio del derecho de tránsito.

De acuerdo con la información preliminar que proporciona la Unidad de Política Migratoria de la SEGOB, en el Cuadro de *Eventos de extranjeros presentados ante la autoridad migratoria, según grupo de edad y sexo, enero-septiembre de 2013*, “Hasta octubre de 2012, la información incluye eventos de extranjeros asegurados y centroamericanos acogidos al memorándum de entendimiento entre los gobiernos de los Estados Unidos Mexicanos, de la República de El Salvador, de la República de Guatemala, de la República de Honduras y de la República de Nicaragua, para la

repatriación digna, ordenada, ágil y segura de nacionales centroamericanos migrantes vía terrestre” suscrito el 5 de mayo de 2006 y su anexo del 26 de abril de 2007, mismos que después son devueltos a sus países de origen.”¹⁰⁷

Y agrega “A partir de noviembre de 2012 incluye a los extranjeros ingresados en las estaciones migratorias del INM bajo el procedimiento administrativo de presentación que no acreditan su situación migratoria según lo previsto en los artículos 99, 112 y 113 de la Ley de Migración y del art. 222 de su Reglamento.”¹⁰⁸

Eventos de extranjeros devueltos por la autoridad migratoria mexicana, según país de nacionalidad. Enero-septiembre 2012-2013 p/			
Edad y sexo	Enero-Septiembre		
	2012	2013 P/	Var. %
Total	63 319	67 586	-4.6
Honduras	23 543	26 870	14.1
Guatemala	27 550	23 276	-15.5
El Salvador	10 281	11 594	12.8
Nicaragua	481	640	33.1
Estados Unidos 1/	503	535	6.4
Ecuador	423	441	4.3
Cuba	264	164	-37.9
Dominicana, Rep.	59	51	-13.6
Colombia	66	50	-24.2
India	2	33	n. a.
Otro país	147	189	28.6

n. a. No aplica.

Fuente: SEGOB, Centro de Estudios Migratorios de la Unidad de Política Migratoria, *Estadística migratoria. Síntesis 2013*, con base en información registrada en las estaciones migratorias, oficinas centrales y locales del INM. Cuadro 3.10, p. 32.

De acuerdo con la *Síntesis 2013*, la información incluye a extranjeros deportados y de retorno asistido, con las siguientes definiciones:

¹⁰⁷ Cfr. SEGOB, Centro de Estudios Migratorios de la Unidad de Política Migratoria, *Estadística migratoria, Síntesis 2013*, [Página electrónica], México, 2013, Cuadro 3.3, p. 29. Dirección URL:

<http://estudiosfronterizos.files.wordpress.com/2013/12/sintesis2013.pdf>

[Consulta: 18 de junio de 2014. Última consulta: 14 de julio de 2015].

¹⁰⁸ SEGOB, Centro de Estudios Migratorios de la Unidad de Política Migratoria, *Estadística migratoria, Síntesis 2013...*, *Op. cit.*, Cuadro 3.3, p. 29.

“*Eventos de deportación*: Se refiere a devoluciones de migrantes a su país de origen que no observaron las disposiciones contenidas en los artículos 111, 115, y 122 de la Ley de Migración y de los artículos 242 y 243 de su Reglamento, previo proceso administrativo de presentación, según lo establecido en el art. 99 de la citada Ley.”¹⁰⁹

“*Eventos de retorno asistido*: Se refiere a eventos de migrantes de 18 años y más, que solicitaron el beneficio de ser devueltos a su país de origen, según lo previsto en los artículos 111, 115, 118 y 119 de la Ley de Migración y del artículo 193 de su Reglamento, previo proceso administrativo de presentación, según lo establecido en el art. 99 de la misma Ley.”¹¹⁰

“*Eventos de retorno asistido de menores*: Se refiere a eventos de menores de 18 años devueltos a su país de origen según lo previsto en los artículos 111, 112, 115 y 120 de la Ley de Migración y del artículo 193 del Reglamento.”¹¹¹

De acuerdo con el número de extranjeros devueltos por la autoridad migratoria mexicana, según grupo de edad y sexo, enero-septiembre 2013 (p/ = a preliminar) eran mayores de 18 años o más el 89.6% (14.2% mujeres y 85.8% hombres), y menores de 18 años el 10.4%, con 23.9% de sexo femenino y 76.1% de sexo masculino.¹¹²

Destaca que el número de *eventos* de extranjeros presentados ante la autoridad migratoria, según grupo de edad y sexo de enero a septiembre, 2013, que fue de 67,586, (Cuadro 3.3. en el Informe) corresponde precisamente, al mismo número de eventos de extranjeros devueltos por la autoridad migratoria en el mismo periodo (Cuadro 3.10).

Una primera interpretación es que las autoridades migratorias, durante este periodo no consignaron en sus registros estadísticos a ninguna persona migrante “alojada”, que haya solicitado el *reconocimiento* de la condición de refugiado; que haya sido *reconocido* como refugiado de acuerdo con el marco jurídico nacional e internacional y que por lo tanto, haya gozado del derecho de Non refoulement o que

¹⁰⁹ *Ibidem*, Cuadro 3.10, p. 32.

¹¹⁰ SEGOB, Centro de Estudios Migratorios de la Unidad de Política Migratoria, *Estadística migratoria, Síntesis 2013...*, *Op. cit.*, Cuadro 3.10, p. 32.

¹¹¹ *Ídem*, Cuadro 3.10, p. 32.

¹¹² *Ibidem*, p. 33, Gráfica 3.12.

haya requerido ayuda humanitaria complementaria y que por lo tanto haya permanecido en el territorio nacional.

De acuerdo con la posición clásica de la práctica de asilo, éste “tiene su fundamento en la competencia plena y exclusiva que ejerce el Estado sobre su territorio.”¹¹³ Por lo tanto, el Estado tiene el derecho soberano de reconocer y dar refugio a los No nacionales.

En el caso de México, a partir de la entrada en vigor de la **Ley Sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político** (DOF 27 de enero de 2011) y su Reglamento (DOF 21 de febrero de 2012), la **Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados** (COMAR), es la autoridad encargada de resolver sobre el **reconocimiento** de la condición de refugiado.

La segunda interpretación, es que las personas en movilidad desconocieran por desconocimiento obvio de la legislación mexicana o por omisión en la difusión de información por parte del mismo INM, su derecho a solicitar refugio y a ser *reconocidos* como refugiados o que hayan sido debidamente informados, con la advertencia de que mientras el procedimiento de *reconocimiento* de refugio se lleva a cabo, ellos deben permanecer “alojados”, lo cual pudo haberlos desanimado y optaron por la repatriación, exponiendo su seguridad y su vida con su retorno al país de origen, del que ya tuvieron que huir.

“La Convención no impone a los Estados parte el procedimiento a seguir en el reconocimiento de la condición de refugiado; por ello, las prácticas estatales en la materia difieren, no solo en lo relativo a la interpretación de los requisitos para ser beneficiarios de la Convención (normas materiales), sino también, en cuanto al sistema a seguir para reconocer la mencionada condición de refugiado (normas procedimentales).”¹¹⁴

La información cuantitativa publicada por la Unidad de Política Migratoria de la SEGOB, a octubre de 2014, sobre los Menores No Acompañados (MENA) “presentados” y con retorno asistido a sus países de origen presentó el comportamiento que se muestra en la Tabla siguiente:

¹¹³ Gortazar Rotaeché, Cristina, *Derecho de asilo y no rechazo del refugiado*, Universidad Pontificia de Comillas, España, 1997, p. 60.

¹¹⁴ Gortazar Rotaeché, Cristina, *Op. cit.*, p. 34.

**Eventos de menores presentados ante autoridad migratoria
según país de nacionalidad, grupos de edad y sexo.**

Enero-octubre 2014

Nacionalidad, grupos de edad y condición de viaje	Subtotal		Total
	H	M	
TOTAL GENERAL	12318	6898	19216
De 12 a 17 años	8263	3410	11673
Acompañados	2568	1575	4143
No acompañados	5695	1835	7530
De 0 a 11 años	4055	3488	7543
Acompañados	3175	2764	5939
No acompañados	880	724	1604
AMÉRICA	12309	6894	19203
AMÉRICA CENTRAL	12127	6759	1886
EL SALVADOR	2614	1541	4155
De 12 a 17 años	1879	905	2784
No acompañados	1230	504	1734
De 0 a 11 años	735	636	1371
No acompañados	166	129	295
GUATEMALA	4174	1776	5950
De 12 a 17 años	3221	1051	4272
No acompañados	2425	600	3025
De 0 a 11 años	953	725	1678
No acompañados	155	120	275
HONDURAS	5268	3396	8664
De 12 a 17 años	3003	1366	4369
No acompañados	1945	683	2628
De 0 a 11 años	2265	2030	4295
No acompañados	537	458	995

Fuente: Elaboración propia con base en información de Secretaría de Gobernación, Unidad de Política Migratoria, *Extranjeros presentados y devueltos 2014*, [Página electrónica], México, 2014, Cuadro 3.1.5.. Dirección URL: http://www.gobernacion.gob.mx/es_mx/SEGOB/Extranjeros_presentados_y_devueltos [Consulta: 2 de diciembre 2014, Última consulta: 30 de julio 2015]

La información se presenta por mes, de enero a octubre de 2014, pero por razones de espacio, se presenta sólo el subtotal dividido por sexo y el total general,

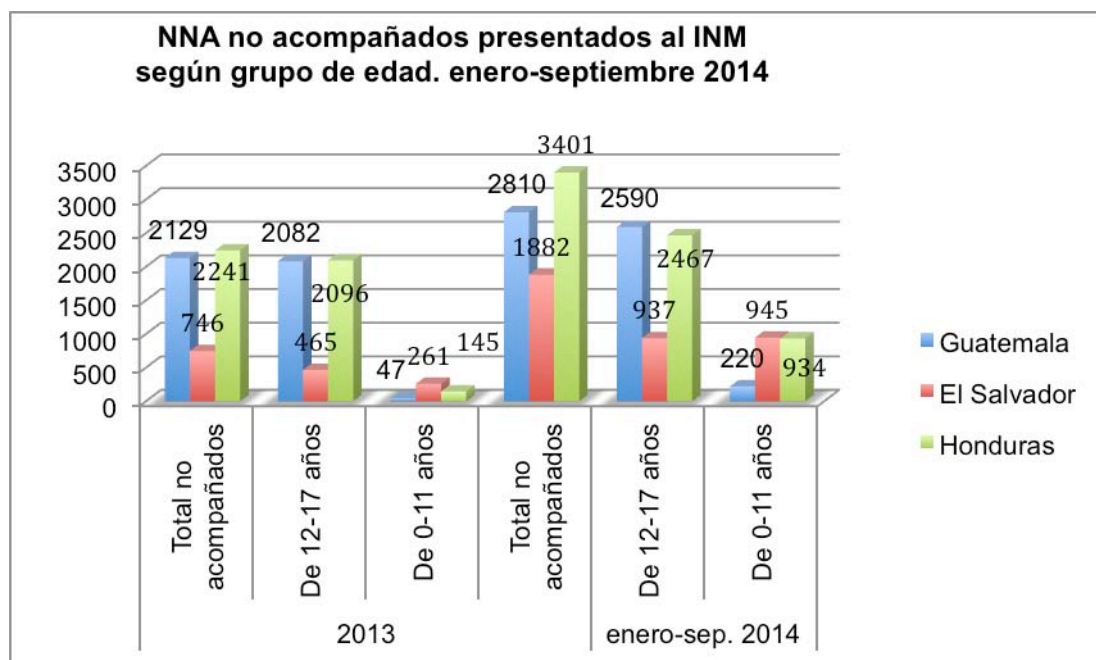
así como los totales de los países del Continente Americano con mayor número de eventos de MENA.

Eventos de retorno asistido de menores según país de nacionalidad, grupos de edad, condición de viaje y sexo.			
Enero-octubre de 2014.			
Nacionalidad, grupos de edad y condición de viaje	SUBTOTAL		TOTAL
	H	M	
TOTAL GENERAL	9666	5199	14865
De 12 a 17 años	6660	2625	9285
Acompañados	1848	1211	3059
No acompañados	4812	1414	6226
De 0 a 11 años	3006	2574	5580
Acompañados	2699	2311	5010
No acompañados	307	263	14860
AMÉRICA	9655	5195	14860
AMÉRICA CENTRAL	9595	5144	14739
EL SALVADOR	1931	1142	3073
De 12 a 17 años	1416	686	2102
No acompañados	939	366	1305
De 0 a 11 años	515	456	971
No acompañados	62	50	112
GUATEMALA	3281	1281	4562
De 12 a 17 años	2624	788	3412
No acompañados	2137	530	2667
De 0 a 11 años	657	493	1150
No acompañados	61	48	109
HONDURAS	4346	2688	7034
De 12 a 17 años	2550	1113	3663
No acompañados	856	619	1475
De 0 a 11 años	1796	1575	3371
No acompañados	174	154	328

Fuente: Elaboración propia con base en información Secretaría de Gobernación, Unidad de Política Migratoria, *Extranjeros presentados y devueltos 2014*, [Página electrónica], México, 2014, Cuadro 3.2.8. Dirección URL: http://www.gobernacion.gob.mx/es_mx/SEGOB/Extranjeros_presentados_y_devueltos [Consulta: 2 de diciembre 2014, Última consulta: 30 de julio 2015]

En relación con los Menores No Acompañados (MENA), el INM en su Boletín No. 33/14 informó que en 2014 que “se han “rescatado” (asegurado) 10,505 menores, lo que representa un incremento del 7.4% en relación al total de 2013, que fue de 9,727”.¹¹⁵

Los flujos de Menores No Acompañados migrantes de El Salvador y Guatemala han presentado pocas fluctuaciones entre 2010 y lo que va de 2014, mientras que el porcentaje de los Menores No Acompañados hondureños presentados ante el INM, pasó de 85.5% en 2012, a 49.5% en el 2014, lo que muestra una baja porcentual significativa. Estimamos que el descenso de Menores No Acompañados de origen hondureño, para el periodo de 2014, se debió a que muchos lograron ingresar a los Estados Unidos.

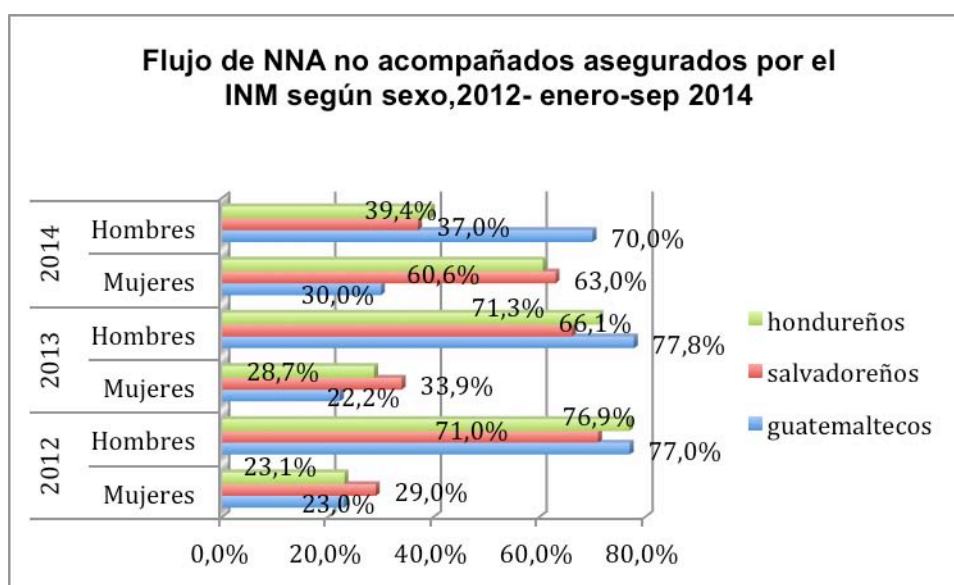


¹¹⁵ Instituto Nacional de Migración, SEGOB, *"El INM garantiza el compromiso de protección con menores migrantes"*, [Página electrónica], Boletín núm. 33/14, Comunicación Social, México, 26 de junio de 2014. Dirección URL: http://www.inm.gob.mx/index.php/page/Boletin_3314 [Última consulta: 25 de noviembre de 2014]

Fuente: Elaboración propia a partir de información de la Unidad de Política Migratoria, INM, Menores Migrantes. Resumen estadístico mensual, septiembre. Con base en información de Paneles A2, B2 y C2, p. 6.

La gráfica destaca la distribución por grupos de edad de MENA que fueron asegurados por agentes migratorios en 2013 y enero-septiembre 2014. Se aprecia que la gran mayoría de los NNA que viajaron solos tienen 12 años de edad.

En el caso de menores de 12 años, hubo aumentos alarmantes; los hondureños pasaron de ser 145 en el año 2013, a 934 en el 2014, los salvadoreños de 261 a 945 y los guatemaltecos de 47 a 220 niños menores de 11 años.



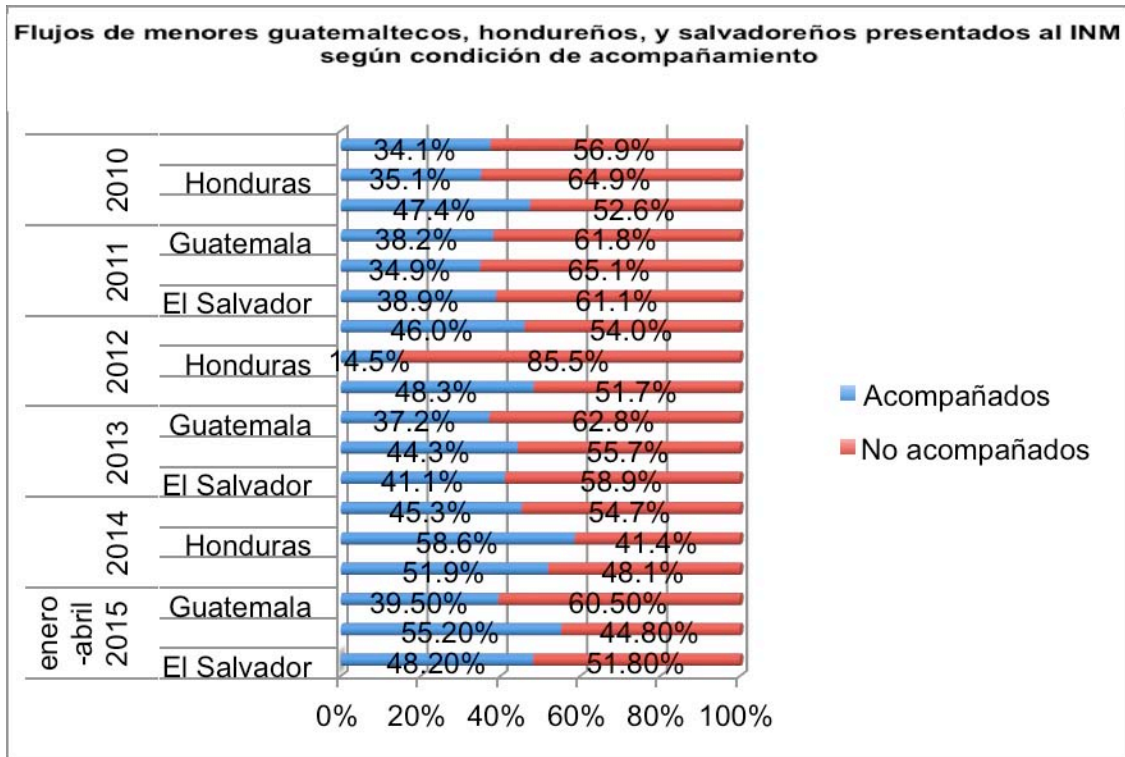
Fuente: INM, SEGOB, *Menores Migrantes*, Resumen estadístico mensual, Unidad de Política Migratoria, septiembre 2014.

De acuerdo con los datos proporcionados por la Unidad de Política Migratoria, respecto al sexo de los migrantes MENA, la mayoría de los asegurados son hombres, pero es significativo el aumento de mujeres en más del 50% entre 2013 y 2014.

Flujo de menores migrantes extranjeros presentados ante el INM. Enero-mayo 2015. Eventos.					
Mes	Nacionalidad				
Enero	El Salvador	Guatemala	Honduras	Total	
	Mujer	112	289	207	608
Febrero	Total	316	959	584	1859
	Mujer	135	326	241	702
Marzo	Total	390	1220	619	2229
	Mujer	152	347	253	752
Abril	Total	515	1151	817	2483
	Mujer	213	381	277	871
Mayo	Total	560	1133	827	2520
	Mujer	274	471	396	1141
	Total	677	1574	1015	3266
Subtotal Mujer		886	1814	1374	4074
Total		2458	6237	3862	12557

Fuente: SEGOB, Unidad de Política Migratoria, *Menores Migrantes. Resumen estadístico mensual*, [En línea], México, abril 2015, SNP. Dirección URL: <http://www.gobernacion.gob.mx/work/models/SEGOB/Resource/2473/1/images/menores%20migrantes%20resumen%20abr%202015%2023062015.pdf>
 [Consulta: 29 de julio de 2015]

En la Tabla que precede se aprecia como el flujo migratorio de niñas, niños y adolescentes de los países que conforman el denominado Triángulo Norte de Centroamérica, aumenta conforme avanzan los meses del año. Al mes de mayo de 2015 hay un total de 12,557 menores “presentados” en las estaciones migratorias del país, frente a los 10, 515 del 2014; los menores continúan intentando cruzar el territorio nacional mexicano los Estados Unidos.



Fuente: SEGOB, Unidad de Política Migratoria, *Menores Migrantes. Resumen estadístico mensual*, [En línea], México, abril 2015, SNP. Dirección URL: <http://www.gobernacion.gob.mx/work/models/SEGOB/Resource/2473/1/images/menores%20migrantes%20resumen%20abr%202015%2023062015.pdf> [Consulta: 29 de julio de 2015].

La especialista en el tema de menores, Nuria González Martín afirma que “La magnitud de los menores no acompañados se puede estimar a partir del número de detenciones y retornos que realiza el INM [...] estas cifras no revelan la migración de menores que transitan o deciden establecerse en situación irregular en la zona fronteriza de Chiapas [...] hay una población de cerca de 4.000 niños/as que se dedican a la venta callejera, la mendicidad, la carga y descarga, recolección de basura, lanzallamas, limpia vidrios, trabajos en bares y comercio sexual”.¹¹⁶

A esos miles de niños en el sureste mexicano, habrá que sumarles los otros cientos o miles de niños, niñas y adolescentes que llegan a la frontera norte y que al no poder cruzar la frontera, quedan en situación de calle y el desamparo absoluto.

Los informes del INM, en ningún momento presentan datos desagregados sobre los MENA presentados y “alojados” en las estaciones migratorias que hayan sido

¹¹⁶ Vestri, Gabriel y Nuria González Martín, *Op. cit.*, p. 124.

transferidos a los albergues del Sistema Nacional DIF y, la SEGOB reconoce “la falta de capacidad en las instalaciones del SNDIF”,¹¹⁷ pero no refiere cuántos menores fueron “alojados” en sus instalaciones o en albergues de asistencia privada, ya sea porque fueran solicitantes de la condición de refugiado, *reconocidos* como refugiados, beneficiarios de protección complementaria o que desde ahí hayan sido repatriados a sus lugares de origen.

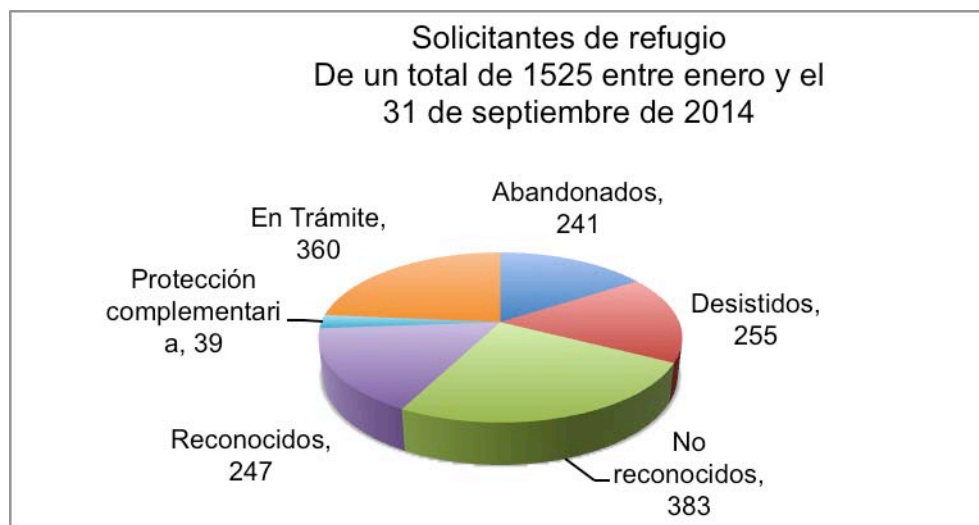
De acuerdo con la información del SNDIF,¹¹⁸ en el año 2011 recibieron a dos adolescentes mujeres que solicitaron *reconocimiento* de la condición de refugiadas y fueron *reconocidas* permaneciendo en las instalaciones del SNDIF en el Estado de Veracruz; en el 2012 en Oaxaca, se recibió a una niña, siete niños y ocho mujeres adolescentes solicitantes de la condición de refugio, que fueron *reconocidos* refugiados, pero que no registran permanencia en el Sistema; para el mismo periodo se menciona a 27 niñas *reconocidas* como refugiadas en el Estado de Chiapas; lo que puede interpretarse como que solo fueron canalizadas al Sistema después de haber sido reconocidas, es decir permanecieron en las estaciones migratorias durante todo el **procedimiento de reconocimiento**; para el 2013 de los 56 NNA solicitantes de la condición de refugio, solamente la adolescente registrada en Tabasco, permaneció bajo la protección del Sistema estatal y para 2014 el SNDIF recibió 17 niñas, 14 niños y 16 adolescentes mujeres solicitantes de la condición de refugio, de los mismos, como refugiados *reconocidos* solo permanecieron en las instalaciones del sistema estatal de Chiapas y Tabasco, las 16 adolescentes.

La información oficial sobre el número de Menores No Acompañados solicitantes de la condición de refugio y/o *reconocidos* que son acogidos por el SNDIF, es desconcertante. Según los datos estadísticos del INM, (en gráficas de páginas anteriores) sobre minoridad no acompañada “presentada” según grupo de edad entre enero y septiembre de 2014, hubo 8,093 Menores No Acompañados asegurados en estaciones migratorias.

¹¹⁷ Baranda, Antonio, “Carece DIF de espacios para indocumentados”, Reforma, Año XXI, núm. 7,491, Nacional, lunes 30 de junio de 2014, p. 6.

¹¹⁸ Solicitud de Información Pública, número de Folio 1236000034514, del 19 de noviembre de 2014, con respuesta el 17 de noviembre de 2014.

Sobre los datos publicados en la página electrónica de la Coordinación General de la COMAR, referentes al universo de solicitantes de refugio, reconocidos como refugiados y/o con protección complementaria, no existe ningún dato referente a NNA ni acompañados, ni no acompañados. La COMAR, tampoco hace pública información alguna de años anteriores.



Fuente: Elaboración propia con base en la información de la COMAR, actualizada al 19 de noviembre de 2014, http://www.comar.gob.mx/es/COMAR/Estadisticas_COMAR.

Con la finalidad de conocer la información estadística no publicada, el 12 de septiembre de 2014, se pidió a la COMAR, a través del Sistema INFOMEX mediante Solicitud de Información pública, Folio 0422000004514 de fecha 12 de septiembre de 2014,¹¹⁹ los siguientes datos:

“Del total de los solicitantes atendidos por COMAR entre el 2002 y 2014.

1. ¿Cuántas niñas, niños y adolescentes (NNA), solicitaron reconocimiento de condición de refugio por año?
2. ¿Cuántos por nacionalidad?
3. ¿Cuántos fueron reconocidos en el periodo?
4. ¿Cuántos fueron canalizados al DIF y cuántos a albergues?

¹¹⁹ Instituto Nacional de Transparencia, Acceso de la Información y Protección de Datos Personales (INAI), *Acceso a la información Pública*, [Página electrónica], México, 2015, (la consulta se realiza con el número de folio de la Solicitud de información. Dirección URL: <http://inicio.ifai.org.mx/SitePages/ifai.aspx> [Última consulta: 14 de julio de 2015]

5. ¿Cuántos recibieron protección complementaria?
6. ¿Cuántos NNA desistieron de su solicitud, durante el procedimiento?
7. ¿Cuántos realizaron solicitud fuera de la estación migratoria?
8. ¿Cuáles fueron los supuestos en los que se fundó el reconocimiento?
9. ¿Cuántos recursos de revisión?”

El 13 de octubre de 2014, con base en los artículos 40 y 44 de la **Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental**, publicada en el DOF el 11 de junio de 2002, la COMAR solicitó prórroga e informó: “Se esta recopilando la información, en breve se dará respuesta a su solicitud de información”. El 19 de noviembre respondió: “[...] la Coordinación General de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados cuenta con la siguiente información [...]”, y proporcionó información estadística incompleta y sólo relacionada con el periodo 2010-2014, de la cual se presentan cuadros resumen:

MENA solicitantes del reconocimiento de la condición de refugiado. 2010-2014						
2010-2014	2010	2011	2012	2013	2014	Total
Brasil	1					1
Belice	1					1
Camerún				1		1
Cuba				2		2
Colombia	1					1
Guatemala	5	5	3	5	6	24
El Salvador	11	3	10	8	16	48
Haití					1	1
Honduras	13	8	6	37	33	97
India	13			6		19
Sri Lanka	6					6
Nicaragua	1				1	2
Rep. Dem. del Congo			2			2
Venezuela					1	1
Apátrida	1					1
Total de solicitantes	53	16	21	59	58	207

Fuente: Cuadro de elaboración propia con base en datos de la COMAR, según respuesta a la solicitud de información pública gubernamental, con Folio 0422000004514.

MENA reconocidos como refugiados 2010-14.						
Nacionalidad	2010	2011	2012	2013	2014	Total
El Salvador	5	5	5	3	3	21
Nicaragua	1					1
Honduras	3	2		10	7	22
Guatemala	3	2	4	2		11
Belice	1					1
Rep. Dem. del Congo			2			2
Apátrida	1					1
Total de reconocidos	14	9	11	15	10	59
NNA con protección complementaria		2	1			3

Fuente: Cuadro de elaboración propia con base en los datos proporcionados por la Coordinación General de la COMAR, según respuesta a la solicitud de información pública gubernamental, con Folio 0422000004514.

Según datos estadísticos, de 207 solicitudes, solo fueron reconocidos con la condición de refugiados 59 Menores No Acompañados y escasamente tres recibieron protección complementaria.

Para obtener la información no proporcionada, con base en el artículo 50 de la **Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental**, se interpuso recurso de revisión ante el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI), admitido el 1º de diciembre de 2014 como agravio FUNDADO.

El 7 de enero de 2015, en el escrito de Resolución del Recurso el sujeto obligado presentó alegatos como los siguientes:

“6. Por lo que corresponde a la generación de datos estadísticos, la fracción III del artículo 100 del Reglamento interior de la Secretaría de Gobernación establece lo siguiente *“Proponer y elaborar estadísticas,*

estudios, investigaciones y publicaciones en materia de refugiados y protección complementaria.”

8. [...] la Coordinación General de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados no cuenta con la sistematización de datos estadísticos relativos a todos los rubros solicitados por la ahora recurrente, por lo que la información entregada [...] es la totalidad de los reportes estadísticos generados [...].”

10. [...] para generar los datos estadísticos solicitados se tendría que realizar la revisión de cada expediente físico, lo cual resulta materialmente imposible a esta Coordinación General [...].”

El 2 de abril de 2013, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, por virtud del cual se abrogó el Reglamento publicado el 30 de junio de 2002, quedando las disposiciones relativas a la Coordinación General de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados en los artículos 2, inciso C, fracción V, 99 y 100; y no en la fracción III del artículo 100, por lo que es evidente el desconocimiento de la normatividad vigente por parte de la Unidad de Enlace.

La COMAR agregó el criterio 09/10 del Instituto emitido por el Pleno, que señala que “Las dependencias y entidades no están obligadas a generar documentos *ad hoc* para responder una solicitud de acceso a la información.”

A pesar de los alegatos, el IFAI consideró procedente modificar la respuesta proporcionada por la Coordinación General de la COMAR y ordenó otorgar la información solicitada.

El 24 de febrero de 2015, mediante correo electrónico, en el que se adjunta el Oficio COMAR/UE/008/2015, la Unidad de Enlace emite respuesta con las estadísticas solicitadas; las cuales pueden consultarse en su totalidad en el Anexo 2, de este trabajo.

A través de los datos proporcionados, se aprecia que entre los años 2002 a 2014, hubo 302 niñas, niños y adolescentes que solicitaron el reconocimiento de la condición de refugiado; mismos que fueron reconocidos.

El mayor número de solicitudes provino, en el mismo periodo, de menores de Honduras con 136 solicitudes, El Salvador con 70, Guatemala con 40, e India con 19, lo que da un total de 265 Menores No Acompañados, sin tomar en cuenta las otras nacionalidades.

El número de niñas, niños y adolescentes no acompañados, reconocidos como refugiados, en el periodo solicitado fue de 83; esto arroja un promedio de 6.9 Menores No Acompañados reconocidos como refugiados, por año. Un número sumamente bajo, más aún si observamos la relación entre NNA detenidos y deportados desde México hacia El Salvador, Guatemala y Honduras.

Las estadísticas revelan como mecanismo central de la política migratoria en el caso de México, la detención, la privación de la libertad y la repatriación de niñas, niños y adolescentes no acompañados, ignorando la Determinación del Interés Superior del Niño y su posible condición de refugio.

Año	NNA detenidos	NNA deportados	Porcentual de NNA detenidos/deportados
2014	23096	18169	78.66%
2013	9893	8350	84.40%
2012	6107	5966	97.70%
2011	4160	4129	99.30%

Fuente: Center For Gender & Refugee Studies, Universidad Nacional de Lanus, *Niñez y migración en Centro y Norte América: Causas, políticas, prácticas y desafíos*, Buenos Aires, Argentina, febrero 2015, p. 45.

De un universo de 43,256 MENA, en solo cuatro años del periodo consultado a la COMAR, hubo 83 Menores No Acompañados reconocidos como refugiados.

En el Acuerdo publicado en el DOF el 7 de marzo de 2011, por el que se delegan facultades para ejercer las atribuciones en materia de Refugiados y Protección Complementaria previstas en la **Ley Sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político** en favor del Subsecretario de Población, Migración y Asuntos Religiosos; del titular de la Coordinación General de la Comisión

Mexicana de Ayuda a Refugiados y del titular del Instituto Nacional de Migración, SEGOB, se establece que entre las facultades del sujeto obligado está:

“Llevar un registro actualizado de los solicitantes del reconocimiento de la condición de refugiado, refugiados y extranjeros a los que se les otorgue protección complementaria.”

El artículo 39 Reglamento de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, publicado en el DOF el 21 de febrero de 2012, regula que:

“[...] Los datos contenidos en cada solicitud serán incorporados a una base de datos que, para efectos de registro, administre la Coordinación.”

El acopio de datos es una de las obligaciones del Estado mexicano, resultado de la ratificación de la Convención de 1951, pero debido a su incumplimiento, entre las recomendaciones que el ACNUR hizo al gobierno de México en 2007, menciona que se requiere un “Registro: Los menores no acompañados deberán ser inscritos a un registro mediante entrevistas. Además el del registro inicial de datos biográficos básicos (como sexo, edad y calidad migratoria, entre otras categorías) el expediente deberá actualizarse y este deberá acompañar al niño cada que se realice un cambio de ubicación o una transferencia de cuidado”.¹²⁰

En la cita anterior el subrayado es nuestro, para demostrar el manejo opaco de la información por parte de la COMAR.

Según nuestra experiencia, los solicitantes de refugio sin importar su edad y género eran identificados de manera inmediata y los informes estadísticos se conformaban de las Actas de Comité (cuyo objeto era, según el artículo 167 de la Ley General de Población, estudiar, analizar y emitir recomendaciones respecto de las solicitudes de refugio), y de los libros de registro de solicitantes, oficios y expedientes que contienen información de los solicitantes de refugio y refugiados en

¹²⁰ ACNUR. *La protección internacional de las niñas y niños no acompañados o separados en la frontera sur de México, (2006-2008)* [En línea], Oficina Regional para México, Cuba y América Central, México, 2006, Inciso 1, Recomendación 7. Dirección URL: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/6720.pdf?view=1>

[Última consulta: 4 de febrero de 2015]

cada una de las áreas respectivas y se procuraba la actualización de los datos estadísticos.

En la opinión de Jorge Bustamante, Relator Especial sobre los Derechos Humanos de los migrantes, “[...] existe una falta de información estadística precisa sobre la cantidad de niños que participan de los procesos migratorios internacionales”.¹²¹ Y México no es la excepción.

Lo anterior se agrava ante la presencia de la llamada crisis humanitaria de Menores No Acompañados con condición de refugio, que han llegado a los Estados Unidos, cruzando previamente el territorio mexicano de manera invisible.

Para Lourdes Rosas, integrante del Centro de Derechos Humanos Fray Matías de Córdoba, “Pese a que muchos de los niños y adolescentes migrantes salen de sus países huyendo de la violencia, el gobierno mexicano brinda protección internacional a muy pocos [...] El proceso de solicitar refugio es muy largo y el menor lo hace normalmente sin ningún tipo de representación legal”.¹²²

Sí bien es cierto que el marco jurídico en materia de derechos humanos, migración y refugio, registró importantes avances en los últimos años, se debe implementar una política gubernamental específica en Derechos Humanos Basada en Evidencias,¹²³ por medio de la experiencia cualitativa y cuantitativa, que permita el entendimiento de las causas estructurales, en este caso, de la presencia de MENA en condición de refugio, para poder implementar procesos de decisión institucional en concordancia con las mejores prácticas en materia de derechos humanos y del bienestar del niño.

Además de un marco normativo acorde con los instrumentos internacionales, se requiere transparencia en la información con suficientes datos estadísticos desglosados para poder determinar con certitud la garantía y protección de los derechos de los Menores No Acompañados en condición de refugio; coordinación

¹²¹ UNICEF, *Observación General OG 6/2005, Trato de menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen*, Comité de los Derechos del Niño, Centro de Investigaciones Innocenti, [En línea], Grafismo Bernard & Co, Siena, Italia, 2006, párrafo 96. Dirección URL: <http://www.unicef.org/ceecis/crcgencommes.pdf> [Consulta: 28 de enero de 2015].

¹²² Garduño, Silvia, “*Rastrear desde EU a niños migrantes*”, *Reforma*, Año XXI, núm. 7,488, Nacional, viernes 27 de Junio de 2014, p. 4.

¹²³ Rossi, Andrea y Luis Eduardo Zavala, *Op. cit.*, p. 42-63.

interinstitucional para el manejo y difusión de la información; combatir y erradicar los abusos de autoridad, la corrupción y las redes con el crimen organizado de los agentes estatales, y ante todo entender que el fenómeno de los MENA en condición de refugio no es un problema interno, es un fenómeno que rebasa el ámbito nacional y requiere una respuesta integral, regional, con un enfoque de derechos humanos.

3.3. Migración y delincuencia: crimen organizado, tráfico y trata de personas.

Existe una interrelación entre migración irregular, trata y tráfico de migrantes, que surge como consecuencia de las condiciones y circunstancias en las que se da la movilidad de las personas que no pueden o no quieren utilizar las vías legales impuestas por los Estados-nación.

Para comprender estas limitantes a la libertad de migrar y evitar confusiones haremos la distinción conceptual entre los fenómenos de tráfico ilícito de personas y trata de personas.

“Tráfico. Acción de traficar. Circulación, tránsito de personas, vehículos, mercancía, etc., y caudal del mismo en una ruta o lugar”.¹²⁴

“Trata. Tráfico y comercio de personas (esclavos negros. || de *blancas*. *Tráfico de mujeres de cualquier raza , esp. Fuera de su residencia, a quienes se prostituye en beneficio propio*”.¹²⁵

¹²⁴ *Diccionario práctico de la lengua española*, Ediciones Grijalbo, Barcelona, España, 1988, p. 971.

¹²⁵ *Ibidem*, p. 980.

Diferencias entre Tráfico y Trata de Personas

Tráfico	Trata
<ul style="list-style-type: none"> • El migrante o un tercero establecen contacto directo y voluntario con el traficante, no hay vicio en el consentimiento. • Implica siempre el cruce de frontera o fronteras. • El dinero es un factor intrínseco en el traslado. • La relación entre el traficante y el migrante termina una vez llegado al destino. • Durante el traslado hay mayores riesgos de ser víctima de algún delito, de salud y de vida. • El migrante puede ser de cualquier género y edad. • En algunos Estados es un delito y en otros se le considera falta administrativa. • Las personas viajan sin documentos. 	<ul style="list-style-type: none"> • El contacto se da bajo engaño y/o abuso, y/o coacción. • Puede darse dentro o fuera del país, el cruce de fronteras no siempre es necesario. • El dinero para el traslado no es factor importante, sino someter a la persona a una deuda económica que la fuerce a ser explotada. • La relación entre el tratante y la víctima es mucho más prolongada, generalmente una vez llegada al destino inicia o continua la explotación. • Sus víctimas fundamentales son mujeres, niñas, niños y adolescentes (NNA). • Durante el traslado se procura minimizar los riesgos a la salud y a la vida, pero en el largo plazo el impacto físico y psicológico es más prolongado. • Atenta contra los derechos humanos de las personas. • La salida y el ingreso a otros territorios puede ser con documentación migratoria y después son despojados de éstos como instrumento de control sobre la libertad de la víctima.

Cuadro propio con base en Glosario de género, Instituto Nacional de las Mujeres, México, 2007, p. 129; y en González Martín, Nuria, Familia internacional en México, Adopción, alimentos, restitución, tráfico y trata, Porrúa-IIJ-UNAM, México, 2009, p. 47.

El tráfico ilícito de personas y la trata de personas menoscaban bienes jurídicos tutelados como son la dignidad, la libertad, la igualdad, la vida, y en el caso específico de los NNA, el libre desarrollo de la personalidad del menor.

En el contexto del marco jurídico internacional la conceptualización que nos proporcionan los Protocolos de Palermo, es la siguiente.

El *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, establece como “tráfico ilícito de migrantes”:

Artículo 3

a) Por “tráfico ilícito de migrantes” se entenderá la facilitación de la entrada ilegal de una persona en un Estado Parte del cual dicha persona no sea nacional o residente permanente con el fin de obtener, directa o indirectamente, un beneficio financiero u otro beneficio de orden material.

Por su parte el Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños, define “trata de personas”:

Artículo 3

Definiciones

Para los fines del presente Protocolo

a) Por “trata de personas” se entenderá la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación. Esa explotación incluirá, como mínimo, la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos;

b) El consentimiento dado por la víctima de la trata de personas a toda forma de explotación intencional descrita en el apartado a) del presente artículo no se tendrá en cuenta cuando se haya recurrido a cualquiera de los medios enunciados en dicho apartado;

c) La captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de un niño con fines de explotación se considerará “trata de personas” incluso

- cuando no se recurra a ninguno de los medios enunciados en el apartado
a) del presente artículo;
d) Por “niño” se entenderá toda persona menor de 18 años.

En la *Convención sobre los Derechos del Niño*, se hace referencia puntual a la trata de niñas, niños y adolescentes:

Artículo 35

Los Estados partes tomarán todas las medidas de carácter nacional, bilateral y multilateral que sean necesarias para impedir el secuestro, la venta o la trata de niños para cualquier fin o en cualquier forma.

En el ámbito regional la *Convención Interamericana sobre Tráfico internacional de Menores*, define en su Artículo 2, el tráfico internacional de menores:

Artículo 3

b) “Tráfico internacional de menores” significa la sustracción, el traslado o la retención, o la tentativa de sustracción, traslado o retención, de un menor con propósitos o medios ilícitos.

El vínculo entre migración y crimen organizado es más que clara en la conceptualización que proporciona el *Programa Nacional para la Seguridad nacional 2014-2018, del gobierno mexicano*.

“El fenómeno migratorio demanda una acción decidida por parte de las autoridades nacionales para hacer frente al tráfico y la trata de personas, la violencia y la discriminación sufrida por los migrantes así como los accidentes, robos y muertes que se producen en las zonas de ingreso del territorio nacional [...] los migrantes se exponen a los riesgos asociados con la presencia de los grupos criminales que operan en las rutas migratorias que vinculan a Centroamérica con América del Norte. Estos grupos delincuenciales aprovechan las condiciones de vulnerabilidad de los migrantes para realizar cobros de traslado, utilizarlos como portadores de enervantes o someterlos a la explotación sexual y laboral [...] las

organizaciones criminales buscan reclutar a los migrantes para que ingresen a sus filas.”¹²⁶

Es paradójico que en un documento oficial como es el *Programa para la Seguridad Nacional 2014-2018*, se enfatice la “vulnerabilidad” de los migrantes, como sí la afirmación fuese hecha por un ente distinto al aparato estatal, cuando esa “vulnerabilidad” es resultado de la rigidez de las normas migratorias que “hace que para un amplio colectivo de personas la experiencia migratoria se despliegue en un marco de desprotección legal, con lo que ello supone de privación de derechos y de vulnerabilidad frente a los abusos.”¹²⁷

En el caso de los Menores No Acompañados son vulnerables frente al Estado porque no pueden obtener documentos de identidad para migrar, y cuando son detenidos por los agentes migratorios no pueden acceder a sistemas de asesoría jurídica para conocer sus derechos, y no siempre son informados por las autoridades migratorias del procedimiento para solicitar refugio.

Pero ante todo porque de acuerdo al Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes, Jorge Bustamante “La migración transnacional sigue siendo un negocio en México, gestionado principalmente por redes transnacionales de bandas involucradas en el contrabando, la trata de personas y el tráfico de drogas, con la colaboración de las autoridades locales, municipales, estatales y federales Estas prácticas están directamente relacionadas con el aumento de los casos de violencia contra las mujeres y los niños [...] la omnipresencia de la corrupción de todos los niveles de gobierno y la estrecha relación de numerosas autoridades con las redes de bandas, la extorsión, las violaciones y las agresiones contra los migrantes continúan.”¹²⁸ [subrayado nuestro].

¹²⁶ Presidencia de la República, *Programa para la Seguridad Nacional 2014-2018, Una política multidimensional para México en el Siglo XX. 2014-2018*, Consejo de Seguridad Nacional, [En línea], México, 2014, p. 65. Dirección URL:

<http://cdn.presidencia.gob.mx/programa-para-la-seguridad-nacional.pdf>

[Consulta: 19 agosto 2014, Última consulta: 26 de Julio 2015].

¹²⁷ Alonso, José Antonio, *Op. cit.*, p. 10.

¹²⁸ Organización de Naciones Unidas, *Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes, Sr. Jorge Bustamante, Adición, Misión a México*, A/HCR/11/7/Add. 2, párrafo 65, p. 19, [Página electrónica], Consejo de Derechos Humanos,, 24 de marzo de 2009. Dirección URL:

http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/11session/A.HRC.11.7_sp.pdf

Las cifras sobre trata de personas son altamente preocupantes y reveladoras de la vulnerabilidad de los niñas, niños y adolescentes (NNA) en general y particularmente para aquellos en movilidad no acompañados en México. “Según el relator especial de la ONU, contra la Venta de Niños, la Explotación Sexual y la Pornografía Infantil, cerca de 80 mil niñas y niños en México son víctimas del abuso con fines de pornografía y, de acuerdo con el informe 2007 del Departamento de Estado de los Estados Unidos sobre la Trata en el mundo, cada año alrededor de 20 mil personas, la mayoría mujeres y niños, son víctimas de este crimen en nuestro país. México, además, es considerado por la ONU como un país de origen, destino y tránsito de víctimas de trata [...]”.¹²⁹

En México el tema de la trata de personas no debe dejar de ocupar un espacio preponderante en las agendas legislativas y gubernamentales, aunque a duras penas, la legislación federal ha tenido avances incorporando normas del derecho internacional, para combatir la explotación de NNA de distintas edades y nacionalidades.

Sin embargo, “México carece de un sistema centralizado, eficaz para proteger y prestar asistencia a los niños que han sido víctimas de delito de explotación sexual o cualquier otra forma de trata”,¹³⁰ sólo 11 de las 32 entidades han legislado en la materia y es evidentemente necesario homologar la legislación de todo el país, para lograr combatir esta nueva forma de esclavitud.

3.4. Los niños del hambre y la violencia en Centro América: ¿Una emergencia humanitaria?

Durante el desarrollo de este trabajo, el gobierno de los Estados Unidos dio a conocer un fenómeno al que denominaron de manera alarmista y catastrófica “crisis humanitaria”, consistente en la presencia de alrededor de 50 mil MENA que habían

[Consulta: 28 de agosto de 2014, última consulta: 30 de julio 2015].

¹²⁹ Peñaloza, Pedro José, *Óp. cit.*, pp. 89-90.

¹³⁰ ONU, *Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos...*, *Óp. cit.*, párrafo 42, p. 14. Dirección URL:

http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/11session/A.HRC.11.7_sp.pdf

[Consulta: 28 de agosto de 2014, última consulta: 30 de julio 2015].

entrado a su territorio en los primeros seis meses de 2014 y, que para finales del año habían alcanzado una cifra cercana a los 70 mil Menores No Acompañados.

Para conocer el tratamiento que el gobierno de los Estados Unidos daría a este fenómeno regional, así como los acuerdos migratorios entre los gobiernos involucrados, se dio seguimiento, desde junio de 2014 y durante el desarrollo de esta investigación a la información vertida en medios de comunicación electrónicos e impresos nacionales y extranjeros.

Distintas organizaciones de la sociedad civil habían ya denunciado en los últimos años el aumento de niñez migrante no acompañada, así como la disminución de las edades, pero es hasta hoy, que este fenómeno se colocó en un lugar prioritario de la agenda del gobierno de los Estados Unidos y los países involucrados.

En junio de 2014 se celebró en la ciudad de Guatemala, una reunión multilateral entre representantes de Estados Unidos, México, Guatemala, Honduras y El Salvador, para acordar medidas -meramente coyunturales, aisladas y criminalizadoras- encaminadas a detener la migración de MENA provenientes de la región, destacando decisiones como:

- Una campaña de información dirigida a los migrantes para que avisen a sus familias de Centroamérica, que no hay posibilidad de recibir a los niños en aquel país.¹³¹
- “El gobierno de los Estados Unidos aportará a Guatemala, 40 millones de dólares durante cinco años, para apoyar a los niños en riesgo de migrar solos con destinos a EU”.¹³²
- “Incrementar el número de detenciones de indocumentados (y acelerar) los procesos judiciales de deportación de los sin papeles ya capturados”.¹³³
- “Tanto autoridades y familias como organizaciones no gubernamentales deben trabajar juntas para advertir sobre los peligros extremos que pueden enfrentar los menores en su intento por cruzar la frontera”.¹³⁴

¹³¹ Redacción, "*Propone Osorio a EU orientar a migrantes*", Milenio Diario, México, Año 15, núm. 5286, sábado 21 de junio de 2014, p. 8.

¹³² *Ídem.*

¹³³ Preston Julia, "*Refuerzan (más) frontera*", Reforma, México, Año XXI, núm. 7,482, Internacional, domingo 22 de junio de 2014, p. 17.

- Compartir buenas prácticas de repatriación e intensificar la capacitación de servidores públicos e integrantes de organizaciones sociales, a través del Modelo para la protección de derechos de MENA, para erradicar la idea de que pueden ser regularizados los menores, una vez cruzando la frontera”.¹³⁵

Los vectores sociales que magnifican el fenómeno de la migración infantil han sido referidos por Pedro José Peñaloza, en su investigación sobre *La juventud mexicana*; “América Latina es la región con la mayor desigualdad en la distribución del ingreso y riqueza en el mundo, y concentra un sector mayoritario de jóvenes que viven condiciones de extrema pobreza y a la mitad de los niños y niñas del planeta. Al cerrarse los canales de movilidad social, los jóvenes latinoamericanos ven oscurecidos sus proyectos y perspectivas por la pobreza, la miseria, la falta de empleo o la precarización y alta vulnerabilidad en los trabajos existentes. Estos son los marcos sociales desde los cuales los jóvenes construyen rutas, trayectos y travesías de vida que no siempre coinciden con sus proyectos originales y, en muchos casos, se conforman con los campos de informalidad e ilegalidad que nuestras sociedades generan, las cuales frecuentemente se solapan con los ámbitos formales, legales y legítimos. Los jóvenes de las últimas tres décadas han tenido como escenario de vida condiciones de crisis económica y de paulatino desmantelamiento de instancias estatales de asistencia social, al tiempo que se encuentran limitados por la ausencia de empleos; por ello, de manera creciente muchos se ven obligados al desplazamiento”.¹³⁶

Las causas sociales, históricas, económicas y políticas prevaletentes en el denominado *Triángulo Norte de Centroamérica* (TNCA), de manera general y de cada país en particular, que han determinado la movilidad de MENA, son multifactoriales, están interrelacionadas -aunque algunas de ellos hayan ocurrido hace ya varias décadas- y conforman los vectores estructurales de la movilidad

¹³⁴ Staff, "Ofrece Meade a EU coordinación", Reforma, México, Año XXI, núm. 7,485, Internacional, miércoles 25 de junio de 2014, p. 16.

¹³⁵ López Lorena, "México propondrá acciones conjuntas", Milenio, México, Año 15, núm. 5292, Política, viernes 27 de junio de 2014, p. 10; y Staff, "Buscan desalentar éxodo", Reforma, México, Año XXI, Núm. 7498, Nacional, viernes 27 de junio de 2014, p. 5.

¹³⁶ Peñaloza, Pedro José, *Op. cit.*, p. 8.

humana hacia el norte del Continente Americano que de acuerdo con el análisis del consultor en seguridad Joaquín Villalobos,¹³⁷ son a manera de resumen:

- Gobiernos militares, represión, golpes de Estado y creación de grupos paramilitares y escuadrones de la muerte que reprimían y mataban a los campesinos y militantes insurgentes aplicando técnicas de muerte ejemplar. La barbarie cotidiana aplicada para generar terror, se volvió un problema cultural que reproducen hoy los delincuentes.
- Insurgencia y guerras contra los gobiernos militares. Como consecuencia de las guerras civiles y la proliferación de empresas de seguridad privada, la región cuenta con la mayor disponibilidad de armas entre sus habitantes.
- Transición a democracias incipientes con elevada polarización política e ingobernabilidad entre las élites de los países; corrupción en las instituciones que permitió la penetración del crimen organizado; y la presencia del conflicto étnico más peligroso de Latinoamérica, en Guatemala;
- Desastres naturales que dejan destrozos permanentes. La región ha sufrido 18 huracanes y tormentas tropicales y ocho terremotos;
- Economías basadas en la emigración y las remesas que representan 18% del PIB para El Salvador y 20% para Honduras, lo que ha convertido a estos países en economías artificiales de servicio y consumo, sin crecimiento económico;
- Violencia delictiva a gran escala e inseguridad ciudadana prevaeciente en la región, que origina migración, comunidades desintegradas, familias disfuncionales;
- Pérdida del control territorial por parte de los Estados como consecuencia de su debilitamiento, dando lugar al control de regiones completas por parte del crimen organizado y las pandillas, como las Maras; y
- Movimientos encaminados a la reunificación familiar en los Estados Unidos (junto con la inexistencia de programas de regularización en los Estados Unidos).

¹³⁷ Cfr. Villalobos, Joaquín, *El infierno al sur de México*, Nexos, núm. 44, Año 37, volumen XXXVI, México, septiembre 2014, p. 34 - 44.

Nosotros agregamos a la lista:

- Reclutamiento por parte de fuerzas armadas;
- Trabajo y explotación infantil;
- Riegos relacionados con la concepción cultural de género;
- Nuevas estructuras familiares que desplazaron a la familia tradicional,
- Víctimas de explotación y abusos sexuales;
- Políticas migratorias restrictivas;
- Niñas, niños y adolescentes que ya fueron repatriados una o más veces por la autoridad migratoria mexicana y que se quedan en la frontera de Chiapas, trabajando y esperando la oportunidad de cruzar la frontera de los Estados Unidos.

Un antecedente muy importante que motivó el éxodo masivo de niñez centroamericana fue que entre 2006 y febrero de 2010, en Los Ángeles, California, más de 2400 menores migrantes indocumentados obtuvieron su residencia mediante una “visa J”; permiso para niños migrantes sin documentos, maltratados en sus hogares o abandonados, que no pueden regresar a su país de origen y que la Unidad Especial de Inmigrantes (*SIS-Success Immigration Services*) colocaba en hogares de crianza.¹³⁸

Los polleros y la delincuencia organizada relacionada con el tráfico de personas difundieron en la región la oportunidad de que Menores No Acompañados logran permanecer en los Estados Unidos, a lo que se sumó la expectativa de ser incluidos en la regularización de 11 millones de indocumentados, como parte de la reforma migratoria ofrecida por el presidente Obama, al inicio de su mandato.

Nada de esto sucedió y hoy, miles de niñas, niños y adolescentes (NNA) permanecen en instalaciones carentes de infraestructura adecuada para una atención digna a los menores, a la espera de que la decisión administrativa para su repatriación, sin que haya una evaluación previa de la identidad, circunstancias personales, vulnerabilidad y necesidades especiales de protección, como requisitos esenciales para la Determinación del Interés Superior del Niño, como un principio

¹³⁸ Cfr. Vestri, Gabriel y Nuria González Martín, *Op. cit.*, p. 125.

acogido por el derecho positivo que debe estar sobre las políticas de control y regulación migratoria de cualquier Estado.

Con seguridad muchos de esos MENA tienen la condición de refugiados, pero el gobierno estadounidense nunca les dará este reconocimiento de acuerdo con la Convención sobre el Estatuto de los refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967, porque no se han adherido a la Convención y solo son parte del Protocolo con las limitaciones geográfica del Artículo 1 B, que se corrigen con la adopción del propio Protocolo que establece en su Artículo 1, que el concepto de refugiado sea aplicable a toda persona y no solo a los europeos.

La explicación sobre la limitación geográfica se explica más ampliamente, en el Capítulo III, en el inciso sobre *El concepto de refugiado en el Derecho internacional*.

El aumento de presupuestos para cerrar las fronteras y las medidas coyunturales no detienen la migración. Lo que se requiere es reconstruir el tejido social de los países expulsores, por medio del desarrollo económico que permita a las personas que migran tener opciones de permanencia en sus países de origen, con trabajos y salarios dignos y mejor nivel de desarrollo humano; evitando así la desintegración familiar y el abandono de NNA por parte de padres y madres que migran para poder sobrevivir.

3.5. Los principios de la Determinación del Bien Superior del Niño y el principio *Non refoulement* (No Devolución).

Uno de los aspectos medulares de la Convención de los Derechos del Niño (CDN) de 1989, es que el niño deja de ser un objeto pasivo de la intervención proteccionista del Estado, se le reconoce como sujeto pleno de derechos y se hace referencia a los principios de derecho positivo de carácter vinculante para los Estados de la Determinación del Interés Superior del Niño (DIS), la No discriminación y el Derecho de este a manifestar libremente sus opiniones.

La Convención de los Derechos del Niño en su Artículo 2 garantiza que:

1. Los estados Partes respetarán los derechos enunciados en la presente Convención y asegurarán su aplicación a cada niño sujeto a

su jurisdicción, sin distinción alguna, independientemente de la raza, el color, el sexo el idioma, la religión, la opinión política o de otra índole, de origen nacional, étnico o social, la posición económica, los impedimentos físicos, el nacimiento o cualquier otra condición del niño [...].

El Artículo 3, hace referencia al Interés Superior del Niño:

1. En todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño.
2. [...] asegurar al niño la protección y el cuidado que sean necesarios para su bienestar [...].

La concepción de persona menor de 18 años, sujeta a la esfera jurídica de los adultos, sin posibilidad alguna de ejercer sus derechos fundamentales, ha cambiado como resultado de la adopción de los instrumentos internacionales relativos a la protección integral de los menores; así el Derecho de los niños se basa en la Determinación del Interés Superior "premisa bajo la cual se debe interpretar, integrar y aplicar la normativa de la niñez y la adolescencia [...] [como] un límite a la discrecionalidad de las autoridades en la adopción de decisiones [...]".¹³⁹

Nos sumamos a la consideración que hace la especialista en derechos de la infancia Nuria González Martín,¹⁴⁰ quien estima que primeramente hay que establecer que el menor de edad no es un "incapaz" y agregamos - a pesar de la muy discutible y vetusta comparación que establece el Artículo 23 del **Código Civil Federal**, publicada en el DOF en cuatro partes, los días 26 de mayo, 14 de julio, 3 y

¹³⁹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Opinión Consultiva OC 17/2002, Condición jurídica y derechos humanos del niño, solicitada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*, [En línea], Washington, EEUU, 28 de agosto de 2002, p. 16. Dirección URL:

http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_17_esp.pdf

[Consulta: 22 de enero de 2015].

¹⁴⁰ González Martín, Nuria, *Op. cit.*, p. 23 a 39.

31 de agosto de 1928, que establece en su artículo 23.- “La minoría de edad, el estado de interdicción y demás incapacidades establecidas por la ley, son restricciones a la personalidad jurídica [...]”, mismo que rige actualmente el ejercicio de la capacidad jurídica de los menores- sino que la capacidad de obrar y decidir del menor esta limitada, requiere del apoyo de la figura que representa la patria potestad, “cuya finalidad es el provecho y guarda de la persona y bienes del menor, en tanto que éste sea incapaz de gobernarse por sí mismo”.¹⁴¹

Coincidimos con la investigadora, en que “El Interés Superior del Niño se refiere al conjunto de acciones y procesos tendentes a garantizar a niñas, niños y adolescentes [...] un desarrollo y protección integral y una vida digna, así como las condiciones materiales y efectivas que les permitan vivir y alcanzar el máximo de bienestar posible”.¹⁴²

La Observación general 6/2005, emitida por el Comité de los Derechos del Niño, se pronuncia sobre el Interés Superior de Menores No Acompañados (MENA) migrantes:

“La determinación del interés superior del niño exige una evaluación clara y a fondo de la identidad de este y, en particular, de su nacionalidad, crianza, antecedentes étnicos, culturales y lingüísticos, así como las vulnerabilidades y necesidades especiales de protección. [...] permitir el acceso [y permanencia necesaria-agregado nuestro-] del menor al territorio es condición previa de este proceso de evaluación inicial, el cual debe efectuarse en un ambiente de amistad y seguridad y a cargo de profesionales competentes formados en técnicas de entrevistas que tengan en cuenta la edad y el género”.¹⁴³

¹⁴¹ González Martín, Nuria, *Op. cit.*, p. 25.

¹⁴² *Ibidem*, p. 36.

¹⁴³ UNICEF, *Observaciones generales de los Derechos del Niño, Comité de los Derechos del Niño*, [En línea], Centro de Investigaciones Innocenti, Siena, Italia, 2006, *Observación General OG 6/2005*, párrafo 20. Dirección URL: <http://www.unicef.org/ceecis/crcgencommes.pdf> [Consulta: 28 de enero de 2015].

De acuerdo con la Observación General 6/2005 del ACNUR,¹⁴⁴ cuando un menor no acompañado es “alojado” en la Estación migratoria, queda bajo la protección de los dos Oficiales de Protección de la Infancia (OPIs), asignados en cada una de las 32 estaciones migratorias, quienes-suponemos- deben realizar la evaluación inicial para Determinar el Interés Superior del Niño, a partir de todos los aspectos contenidos en la Observación citada, pero es evidente que el número de menores asegurados sobrepasa e impide una atención de calidad por parte de los dos OPIs, produciendo una incapacidad para evaluar las necesidades de protección individual requeridas.

Según el Modelo de atención para la protección de los niños, niñas y adolescentes migrantes y repatriados no acompañados, los OPIs son servidores públicos adscritos al INM, hay dos designados desde noviembre de 2007, en cada una de las delegaciones del INM, capacitados para detectar y atender las necesidades más urgentes de los niños migrantes, intervenir en situaciones de crisis, de solicitud de la condición de refugiado y casos de trata e informar a niñas, niños y adolescentes sobre sus derechos.

A mayo de 2015 había 12,557 Menores No Acompañados en situación retención en las estaciones migratorias, lo que significa que a cada OP le corresponde aplicar mecanismos de protección internacional a 196 niños, estimando que en cada estación migratoria hubiera igual número de Menores No Acompañados (MENA) y dos OPIs. Estimaciones que nos permiten evaluar los alcances de las políticas públicas vigentes.

Sí tenemos presentes los factores que provocan la migración de los menores no acompañados; el alarmante aumento de menores “alojados” en estaciones migratorias versus el número de menores repatriados que anualmente realiza el INM; la negativa a transparentar datos cuantitativos y cualitativos por parte del INM, la COMAR y el SNDIF; la información incompleta o inexistente sobre cuántos menores fueron canalizados a los albergues del SNDIF o recibieron protección complementaria; carencia de protocolos para evaluar cada caso en particular que permitan dar cumplimiento a la Determinación del Interés Superior del Niño y al

¹⁴⁴ *Ibidem*, párrafos 68 a 78. SNP.

Principio de No Devolución al repatriar a los menores a su país de origen exponiendo su vida, tenemos un escenario de completa indefensión y vulnerabilidad de los MENA migrantes y en condición de refugio.

Es urgente que las reformas constitucionales de 2011 y las leyes migratorias y de refugio coloquen la Determinación del Interés Superior del Niño por sobre la política migratoria y que no olviden que cuando una niña, niño o adolescente no acompañado migra, lo hace con los derechos inherentes a su persona, por lo que para su protección y defensa se debe recurrir a la norma que mejor tutele su dignidad.

CAPÍTULO IV. Las normas jurídicas relativas a niñas, niños y adolescentes migrantes y en condición de refugio.

El conjunto de normas de carácter nacional o internacional a las que haremos referencia, tienen el común denominador de regular la figura jurídica de la condición de refugio, cuyo objetivo esencial es proteger la dignidad, la seguridad y la vida, como derechos fundamentales de las personas.

A través de la historia de las civilizaciones ha habido personas con condición de refugio, con la necesidad de protegerse de factores que atentaron contra su dignidad, su seguridad y su vida. La protección se otorgó de diferentes maneras, por distintos intereses y diversos actores de la organización social y política de cada época.

Los derechos individuales inherentes a la personalidad humana frente al poder del gobernante no existían en las antiguas civilizaciones, quizá un incipiente surgimiento de un régimen de legalidad que limitaba la autoridad del señor feudal en la Edad media, fue el Derecho Cartulario (antecedente de las garantías individuales, que consiste en el reconocimiento de algunos derechos de los ciudadanos por parte de la autoridad medieval), le siguieron documentos del derecho consuetudinario inglés como la *Carta Magna* de 1215, el *Habeas Corpus* de 1679 y el *Bill of Rights* de 1689, que marcan un avance significativo en la protección de las personas, frente a los abusos de la autoridad.

Los derechos humanos, surgen propiamente con la independencia de las colonias inglesas en América y su **Declaración de Derechos** proclamada en el hoy Estado de Virginia, EEUU en 1776, considerada la primera declaración de los derechos humanos y, con la **Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano** de 1789 que contiene los derechos inherentes a la persona, como producto de la Revolución francesa y de los principios del contrato social de Jean-Jaques Rousseau.

La Declaración francesa tuvo importantes repercusiones en la evolución y conformación de la organización jurídica contemporánea de los Estados actuales.

Es hasta finales del siglo XIX y principios del siglo XX, cuando surge el Estado-social que establece límites al poder estatal, cuyo propósito es lograr un nivel de vida

digno con base en la igualdad de los gobernados; en contrapartida con la teoría marxista de que el Estado y el derecho son la maquinaria coercitiva destinada a mantener la explotación de una clase por otra.

Actualmente, el Estado está obligado a reconocer, respetar, proteger y defender los derechos inherentes a las personas, sin importar su origen.

4.1. Marco Jurídico Nacional.

El modo de producción económico-social, los valores éticos e ideológicos de las clases dominantes y los fenómenos que modifican las estructuras sociales a nivel global, regional y en los Estado-nación, producen lo anacrónico del derecho positivo vigente y obligan a los poderes del Estado, a modificar las leyes que rigen la vida de sus gobernados y la soberanía sobre sus territorios.

Ese orden jurídico posee leyes específicas que someten a las personas que ingresan a un territorio distinto del que provienen, para establecerse, visitarlo, transitarlo o porque buscan protección humanitaria.

Haremos referencia a las leyes que en México regulan los fenómenos de la migración, el refugio y la trata de personas, siguiendo el orden jerárquico normativo.

4.1.1. Algunas consideraciones respecto a la reforma Constitucional, en materia de Derechos Humanos de 2011.

Las reformas a la **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos** (CPEUM) en materia de derechos humanos y amparo publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011, constituyen un importante avance al reconocimiento que se hace del principio *pro homine*, a la no discriminación, a la universalidad en el goce de los derechos, a la Determinación del Interés Superior del Niño (DIS), al derecho a solicitar refugio, a la garantía del debido proceso y al derecho de audiencia para los extranjeros, entre otros.

De relevante importancia es la alusión que se establece en el párrafo primero del Artículo 1 de la **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos** (CPEUM), al principio *pro persona*, que revierte la adopción del Constituyente de

1917 del “[...] modelo positivista consistente en no reconocer derechos anteriores al Estado, sino únicamente los tutelados por la *Constitución vigente*”.¹⁴⁵

El concepto *pro persona* significa que “Todas las autoridades están obligadas a encontrar dentro de la totalidad de las normas la que beneficie mayormente a la persona, y a interpretarla de la manera que implique una protección más amplia a sus derechos; incluso, existe la posibilidad de dejar de aplicar normas inferiores dando preferencia a las contenidas en la **Constitución** y en los tratados internacionales de derechos humanos en la materia”.¹⁴⁶

De acuerdo con el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN); “La garantía de no discriminación que consagra el tercer párrafo del **artículo 1º Constitucional**, proscribire cualquier distinción motivada por razones de género, edad, condición social, religión o cualquier otra análoga que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas; sin embargo no es cualquier distinción de trato entre las personas, sino sólo aquellas que atenten contra la dignidad humana, así como las que tengan por efecto anular o menoscabar sus derechos y libertades, o bien, la igualdad real de oportunidades”.¹⁴⁷

El quinto y último párrafo del **Artículo 1º**, que se refiere al principio de universalidad, que significa que todos los derechos humanos, corresponden a todas y cada una de las personas, frente a los otros miembros del conjunto social y frente al Estado, independientemente de sus circunstancias y atributos. Mismos que se

¹⁴⁵ Izquierdo Muciño, Martha Elba, *Garantías Individuales*, Editorial Oxford University Press, México, 2007, p. 37.

¹⁴⁶ Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Protocolo de Actuación para quienes imparten justicia en casos que afecten a Personas Migrantes y sujetas de Protección Internacional*, México, 2013, p. 50.

¹⁴⁷ Principio Pro homine. Su aplicación es obligatoria, Tesis 1.4o.A.464 A , 9ª Época, Tomo XXI,. Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta : México, febrero 2005. Página 1744. Dirección URL:

[http://200.38.163.178/sjfsist/\(F\(5dNDcC0oMytMUoSj29gyrcjWbWMcqc1Z_gSWfoYqUWrTHZoaSYLI8_tC5MvotqOSc9ziDI6ur5ia3UFsMdli3h8dq9j221F4_TC-cDnwLdYgJGcU6suX8lweL7BTFci6rg89tZmXfh_jUNa9haiOuio5ms98-ASi-RAU2E3TA81\)\)/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?id=180294&Clase=DetalleTesisBL](http://200.38.163.178/sjfsist/(F(5dNDcC0oMytMUoSj29gyrcjWbWMcqc1Z_gSWfoYqUWrTHZoaSYLI8_tC5MvotqOSc9ziDI6ur5ia3UFsMdli3h8dq9j221F4_TC-cDnwLdYgJGcU6suX8lweL7BTFci6rg89tZmXfh_jUNa9haiOuio5ms98-ASi-RAU2E3TA81))/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?id=180294&Clase=DetalleTesisBL)

[Última consulta: 6 de agosto de 2015]

interpretan como origen étnico o nacional, edad, género, preferencia sexual, opinión política o religión.

Lo mismo establece el primer párrafo del **Artículo 33**, al reconocer que en su condición de “persona humana”, todos los que se encuentren dentro del territorio mexicano tendrán los mismos derechos públicos subjetivos; pero más adelante el legislativo se contradice en el reconocimiento de esos derechos al limitar el ejercicio de los derechos políticos de las personas extranjeras, con lo que la norma Constitucional les impone una obligación de *No hacer*.

Los derechos políticos constituyen una forma de integración y participación social de los individuos; limitar el ejercicio de un derecho a las personas no nacionales que se encuentran en el territorio mexicano, impide su inserción en el grupo social y produce un trato desigual y discriminatorio por parte del Estado.

En este mismo **Artículo 33**, se concede al extranjero el derecho de audiencia, previa a la expulsión del territorio por parte del poder Ejecutivo, el simple reconocimiento del derecho de audiencia sería un rasgo de no criminalización de los extranjeros. Sin embargo, al elevar a rango constitucional la facultad de la autoridad administrativa migratoria para llevar a acabo la detención de los extranjeros y condicionar el derecho a ser escuchado, previa privación de su libertad, confirma que el Estado privilegia su visión criminalizadora sobre el respeto a los derechos humanos de las personas migrantes en situación irregular.

La reforma al **Artículo 4º**, impone a todos los órganos del Estado la obligación de desarrollar políticas públicas, siempre en favor del Interés Superior de la niñez, sin importar su origen étnico, nacionalidad, condición socioeconómica o cualquier otra característica distintiva.

En la Tesis Aislada LXXVI, *Interés Superior de la Niñez. el Artículo 4º, Párrafo Octavo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, representa un punto de Convergencia con los Derechos de la Infancia reconocidos en Tratados Internacionales*, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Primera Sala, T. A. LXXXVI, 10ª Época, Tomo 1, marzo de 2013, p. 887, de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), se determina que sí bien es cierto que la reforma logra una convergencia entre la Constitución mexicana y los derechos

de los menores de edad reconocidos en tratados internacionales, la mayoría de la legislación mexicana requiere la incorporación del concepto. Y agrega que la falta de una regulación específica del catálogo de los derechos que conforman el *corpus iuris* de protección de la niñez a nivel constitucional y convencional no implica su desconocimiento.

En la revisión de las leyes reglamentarias sobre el tema que nos ocupa, veremos sí los legisladores lograron incorporar el principio de la Determinación del Interés Superior del Niño, para garantizar el respeto a la dignidad y los derechos humanos de Menores No Acompañados en condición de refugio.

En el **artículo 11**, apreciamos el cambió del concepto “Todo hombre”, por el principio pro homine “Toda persona”. También destaca en el primer párrafo, el reconocimiento constitucional al ejercicio del derecho de libertad de tránsito en el territorio nacional; reconocimiento que contradice el segundo párrafo que “subordina” este derecho a las “limitaciones que imponga la autoridad”.

Todas las personas mexicanas gozan del derecho al libre tránsito dentro del territorio nacional, pero no sucede lo mismo con las personas de diferente nacionalidad, quienes requieren cumplir con los requisitos impuestos por la autoridad administrativa en materia migratoria que limita el ingreso, la circulación y el asentamiento de migrantes; favoreciendo solo a aquellas que puedan cumplir con los requisitos establecidos, lo que provoca la existencia de una inequidad en el disfrute de los derechos que reconoce la **Constitución**.

En el último párrafo de este **Artículo 11** se establece: “En caso de persecución por motivos de orden político, toda persona tiene derecho de solicitar asilo; por causas de carácter humanitario se recibirá refugio”.

Para Sergio García Ramírez “[...] la expresión es inadecuada. No se menciona el derecho a recibir asilo, ni el derecho a solicitar y recibir refugio [...]. La limitación del asilo y el refugio ha sido criticada por diversas instancias, que en su momento pidieron que se modificara la redacción, sugerencia que no prosperó en la Cámara de Senadores, bajo DS-III-2011”.¹⁴⁸

¹⁴⁸ García Ramírez, Sergio y Julieta Morales Sánchez, *La Reforma Constitucional sobre los Derechos Humanos (2009-2001)*, Porrúa-UNAM, México, 2012, p. 127 y 128.

El mecanismo que tiene la Organización de Naciones Unidas para supervisar cada cuatro años y medio, la situación de los derechos humanos en los 193 Estados miembros y conocer el cumplimiento de sus obligaciones para que las personas gocen de sus libertades y derechos fundamentales, es el *Examen Periódico Universal* (EPU), creado por la Asamblea General mediante su Resolución 60/251/2006.

Entre las observaciones hechas a México en el EPU, que la Asamblea General de la ONU aplicó a México en 2013; la oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) “celebró que se hubiera incluido el derecho de asilo en la Constitución, pero señaló que su definición no estaba en consonancia con las disposiciones internacionales y regionales y que modificara la Constitución de modo que se respetara el principio de la no devolución”.¹⁴⁹

El principio fundamental de la figura del refugio es la *No Devolución*, reconocido ampliamente como una norma *ius cogen* (norma imperativa de derecho internacional, cuya característica es que no es susceptible de derogación) y que como tal se menciona en todos los instrumentos internacionales relativos al refugio, por lo que es un principio que deberá formar parte del mandato constitucional, a fin de que exista una correcta armonización entre el derecho interno y el derecho internacional. Que no haya sido así, desmerece el principio y deja la regulación de sus procedencias y excepciones a la ley secundaria.

En tanto, la exigencia de su incumplimiento podrá sustentarse en la Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Tratados Internacionales. Cuando los conflictos se susciten en relación con derechos humanos deben ubicarse a nivel de la Constitución*, Tesis: XI.1º.A.T.45 K, Semanario judicial de la Federación y su Gaceta XXXI, mayo de 2010. Novena época, p, 2079, que determina que:

“Los tratados o convenciones suscritos por el Estado mexicano relativos a derechos humanos, deben ubicarse a nivel de la Constitución Política de

¹⁴⁹ Organización de Naciones Unidas. *Examen Periódico Universal de Derechos Humanos*, [Página electrónica], Grupo de Trabajo del Consejo de Derechos Humanos de la Asamblea General de Naciones Unidas, 17 Periodo de Sesiones, Ginebra, Suiza, 21 de octubre al 1º de noviembre 2013, A/HRC/WG.6/17/MEX/3, párrafo I.12. <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G13/160/17/PDF/G1316017.pdf?OpenElement> [Consulta: 14 de marzo de 2014]

los Estados Unidos Mexicanos, porque dichos instrumentos internacionales se conciben como una extensión de lo previsto en esa Ley Fundamental respecto a los derechos humanos, en tanto que constituyen la razón y el objeto de las instituciones. Por lo que los principios que conforman el derecho subjetivo público, deben adecuarse a las diversas finalidades de los medios de defensa que prevé la propia Constitución y de acuerdo con su artículo 133 las autoridades mexicanas deben respetarlos, por lo que bajo ninguna circunstancia pueden ser ignorados por ellos al actuar de acuerdo a su ámbito competencial”.

Carlos Arellano García resume que “la doctrina es unánime al establecer que la condición jurídica de los extranjeros está sujeta doblemente al derecho interno de los Estados y a las normas del Derecho Internacional, al analizar que autores como Niboyet, Verdross y Alberto G. Arce entre otros, coinciden en que las normas internas que el Estado imponga a los extranjeros no serán en menoscabo de sus derechos fundamentales o menores a los de los nacionales, ni en contra del Derecho de Gentes, y que el abuso de la soberanía de un Estado sobre los derechos del extranjero, podrán ocasionar el surgimiento de la responsabilidad internacional”.¹⁵⁰

En este contexto resulta sustancial la reforma de 2011, al otorgar al extranjero la garantía del debido proceso y reconocerle el ejercicio de su “derecho de audiencia”, ante la posibilidad de expulsión detención o cualquier violación a sus derechos humanos por parte de la autoridad.

Los instrumentos internacionales suscritos y ratificados por México, eran ya de observancia obligatoria para el gobierno mexicano antes de la reforma de 2011, como se dispone en el **Artículo 133** de la Constitución y que la SCJN en su Tesis *Derechos humanos. Los tratados internacionales vinculados con esto son de observancia obligatoria para todas las autoridades del país, previamente a la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011*, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Primera Sala, T.A. XXCVI, 10ª Época, Libro XXI, Tomo 1, junio de 2013, p. 602, ha hecho referencia al aforismo

¹⁵⁰ Arellano García, Carlos, *Derecho Internacional Privado*, Décima edición, Editorial Porrúa, México, 2008, pp. 415 y 416.

pacta sunt servanda, locución latina que significa “lo pactado obliga [...] la efectividad de un convenio internacional radica en que los propios Estados parte actúen de buena fe y que, voluntariamente, acepten cumplir los compromisos adquiridos frente a la comunidad internacional [...]”.

Esta Tesis representa un gran avance para vencer resistencias y homologar nuestra legislación nacional con el marco jurídico internacional.

4.1.2. La Ley de Migración regula el “alojamiento” inconstitucional.

Desde hace 40 años, las normas relativas a la regulación de los fenómenos que afectan a la población en cuanto a su volumen, dinámica y distribución en el territorio nacional, así como la migración, inmigración, repatriación y sanciones referentes a las personas de diferente nacionalidad a la mexicana, estuvieron contenidas en la **Ley General de Población**, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de enero de 1974, vigente el 7 de febrero de 1974, cuyo mandato no cumplía con los estándares internacionales de derechos humanos y, permitía la discrecionalidad de las autoridades al aplicar la norma.

Como resultado del crecimiento de los flujos migratorios mixtos, severamente victimizados a través de su paso por el territorio mexicano, de persistentes presiones de la sociedad civil organizada y de reiteradas recomendaciones de organismos internacionales para la creación de normas migratorias armónicas con los tratados internacionales y un enfoque de protección a los derechos humanos de las y los migrantes, el 25 de mayo de 2011 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la **Ley de Migración** que regula los Artículos 1ª, 11 y 33 de la **CPEUM** e incorpora los principios del derecho de gentes en materia de derechos humanos de las personas migrantes.

El atraso en la actualización de una legislación acorde con la realidad en materia migratoria era tan evidente que, venciendo resistencias, se logró que los legisladores evaluaran impostergable la aprobación de un sistema de normas jurídicas que regulara la situación de los extranjeros en territorio mexicano.

Fue ineludible para el legislativo establecer por primera vez en la historia legislativa, los principios rectores de la política migratoria del Estado mexicano (**Artículo 2**), destacando:

- El respeto irrestricto de los derechos humanos de los migrantes, sin importar origen, nacionalidad, género, edad y situación migratoria; La hospitalidad y la solidaridad;
- La atención especial a grupos vulnerables (menores de edad, mujeres, indígenas, personas de la tercera edad y víctimas de delitos);
- La salvaguarda del orden y la seguridad nacionales. (combate al tráfico y secuestro de migrantes y trata de personas);
- La equidad constitucional;
- El respeto a los derechos de los migrantes;
- La unidad familiar e integración social y cultural y
- Facilitar el retorno de migrantes mexicanos al territorio nacional y su reinserción.

Esta LM no garantiza del todo los derechos humanos de las personas migrantes de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, que están incorporados en el Artículo 1º de la CPEUM.

Nos explicamos, si cualquiera de éstos principios que corresponden a todas las personas, independientemente de su origen étnico, religión, opinión política, condición económica, género, edad o cualquier otra, no se cumple o se limita; no habrá efectividad en el ejercicio y goce de sus derechos.

En el caso de los migrantes, el derecho a la libertad de tránsito se vulnera en el momento en que la autoridad migratoria o la policía federal (artículo 81 **LM**) que ha sido facultada con ampliación de capacidad persecutoria, detienen a los migrantes en condición irregular y los privan de su libertad en las estaciones migratorias, como si el hecho de no portar documentos fuera constitutivo de un delito y no una falta meramente administrativa.

Este hecho es todavía más grave, cuando se trata de Menores No Acompañados en condición de refugio, porque el Estado incumple con la Determinación del Interés

Superior del Niño; la privación de la libertad de ninguna manera puede apreciarse como la mejor medida a favor de la minoridad y, mucho menos en las condiciones carcelarias prevalecientes en las estaciones migratorias.

Por lo que se refiere a la impartición y procuración de justicia con apego al debido proceso, haciendo hincapié en el caso de los niños, niñas y adolescentes, para los que se privilegiará la Determinación del Interés Superior del Niño; ésta deja mucho que desear.

Lo anterior se fundamenta en la violación del término constitucional de detención de las personas, en el artículo 68 de la **LM**, aparentemente se redujo el término de “aseguramiento” a 36 horas a partir de su detención, pero más adelante, se autoriza a la autoridad migratoria a exceder el término constitucional

Artículo 111. “El Instituto resolverá la situación regular de los extranjeros presentados en un plazo no mayor de 15 días hábiles, contados a partir de su presentación [...]”.

La detención o aseguramiento de cualquier persona no debe exceder del plazo constitucional de 48 horas, según se establece en los artículos 14 y 16 Constitucionales; “lo demás constituye una detención ilegal”.¹⁵¹

A través de la lectura de distintos documentos y de la participación en distintos foros de análisis sobre la **Ley de Migración** y la situación de los migrantes irregulares, nos cercioramos de que hay una inconformidad manifiesta por parte de las organizaciones de la sociedad civil, porque cada vez es menos probable obtener un permiso para ingresar a las estaciones migratorias, aunque la fracción X del Artículo 107, establece que:

“El Instituto facilitará la verificación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos del cumplimiento de los requisitos señalados en este artículo, y el acceso de organizaciones de la sociedad civil, [...]”.

Este abuso de la discrecionalidad de las autoridades migratorias para autorizar el acceso de activistas defensores de los derechos humanos, quienes fungen también

¹⁵¹ Victal Adame, Oscar, *Derecho migratorio mexicano*, Cuarta edición, Editorial Porrúa, México, 2004, 170 pp.

como defensores legales de los migrantes, limita su derecho a ser representados legalmente (fracción XIX, artículo 109) y en el caso de niñas, niños y adolescentes, impide el trato directo con los menores, de los defensores de derechos humanos, para orientarlos y dar un seguimiento de la Determinación del Interés Superior del Niño (DIS), por parte de la autoridad administrativa gubernamental.

Aunque el texto de esta Ley se “propone la promoción y protección de los derechos humanos de las personas migrantes, a lo largo de su texto se anula esta intención porque subordina este objetivo a la preservación de la soberanía y seguridad nacionales, lo que mantiene un enfoque criminalizador de la migración”.¹⁵²

Con todos los avatares que la migración irregular conlleva y partiendo del supuesto de que las personas pueden estar huyendo de su país de origen porque su vida, seguridad o libertad están en peligro, las violaciones a sus derechos humanos los re victimiza y crea una evidente situación de discriminación y vulnerabilidad.

4.1.3. Una Ley para Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político.

Por primera vez, desde que México se constituyó como un Estado democrático, fue más allá del discurso retórico sobre su prestigio internacional en materia de refugio y asilo político, al legislar y publicar en el año 2011, una normativa específica para las personas con condición de refugio, separada de la regulación migratoria y de la de población.

Transcurrieron 14 largos años desde la adhesión de México en el año 2000, a la **Convención sobre el Estatuto de los Refugiados** de 1951 y su **Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados** de 1967, además de una constante insistencia de organismos internacionales, activistas de la sociedad civil y otros actores involucrados en el tema del refugio, para que México legislara una ley específica en la materia.

La iniciativa de la **Ley Sobre Refugiados, y Protección Complementaria (LSRPC)**, se presentó en la Cámara de Diputados en 2005, al año siguiente de que

¹⁵² Arias Muñoz, Karina y Nancy Carmona Arellano, *Evolución y retos del marco normativo migratorio en México: Una perspectiva histórica*, Sin Fronteras, Oxfam, Indesol, México, 2012, p. 8.

veinte Estados se reunieran en la Ciudad de México, para celebrar el Vigésimo Aniversario de la **Declaración de Cartagena** y suscribieran la **Declaración y Plan de Acción de México para Fortalecer la Protección internacional de los Refugiados en América Latina**, aunque la **LSRPC** debió esperar todavía seis largos años, para su discusión, aprobación, publicación en el Diario Oficial de la Federación el 27 de enero de 2011.

La denominación de la citada **LSRPC** se reformó quedando como **Ley Sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político**, y se reformaron diversas disposiciones, según publicación en el Diario Oficial de la Federación, del 30 de octubre de 2014.

La **Ley sobre Refugiados** es la norma secundaria reglamentaria del Artículo 11 Constitucional y presenta aspectos relativos a la protección de los derechos humanos de las personas migrantes en condición de refugio, necesitadas de protección complementaria y/o humanitaria y asilados políticos.

Entre los principios que sobresalen están el de No Devolución, la Determinación del Interés Superior del Niño, no discriminación, la unidad familiar, no sanción por ingreso irregular, la confidencialidad y la no notificación consular en caso de que soliciten reconocimiento de la condición de refugio.

De acuerdo a las normas de derecho internacional, ser refugiado es una condición inherente al individuo que existe previamente al procedimiento jurídico del Estado para reconocer su condición.

El Estado mexicano reconocerá la condición de refugiado:

Artículo 13: “[...] a todo extranjero que se encuentre en territorio nacional, bajo los siguientes supuestos:

I. Que debido a fundados temores de ser perseguido por motivos de raza, religión, nacionalidad, género, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera

residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él;

II. Que ha huido de su país de origen, porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por violencia generalizada, agresión extranjera, conflictos internos, violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público, y

III. Que debido a circunstancias que hayan surgido en su país de origen o como resultado de actividades realizadas, durante su estancia en territorio nacional, tenga fundados temores de ser perseguido por motivos de raza, religión, nacionalidad, género, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, o su vida, seguridad o libertad pudieran ser amenazadas por violencia generalizada, agresión extranjera, conflictos internos, violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público.

A estos supuestos que están en concordancia con los tratados internacionales de observancia obligatoria para México, se incluyó la persecución por motivos de género, que puede darse por violencia intrafamiliar, por actitudes en contra de usos y costumbres sociales, por negativa a someterse al procedimiento de ablación (mutilación genital femenina que comprende una serie de prácticas consistentes en la extirpación total o parcial de los genitales externos de las niñas entre uno y 14 años, en contra de los derechos fundamentales de las niñas) o por violación sexual y, que implica un adelanto relevante en políticas públicas a favor de las mujeres.

También figura el supuesto de refugiados *sur place* (fracciones I y III del mismo Artículo 13), y muy importante es la consideración que hace a los familiares hasta el cuarto *grado* para reconocerlos como refugiados por acto derivado del solicitante (Artículo 12).

Sobre el procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiado el Artículo 18, otorga un término 30 días hábiles, siguientes a aquel en que el extranjero haya entrado al país, para realizar su solicitud, el doble de lo que establecía la Ley General de Población.

El término de treinta días hábiles esta fuera de la realidad, puede aplicarse a aquellos solicitantes que entren al país con sus documentación migratoria en regla, pero para la mayoría de los Menores No Acompañados en condición de refugio que generalmente integran los flujos migratorios irregulares y que por lo tanto, carecen de un documento que constate la fecha de ingreso, les será imposible acogerse al Artículo 18. Habría que otorgar credibilidad a la declaración que ellos mismos proporcionen como posible fecha de entrada y observar las buenas prácticas internacionales, que se inclinan por no establecer términos fatales.

De acuerdo con la Suprema Corte de Justicia de la Nación “Son varios los factores que han colocado a las personas migrantes y sujetas de protección internacional en situación de vulnerabilidad: deterioro económico desde sus países de origen, las brechas salariales, las pocas oportunidades de educación, la falta de trabajo y la violencia, por citar algunos. Estos factores influyen también en la decisión de migrar.”¹⁵³

Estas personas en situación vulnerable, pero que no poseen la condición de refugiados, son quienes podrán recibir, de acuerdo con la fracción IV del Artículo 2 y Artículo 16 de la **LSRPCAP**:

“Protección Complementaria: Protección que la Secretaría de Gobernación otorga al extranjero que no ha sido reconocido como refugiado en los términos de la presente Ley, consistente en no devolverlo al territorio de otro país en donde su vida, se vería amenazada o se encontraría en peligro de ser sometido a tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes”.

La **LSRPCAP** no descarta de manera alguna el “aseguramiento” de Menores No Acompañados en las estaciones migratorias, el segundo párrafo del Artículo 20 determina:

“Cuando un solicitante en situación de vulnerabilidad haya sido admitido provisionalmente o se encuentre en alguna estación migratoria, la Secretaría valorará las medidas que mejor favorezcan al solicitante de

¹⁵³ Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Protocolo de Actuación... Op. cit.*, p. 19.

conformidad con las circunstancias del caso. En el caso de niñas, niños y adolescentes, deberá determinarse su interés superior”.

Esta “valoración de acuerdo a las circunstancias”, marcadamente discrecional, violenta precisamente la Determinación del Interés Superior cuyo objetivo es su protección integral del niño.

De acuerdo con la Observación General número 6/2005, del Comité de los Derechos del Niño de Naciones Unidas:

“Los mecanismos establecidos en el derecho nacional para ofrecer otras formas de atención a los menores no acompañados o separados de sus familias con arreglo al Artículo 22 de la Convención también amparará a los menores fuera de su país de origen. Existe un amplio abanico de opciones para la atención y el alojamiento (...) la colocación en los hogares de guarda, [...] la adopción o, [...] la colocación en instituciones adecuadas de protección de menores [...] al tomar medidas de atención y alojamiento, deberán tenerse en cuenta los parámetros siguientes: [...] Por regla general, no se privará de libertad a los menores”.¹⁵⁴ [Subrayado nuestro].

Entre las observaciones vertidas por diferentes organismos internacionales a propósito del Examen Periódico Universal (EPU), “El UNICEF, informó de [sic] que México seguía deteniendo a niños migrantes indocumentados, pese a que la nueva **Ley de Migración** preveía medidas alternativas a la detención. El ACNUR mostró una preocupación similar. El CRC expresó su preocupación porque no existiera un sistema de protección infantil para los niños migrantes no acompañados. El CMW alentó a México para que velara porque se los (sic) protegiera y se les dispensara una atención especializada”.¹⁵⁵

¹⁵⁴ UNICEF, *Observaciones generales*, Op. cit. párrafo 40, p. 62. Dirección URL: <http://www.unicef.org/ceecis/crcgencommes.pdf>

[Consulta: 28 de enero de 2015]

¹⁵⁵ Organización de Naciones Unidas, *Examen Periódico Universal*, (Recopilación) Op. cit. párrafo 94, p. 15. Dirección URL:

<http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/MXSession17.aspx> [Consulta: 14 de marzo de 2014, Última consulta: 9 de agosto 2015)

Por otra parte el primer párrafo del Artículo 21 establece:

“Cuando un extranjero que se encuentre en alguno de los lugares destinados al tránsito internacional de personas, o sujeto a un procedimiento administrativo migratorio, sin importar la etapa de dicho procedimiento, o bien, carezca de documentación que acredite su situación migratoria regular en el territorio nacional, solicite el reconocimiento de la condición de refugiado, la Secretaría deberá dictar las medidas que resulten estrictamente necesarias en cada caso de conformidad con el Reglamento”.

En el segundo párrafo de la LSRPC publicada en el DOF el 27 de enero de 2011, se leía en el segundo párrafo:

“La presentación de la solicitud de un extranjero no dejará sin efectos las medidas que se hayan dictado con anterioridad a la solicitud”.

Esas “medidas que resulten estrictamente necesarias en cada caso”, contradecían directamente el principio fundamental de *Non refoulement*, poniendo en riesgo la vida, la libertad, la seguridad y la oportunidad de recibir protección complementaria en casos de ser víctima de trata, de la delincuencia organizada o de apatridia y el mismo Artículo 21 del Reglamento de la Ley.

Afortunadamente, este gravísimo error del legislador plasmado en el segundo párrafo arriba mencionado, fue suprimido en el Decreto que reforma y adiciona la **Ley Sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político**, publicado en el DOF el 30 de octubre de 2014.

El Artículo 21 del **Reglamento** de la **LSRPCAP**, publicado en el DOF el 21 de febrero de 2012, asegura el respeto al Principio de No devolución, al establecer que “Una vez presentada la solicitud, el solicitante no podrá ser devuelto a su país de origen”.

Una vez que el Estado reconoce la condición de refugio de las personas, lo conveniente es que éstas se integren a la población local y comiencen una vida nueva. Este difícil proceso no es posible, sin políticas públicas y sin el acompañamiento de organizaciones de la sociedad civil, que lo faciliten.

Antes de la aprobación a la **LSRPCAP**, los procedimientos de asistencia quedaban sujetos a la ética profesional y al sentido humanitario de los servidores públicos en turno. Hoy, el Capítulo IV regula la instrumentación de políticas públicas referentes a la asistencia institucional, que permitan la celebración de convenios de coordinación con diferentes entidades de la administración pública federal y local, organismos de la sociedad civil y otras instituciones que colaboren en la integración social de los refugiados y sus familias.

Nuestra experiencia en la búsqueda de acuerdos y convenios de buena voluntad para asistir a la población refugiada, sin un marco normativo que les diera solidez, nos motiva a manifestar nuestro reconocimiento por este Capítulo de la Ley, que constituye una valiosa herramienta.

Era de esperarse que con la publicación de la **LM** y la **LSRPCAP**, el gobierno mexicano reconsiderara retirar las reservas hechas a la **Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951** y su **Protocolo de 1967**, que versan sobre empleo remunerado, libertad de circulación, expulsión y naturalización, lamentablemente esto no sucedió, pero sí quedó como una recomendación más del Examen Periódico Universal de agosto de 2013.¹⁵⁶

La única Reserva que el gobierno de México aceptó retirar, fue la relativa al Artículo 32 de la Convención de 1951, que se oponía al Artículo 33 de la **CPEUM**.

El legislador deberá hacer más reformas a la **LSRPCAP** para que alcance los estándares internacionales en materia de refugio y protección a los derechos humanos de las personas en condición de refugio, por lo pronto existe una gran diferencia entre haber tenido por décadas un procedimiento de reconocimiento *ad hoc* y una escasa reglamentación sobre la materia; a tener el día de hoy, una Ley que reconozca los derechos de los refugiados y regule la actuación del Estado de acuerdo con los tratados internacionales de los que México es signatario.

¹⁵⁶ Organización de Naciones Unidas, *Examen Periódico Universal*, (Recopilación) Op. cit., párrafo 3, p.3.

4.1.4. Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.

Los fenómenos sociales ocurridos recientemente, como la crisis humanitaria de miles de Menores No Acompañados centroamericanos que atravesaron el territorio mexicano, aparentemente sin que ninguna autoridad mexicana los detectara en su riesgoso camino para llegar a los Estados Unidos, entre 2013 y junio de 2014; el polémico caso del albergue *La gran familia* en Michoacán, “casa hogar” que pretendía asistir a niñez desprotegida, pero que mantenía en absoluta condición de hacinamiento y promiscuidad, entre otras recientes tragedias, son ejemplos de la incapacidad y la falta de interés del aparato estatal para brindar protección integral y efectiva a niñas, niños y adolescentes.

Ante tales evidencias de descomposición, la presión nacional y las recomendaciones de organismos internacionales el presidente Enrique Peña Nieto presentó una iniciativa de **Ley Preferente General para la Protección de Niñas, Niños y Adolescentes**, el 1º de septiembre de 2014.

Durante el desarrollo de esta investigación, el 4 de diciembre de 2014 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto por el que se expide la **Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (LGDNNA)**, que derogó la Ley para la Protección de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes del 29 de mayo del 2000, que cabe mencionar, entró en vigor nueve años y cuatro meses después de que México ratificó el Tratado internacional denominado **Convención de los Derechos del Niño** de 1989.

En el análisis jurídico de la incorporación de los tratados internacionales al sistema jurídico mexicano, Loreta Ortiz Ahlf considera que “Frente a las contradicciones entre la Constitución y los tratados celebrados por México, se evidencia la necesidad de un procedimiento de control previo, que asegure la adopción del tratado con la legislación que sea necesaria para su aplicación efectiva en el ámbito interno”.¹⁵⁷

La **LGDNNA** reglamenta los Artículos 1º y 4º constitucionales y presenta un enfoque de inclusión, igualdad sustantiva, protección integral, no discriminación y

¹⁵⁷ Ortiz Ahlf, Loreta, *El derecho de acceso a la justicia de los inmigrantes en situación irregular*, IJ-UNAM, México, 2011, p. 277.

perspectiva de derechos humanos a favor de niñas, niños y adolescentes sin importar su origen étnico o nacional.

La **LGDNNA** establece los principios rectores de la protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes: Interés superior de la niñez; universalidad, interdependencia, indivisibilidad, progresividad e integralidad de sus derechos; igualdad sustantiva; no discriminación; inclusión; derecho a la vida, supervivencia y al desarrollo; la participación, la interculturalidad; corresponsabilidad familiar, social y de autoridades; transversalidad en políticas públicas; autonomía progresiva, principio pro persona; una vida libre de violencia y derecho a la información.

Esta Ley que tiene como primer principio rector el Interés Superior del Niño, establece que:

Artículo 5. Son niñas y niños los menores de 12 años, y adolescentes a quien también considera para la determinación de su interés superior, son las personas de entre doce años cumplidos y menores de 18 años de edad.

Por primera vez, se determina quienes son niñas o niños y quienes son adolescentes.

Sobre a la Identidad de los niños, el Artículo 19 establece que “La falta de documentación [...] no será obstáculo para garantizar sus derechos”. Importante avance en relación con los menores migrantes sin documentos que acrediten su personalidad y que son “alojados” en las estaciones migratorias privándolos de su libertad, como si fueran peligrosos delincuentes.

La **LGDNNA** plantea en las fracciones II y V del Artículo 26, la posibilidad de que los NNA en situación vulnerable y sin cuidados parentales sean recibidos por una familia de acogida como medida de protección de carácter temporal.

En el Artículo 82 se reconoce el derecho de los NNA a la seguridad jurídica y el debido proceso de acuerdo con la Constitución y los tratados internacionales.

El Capítulo XIX de la **LGDNNA**, se refiere específicamente a las medidas especiales de protección que adoptarán las autoridades para garantizar los derechos de niñas, niños y adolescentes migrantes acompañados, no acompañados, separados, nacionales, extranjeros y repatriados en movilidad.

Marca como consideración primordial la Determinación del Interés Superior del Niño, a tomar en cuenta durante el procedimiento administrativo migratorio. (Artículo 89) y al SNDIF como principal institución responsable de brindar protección.

Los Artículos 96 y 97 se refieren a la condición de refugio y al respeto del principio de No Devolución:

“Artículo 96. Está prohibido devolver, expulsar, deportar, retornar, rechazar en frontera o no admitir, o de cualquier manera transferir o remover a una niña, niño o adolescente cuando su vida, seguridad y/o libertad estén en peligro a causa de persecución o amenaza de la misma, violencia generalizada o violaciones masivas a los derechos humanos, entre otros, así como donde pueda ser sometido a tortura u otros tratos crueles, inhumanos o degradantes.

Art. 97. Cualquier decisión sobre la devolución de una niña, un niño o un adolescente al país de origen o a un tercer país seguro, solo podrá basarse en los requerimientos de su interés superior”.

El Artículo 98, entra en contradicción con las facultades de los Oficiales de Protección a la Infancia del INM, al otorgar facultades al Sistema Nacional DIF para:

“Identificar, mediante una evaluación inicial, a niñas, niños o adolescentes que sean susceptibles de reconocimiento de condición de refugiado o asilado, lo comunicará al Instituto Nacional de Migración a fin de adoptar medidas de protección especial”.

Se menciona también, el derecho a vivir en familia; a la reunificación familiar cuando los padres están ya en otro país; derecho a la educación, una de las primeras prerrogativas que los NNA migrantes o refugiados no acompañados pierden; derecho al descanso y al juego, que en el caso de los niños migrantes desaparece cuando tienen que trabajar en condiciones de explotación, para sobrevivir durante sus trayectos; derecho a la libertad de pensamiento y a una cultura propia: a participar, a opinar y a ser informados de lo que tenga que ver con los asuntos que los afecten y el contenido de las resoluciones administrativas que les conciernen.

El legislador en ningún momento hace referencia a las atribuciones de la Coordinación General de la COMAR, referentes al procedimiento de reconocimiento de la condición de refugio y será el SNDIF quien determine si son sujetos de refugio, tampoco se menciona la participación de los Oficiales de Protección a la Infancia (OPIs). Nos parece que el legislador no logró precisar la coordinación, entre las instituciones encargadas de garantizar los derechos niñas, niños y adolescentes no acompañados privados de su libertad, en estaciones migratorias.

El gobierno mexicano designa como autoridad central al SNDIF, tanto en la **Ley de Migración**, la **Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político**, la **Ley General de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes** y sus respectivos reglamentos; determinación que resulta preocupante porque si, como es evidente, el SNDIF no cuenta con la asignación presupuestal, ni con la infraestructura suficiente para atender a la población infantil de origen mexicano, que dista mucho de tener garantizados sus derechos, mucho menos podrá velar por el Interés Superior de NNA migrantes no acompañados y en condición de refugio, de acuerdo con los compromisos internacionales de México.

Es de esperarse que las facultades que otorga la **LGDNNA**, al Sistema Nacional de Protección a la Infancia, le permita contar con especialistas que instrumenten un procedimiento de la Determinación del Interés Superior del Niño, de acuerdo con las buenas prácticas internacionales, en el caso específico del menor migrante no acompañado o separado de su familia, inmediatamente tras su llegada al puerto de entrada o que éste sea detectado por las autoridades migratorias, tomando en cuenta la edad, su madurez psicológica, su aspecto físico, el género, el idioma y antecedentes personales, que permitan determinar sus necesidades a corto y largo plazo, así como el nombramiento de un tutor como lo recomienda el Comité de los Derechos del Niño en su Observación general 2005/6.

4.1.5. Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos.

La **Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos (LGPSEDMTPPAVD)**, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de junio de 2012, es reglamentaria del Artículo 73, fracción XXI, párrafo primero de la Carta Magna, y abroga la Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas, publicada en el DOF en 27 de noviembre de 2007. Asimismo, deroga los artículos relacionados con los delitos que son objeto de la misma, en el Código Penal Federal y leyes federales.

Existe una contradicción entre la **Ley de Migración** y la **LGPSEDMTPPAVD**, en lo referente a la libertad de las personas, porque mientras que la primera en el Artículo 111, impone “alojar temporalmente a las personas extranjeras que no acrediten su situación migratoria regular [...]”; la segunda, en el párrafo tercero del Artículo 75, determina puntualmente que:

“Bajo ninguna circunstancia se alojará a víctimas, nacionales o extranjeras, en centros preventivos, penitenciarios o estaciones migratorias o cualquier otro sitio de detención de personas”.

En este mismo tenor, en el Artículo 90, se faculta a la *Comisión Intersecretarial para Prevenir, Combatir y Sancionar los Delitos en Materia de Trata de Personas*, para

“VI: Garantiza que bajo ninguna circunstancia se albergue a víctimas nacionales o extranjeras, en centros preventivos penitenciarios o estaciones migratorias, ni lugares habilitados para ese efecto”.

Ante esta contradicción de leyes, deberá aplicarse el principio *pro persona* consagrado en el Artículo 1º de la **Constitución** que favorece en todo momento a las personas la protección más amplia. “Lo anterior implica que cuando se esta ante dos

o más normas que son aplicables al caso concreto, debe prevalecer la que mejor cumpla con ese propósito [...]”.¹⁵⁸

Entre los aspectos que le dan actualidad a esta Ley destacan las medidas para la compensación de los daños sufridos y al restablecimiento de su dignidad, sin importar su nacionalidad, edad, género o condición especial; se incluyó como parte del fenómeno social y delictivo, a los migrantes y, específicamente a los menores de 18 años en condición de refugio, cuya vulnerabilidad los hace un blanco fácil del crimen organizado.

La creación de la *Comisión Intersecretarial para Prevenir, Combatir y Sancionar los Delitos en Materia de Trata de Personas*, se aprecia como un mecanismo que obliga a las instituciones federales, estatales y del Distrito Federal a tener una estrecha vinculación y coordinación interinstitucional, que evite esfuerzos aislados dentro de la estructura gubernamental, al aplicar políticas públicas y programas para prevenir el fenómeno de la trata de personas.

Llama la atención el hecho de que entre las instituciones y sectores integrantes de la *Comisión*, presidida por el secretario de Gobernación, no se consideró la presencia y participación *in situ* de la COMAR, cuyos servidores públicos son los que han adquirido la *expertise* en el tema de refugio.

Esta Comisión deberá tener presentes las recomendaciones que distintos comités internacionales hicieron a través del Examen Periódico Universal,¹⁵⁹ entre las que destacan:

- Homologar la legislación federal y estatal, respecto a la penalización de la trata de personas;
- Combatir el tráfico ilícito de migrantes y la trata de personas, sancionar a los responsables y asegurar la reparación de las víctimas;
- Establecer mecanismos para identificar con prontitud a las víctimas de la trata de personas, derivarlas y prestarles asistencia y apoyo;

¹⁵⁸ Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Protocolo...*, *Op. cit.*, p. 49.

¹⁵⁹ Organización de Naciones Unidas, *Examen Periódico Universal*, *Op. cit.*, A/HRC/WG.6/17/MEX/2, B. Marco Constitucional y Legislativo, párrafo 18, Derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de las personas, párrafos 48, 49 y 50, p. 5 y 10.

- Implementar políticas públicas que prevengan el aumento de niños no acompañados que corren el riesgo de ser víctimas de la trata con fines de explotación sexual o laboral.

Hasta aquí, hemos revisado la **CPEUM** y cuatro leyes de muy reciente aprobación y entrada en vigor, que deberían ser suficientes para conformar un amplio y sólido marco normativo de protección, con base en el principio rector del Interés Superior del Niño, para garantizar el ejercicio, respeto y protección de los derechos humanos de NNA migrantes no acompañados y en condición de refugio.

Esas normas jurídicas dictadas por el legislador que son parte de la superestructura,¹⁶⁰ pueden favorecer la conformación de una sociedad menos desigual mediante “[...] la participación popular, la solidaridad social y la colaboración general para el bien colectivo. Con ello, los marcos dentro de los cuales puede desarrollarse la acción del Estado quedan jurídicamente bien circunscritos, así como también son precisados las garantías y deberes de los ciudadanos”.¹⁶¹

Es decir, la legalidad puede funcionar, si los miembros de la sociedad influyen desde sus diferentes trincheras, para que las normas se apliquen y se cumplan.

4.2. Marco Jurídico Internacional.

Para conocer mejor los compromisos que México ha adquirido y debe cumplir ante la comunidad internacional en materia de refugio y derechos humanos de niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados y en condición de refugio, nuestro estudio se enfoca en dos aspectos.

El primero es conocer la evolución del concepto de refugiado en el contexto internacional y en el regional, por lo que haremos mención de los instrumentos vinculantes o declarativos con mayor peso en la materia; el segundo aspecto es presentar algunos de los instrumentos internacionales más relevantes relativos a la

¹⁶⁰ Superestructura. [...] 2. Estructura social, ideológica o cultural fundamentada en otra. II 3. En el marxismo, ideas, instituciones características de una sociedad y que surgen de su base económica [...]. Diccionario de la lengua española, Op. cit., p. 2111.

¹⁶¹ Novoa Monreal, Eduardo, *El derecho como un obstáculo al cambio social*, [1975], Quinta edición, Siglo XXI Editores, México, 1981, p. 109.

protección de los derechos de niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados y en condición de refugio.

Los Estados-nación que forman parte de la comunidad internacional y que son contratantes de los instrumentos internacionales referentes a la protección de los derechos fundamentales de los seres humanos, se comprometen a velar por la seguridad de las personas que están en su territorio, sin importar su nacionalidad, edad o género o circunstancia.

4.2.1. El concepto de refugiado en el Derecho Internacional.

En 1921 después de la primera Guerra Mundial, organizaciones humanitarias convocaron a una Conferencia sobre refugiados en la que la Sociedad de Naciones nombró a Fridtjof Nansen, como Alto Comisionado para los Refugiados, quien obtuvo la participación de algunos gobiernos y voluntarios para ayudar a los refugiados y creó un documento de identidad especial, para todas aquellas personas que no poseían uno, debido a sus circunstancias, denominado pasaporte Nansen.

Con el advenimiento del nacional socialismo al gobierno en Alemania (1933) y las atrocidades cometidas en contra de miles de personas que, tuvieron que salir de su país de origen o en el que residían, por fundado temor de persecución y solicitar la protección de otro Estado, incentivó a que la comunidad de naciones se interesara en crear un marco jurídico internacional que regulara la protección de los derechos y libertades de las personas refugiadas.

Durante la Segunda Guerra Mundial, se crearon distintos organismos sin el peso necesario para asistir y proteger a los refugiados, fueron oficinas paralelas a la Sociedad de Naciones, como consecuencia de la protesta de Alemania que reclama la no intervención en sus actos soberanos internos.

El 1º de enero de 1942, en plena Segunda Guerra Mundial, el presidente Franklin D. Roosevelt acuña el nombre de Naciones Unidas y se aprueba la **Declaración de las Naciones Unidas**, en la que 26 naciones se comprometieron a luchar en contra de las potencias del Eje Roma-Berlín-Tokio, que conformaron los Estados que lucharon contra los aliados.

Cabe mencionar que de acuerdo con la definición de Declaración, publicada por Naciones Unidas, “El término Declaración se aplica a varios instrumentos internacionales, [...] aunque las Declaraciones no son siempre legalmente vinculantes [...]”, por lo que en el caso específico de la Declaración de Naciones Unidas, no existe un procedimiento de Ratificación, por parte de los Estados firmantes.

En 1945, después de la Segunda Guerra Mundial, 50 países se reunieron en San Francisco, en la *Conferencia de las Naciones Unidas sobre Organización Internacional*, en la que se comprometen a “mantener la paz y la seguridad internacional, fomentar entre las naciones relaciones de amistad y promover el progreso social, la mejora del nivel de vida y los derechos humanos”.¹⁶²

Es así como el 26 de junio de 1945, se firmó la **Carta de la Organización de las Naciones Unidas**, en vigor el 24 de octubre de 1945, publicada en el DOF el 17 de octubre de 1945 y Ratificada por México el 7 de noviembre de 1945.

Este instrumento Internacional es meramente de carácter declarativo, pero “[...] es un Tratado aceptado por la comunidad de Estados en su conjunto, en el que sus integrantes se comprometen a respetar los derechos humanos y las libertades fundamentales, y que estos compromisos son obligaciones legales a su cargo [...]”.¹⁶³

El 8 de diciembre de 1948, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprueba la **Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH)**. Este instrumento es una Declaración de la Asamblea General (AG) de las Naciones Unidas, aprobada y proclamada en la CLXXXIII Sesión Plenaria del 10 de diciembre de 1948, misma que establece en sus primeros artículos que todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos; que tienen los derechos y libertades proclamadas en la Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índoles, origen nacional o social,

¹⁶² Organización de Naciones Unidas, *Objetivos de la Organización de las Naciones Unidas*, Inicio, [Página electrónica], Página oficial, Dirección URL:

<http://www.un.org/es/aboutun/> [Última consulta: 10 de mayo de 2015]

¹⁶³ Ortiz Ahlf, Loreta, *Derecho Internacional Público*, Colección: Textos Jurídicos Universitarios, Oxford University Press, México, 2004 p. 415.

posición económica, nacimiento o cualquier otra condición. Declara que nadie estará sometido a la esclavitud, ni podrá ser arbitrariamente detenido, tendrán derecho a circular libremente y en caso de persecución, toda persona tiene derecho a buscar asilo, y a disfrutar de él, en cualquier país.

La **DUDH** no hace referencia a la edad como una característica de la persona, debido a que en esa época la minoridad no era considerada como un sujeto de derecho, sino como “objeto” de derechos dependiente de sus padres o de la persona, institución u organismo que ejerciera la tutela.

El primero de enero de 1951, se consolidó la Oficina del ACNUR, cuya misión es velar por la aplicación de las convenciones internacionales que aseguren la protección a los refugiados.

El Tratado internacional denominado **Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (Convención de 1951)**, adoptado en Ginebra, Suiza, el 28 de julio de 1951, durante la *Conferencia de Plenipotenciarios sobre el Estatuto de los Refugiados y de los Apátridas*, convocada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 429 (V), entró en vigor el 22 de abril de 1954 y constituye el marco jurídico internacional base sobre la protección y asistencia a refugiados.

México se adhirió a la **Convención de 1951**, hasta el 7 de junio del año 2000, entró en vigor el 5 de septiembre de 2000 y se publicó en DOF el 28 de agosto de 2000, con una Declaración Interpretativa y la Reserva al Artículo 32 de la misma.

Para mayor información sobre la Aprobación, Reservas y Declaraciones interpretativas de los Tratados Internacionales suscritos por México, véase el Anexo 3 , de esta investigación.

La **Convención de 1951** establece la siguiente definición sobre quien es refugiado:

Artículo 1. -- Definición del término "refugiado".

A. A los efectos de la presente Convención, el término "refugiado" se aplicará a toda persona:

[...]

2. Que, como resultado de acontecimientos ocurridos antes del 1º de enero de 1951 y debido a fundados temores de ser perseguida por

motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él.

En los casos de personas que tengan más de una nacionalidad, se entenderá que la expresión "del país de su nacionalidad" se refiere a cualquiera de los países cuya nacionalidad posean; y no se considerará carente de la protección del país de su nacionalidad a la persona que, sin razón válida derivada de un fundado temor, no se haya acogido a la protección de uno de los países cuya nacionalidad posea.

De acuerdo con los estudiosos del Derecho internacional sobre los refugiados, como Loreta Ortiz Ahlf,¹⁶⁴ tanto el Estatuto de la oficina del ACNUR como la **Convención de 1951** presentaban dos limitaciones;

10. Geográfica. La limitación a Europa se quitó y se dejó como optativa para los países signatarios de la Convención.
11. Temporal. Los refugiados a proteger por el ACNUR, lo son como consecuencia de acontecimientos ocurridos antes del 1º de enero de 1951.

Para corregir estas limitaciones la Asamblea General de Naciones Unidas, aprobó en su Resolución 2198 (XXI), del 16 de diciembre de 1966 en Nueva York, el Tratado Internacional denominado **Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados (Protocolo de 1967)**, cuya firma se hizo en Nueva York, el 31 de enero de 1967, y entró en vigor el 4 de octubre de 1967.

De acuerdo con la definición de Naciones Unidas: "Un Protocolo basado en un Tratado Marco, es un instrumento con obligaciones sustantivas específicas que implementa los objetivos generales de un Convenio <Marco>".

¹⁶⁴ Cfr. Ortiz Ahlf, Loreta, *Derecho Internacional...*, *Op. cit.*, pp. 529-530.

México se vinculó mediante la Adhesión el 7 de junio de 2000, misma fecha de entrada en vigor y se publicó en el DOF el 25 de agosto de 2000.

En el **Protocolo de 1967**, se agregan a la definición las siguientes especificaciones:

Artículo 1.

2. A los efectos del presente Protocolo y salvo en lo que respecta a la aplicación del párrafo 3 de este artículo, el término "refugiado" denotará toda persona comprendida en la definición del artículo 1 de la Convención, en la que se darán por omitidas las palabras "como resultado de acontecimientos ocurridos antes del 1.o de enero de 1951 y [...]" y las palabras "[...] a consecuencia de tales acontecimientos", que figuran en el párrafo 2 de la sección A del artículo 1.

3. El presente Protocolo será aplicado por los Estados Partes en el mismo sin ninguna limitación geográfica;

Haremos especial referencia al Artículo 33, que constituyen el principio de No Devolución, (Non Refoulement) al mencionar que:

“Ningún Estado Contratante podrá, por expulsión o devolución, poner en modo alguno a un refugiado en las fronteras de los territorios donde su vida o su libertad peligran por causa de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social, o de sus opiniones políticas”.

Ante la descolonización e independencia de los Estados africanos, que provocó cruentas guerras civiles por conflictos de determinación de fronteras entre los distintos grupos étnicos, se produjo una gran cantidad de desplazados y refugiados, ante lo cual, los líderes de los Estados independientes, se unieron en la Organización de la Unidad Africana y reunidos en la Asamblea General de Jefes de Estado y de Gobierno, en su sexto periodo ordinario de sesiones, en Addis Abeba, el 10 de septiembre de 1969, adoptaron el Tratado internacional denominado **Convención de la Organización de la Unidad Africana (COUA)**, cuya aportación es la ampliación del término de refugiado.

En el numeral 1 del Artículo 1, se adopta el término de refugiado de acuerdo a la **Convención de 1951** y al **Protocolo de 1967** y se agrega:

2. El término refugiado se aplicará también a toda persona que, a causa de una agresión exterior, una ocupación, o una dominación extranjera, o acontecimiento que perturbe gravemente el orden público en una parte o en la totalidad de su país de origen, o del país de su nacionalidad, esta obligada a abandonar su residencia habitual para buscar refugio en otro lugar fuera de su país de origen y del país o del país [sic] de su nacionalidad.

Desde el siglo XIX, mucho antes de la aprobación de los instrumentos internacionales sobre refugio de Naciones Unidas, en América Latina los Estados independientes ejercían la prerrogativa de otorgar asilo a los perseguidos por razones políticas.

En el sistema latinoamericano se utilizan dos formas mediante las cuales los Estados otorgan asilo:

1. El asilo diplomático o asilo político, que se concede en legaciones diplomáticas, aviones, barcos o instalaciones militares y,
2. El asilo territorial, también llamado refugio, se otorga cuando la persona solicitante está dentro del territorio del país al que le solicita protección.

La **Declaración de Cartagena Sobre Refugiados (DCSR)**, adoptada durante el Coloquio sobre la Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá: Problemas Jurídicos y Humanitarios, celebrada en Cartagena, Colombia, del 19 al 22 de noviembre de 1984, surge como resultado de la reunión de especialistas, representantes de los Estados de América Latina y de Naciones Unidas, para encontrar soluciones de protección internacional ante la afluencia masiva de refugiados, producto de los conflictos socio-políticos de los países centroamericanos en los años setenta y ochenta del Siglo veinte.

Es un documento meramente declarativo, no es un instrumento vinculante para los Estados parte de Naciones Unidas y de la Organización de Estados Americanos (OEA), que amplía la definición de refugiado contenida en la Convención de 1951,

del Protocolo de 1967, de la doctrina utilizada en informes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la definición de la OUA.

La Declaración de Cartagena adoptó el siguiente concepto de refugiado, en su sección de Declaraciones:

Tercera.- [...] la definición o concepto de refugiado recomendable para su utilización en la región es aquella que además de contener los elementos de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967, considere también como refugiados a las personas que han huido de sus países porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público.

Esta Declaración ha tenido un peso importante entre los países latinoamericanos, sin embargo, solamente de 14 países han incluido en su marco legal interno la ampliación o en su caso, la definición de refugiado, recomendada por la **DCSR**, entre los que se encuentra muy recientemente, México.

En 2014, se celebró el 30 aniversario de la **Declaración de Cartagena**, cuya conmemoración esperamos, sirva como un recordatorio a los gobiernos de América Latina y el Caribe, sobre la urgencia de impulsar y fortalecer la protección a refugiados y desplazados internos y considerar las necesidades actuales de la protección internacional hacia niñas, niños y adolescentes no acompañados en condición de refugio.

La **Declaración de San José Sobre Refugiados y Personas Desplazadas** adoptada por el *Coloquio Internacional: 10 Años de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados*, celebrado en San José de Costa Rica, del 5 al 7 de diciembre de 1994, es un Instrumento reconocido por México, de carácter multilateral, pero no vinculante.

Este instrumento jurídico “[...] enfatizó cuestiones centrales de la época que no estaban tan elaboradas en la Declaración anterior [...] reconoció expresamente las convergencias entre los sistemas de protección de la persona humana consagradas en el Derecho Internacional de los Refugiados, en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y en el Derecho Internacional Humanitario [...] como por ejemplo

las referentes al desplazamiento forzado; a los derechos económicos, sociales y culturales [...] de los derechos del niño, del enfoque de género, de derecho de refugio en su amplia dimensión”.¹⁶⁵

Entre sus Conclusiones considera relevante impulsar la armonización de normas, criterios y procedimientos en materia de refugiados, basado en la **Convención de 1951** y su **Protocolo de 1967** relativos al estatuto de los refugiados; en la **Convención Americana sobre Derechos Humanos** y en la **Declaración de Cartagena**.

En la Décima declaración de la **Declaración de San José** de 1994, se enfatiza que:

“[...] tanto los refugiados como las personas que migran por otras razones, incluyendo causas económicas, son titulares de derechos humanos que deben ser respetados en todo momento, circunstancia y lugar”.

Pareciera que esta última declaración, fue hecha hoy y no hace 20 años, considerando la grave situación de los migrantes irregulares y refugiados centroamericanos, lo que deja ver que el fenómeno actual no es nuevo.

En este contexto latinoamericano y con motivo de la conmemoración del 20 aniversario de la **Declaración de Cartagena** de 1984, los Gobiernos de los países de América Latina suscribieron el 16 de noviembre de 2004 en México, la **Declaración y Plan de Acción de México para Fortalecer la Protección Internacional de los Refugiados en América Latina**.

El objetivo de la **Declaración y Plan de Acción**, fue desarrollar sistemas de asilo y protección de los gobiernos, con acciones humanitarias y de desarrollo, integración o reasentamiento de los refugiados, en coparticipación con el ACNUR y las organizaciones de la sociedad civil.

Una importante aportación suscrita en el 2004, fue es la definición de desplazados como “las personas que han sido obligadas a abandonar sus hogares o actividades económicas habituales debido a que sus vidas, seguridad o libertad has

¹⁶⁵ Cançado Trindade, Antônio Augusto, *et al*, *La protección internacional de los refugiados en las Américas, Compilación de ensayos*, ACNUR, Quito, Ecuador, 2011, p. 233.

sido amenazadas por la violencia generalizada o el conflicto prevaleciente.” Precisamente como sucede hoy, en los países del triángulo norte de Centroamérica.

Además, los gobiernos que suscribieron la **Declaración y Plan de Acción**, se comprometieron a “elaborar periódicamente un informe de evaluación y seguimiento en relación con los proyectos y programas formulados dentro del ámbito del Plan de Acción. Y nos surge la pregunta de: ¿Cómo es que el gobierno mexicano, desarrolla éstos informes, si la COMAR no cuenta con información estadística?

4.2.2. Instrumentos jurídicos internacionales de protección a niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados y en condición de refugio.

De acuerdo con el Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), los derechos de las niñas, niños y adolescentes afectados por la migración están protegidos por distintos tratados internacionales que establecen principios de derecho que deben ser observados por los Estados Parte, (independientemente del estatus migratorio del niño, su origen étnico o, nacional y edad), y deben ser tomados en cuenta para el diseño de políticas públicas, programas, protocolos y cualquier acción relacionada con la migración y la infancia.

El principal Tratado internacional que consagra los principios de los derechos humanos de los niños de manera general y en específico de las niñas, niños y adolescentes migrantes es el Tratado Internacional conocido como la **Convención sobre los Derechos del Niño (Convención de 1989)**, adopta por la Asamblea General de Naciones Unidas en su Resolución 44/25, en la ciudad de Nueva York, el 20 de noviembre de 1989 y entró en vigor internacional el 2 de septiembre de 1990.

Antecedes a la **Convención de 1989**, la *Declaración de los Derechos del Niño* o *Declaración de Ginebra* de 1924, aprobada por los Estados miembros de la Sociedad de Naciones, como consecuencia de la Primera Guerra Mundial, la ampliada *Declaración de los Derechos del Niño* aprobada por la Organización de Naciones Unidas en 1948, y más tarde, la *Declaración de los Derechos del Niño*, aprobada por unanimidad en 1959, y que sobresale porque por primera vez se reconoce a los niños como sujetos de derecho.

Su vinculación con el Estado mexicano (Ratificación) es del 21 de septiembre de 1990, entró en vigor el 21 de octubre de 1990 y se publicó en el DOF el 25 de enero de 1991.

La **Convención sobre los Derechos del Niño** es el tercer y más importante instrumento jurídico internacional, precedida por la Carta de Naciones Unidas y la Declaración Universal de los Derechos Humanos. En su contenido, se enumeran los derechos civiles, sociales, económicos y culturales. Se hace referencia a situaciones específicas a las que pueden estar expuestos e impone obligaciones respecto del cuidado y protección de los niños a los distintos actores sociales como son la familia, el Estado, y la sociedad.

Establece el concepto de niño como todo ser humano menor de 18 años, salvo que en virtud de la ley que le sea aplicable, haya alcanzado antes la mayoría de edad; reitera los principios de no discriminación independientemente de la condición del menor.

Considera primordial atender la Determinación del Interés Superior del Niño, sobre cualquier medida concerniente a los niños, que tomen las instituciones.

Reitera la obligación de los Estados parte para adoptar medidas adecuadas a favor del niño que trate de obtener el estatuto de refugiado; protegerlo contra todas las formas de explotación y abuso sexuales; impedir el secuestro, la venta o la trata de niños para cualquier fin o en cualquier forma; en caso de estar privado de su libertad, tener presente las necesidades propias de su edad y respetar su derecho a un pronto acceso a la asistencia jurídica, al derecho a impugnar la legalidad de privación de su libertad ante autoridad competente, independiente e imparcial y a una pronta decisión sobre dicha acción.

De la **Convención de 1989** se desprenden dos Tratados Internacionales denominados Protocolos Facultativos, aprobados por la Asamblea General de las Naciones Unidas, en su Resolución A/RES/54/263, del 25 de mayo de 2000 en la ciudad de Nueva York:

1. **Protocolo Facultativo Relativo a la Venta de Niños, la Prostitución Infantil y la Utilización de Niños en la Pornografía**, entró en vigor internacional el 18 de enero de 2002, y

2. Protocolo Facultativo Relativo a la Participación de los Niños en los Conflictos Armados, en vigor el 12 de febrero de 2002.

De acuerdo con la definición de Naciones Unidas un Protocolo Facultativo de un Tratado es un Instrumento que establece derechos y obligaciones adicionales a un Tratado. Es de carácter independiente y está sujeto a una ratificación aparte permite a las partes, establecer entre ellos un marco de obligaciones, que va más allá del Tratado general.

En atención al orden cronológico de aprobación por la Asamblea General de Naciones Unidas, el **Protocolo Relativo a la Venta de Niños, la Prostitución Infantil y la Utilización de Niños en la Pornografía**, fue ratificado por México el 15 de marzo de 2002, entró en vigor el 25 de abril de 2002, se publicó en el DOF el 22 de abril de 2002.

El **Protocolo Relativo a la Venta de Niños** tiene por objeto reforzar la obligatoriedad de los Estados partes de la **Convención de 1989**, para que adopten disposiciones legislativas internas que permitan hacer efectiva la responsabilidad de las personas jurídicas que cometan este tipo de delitos; asistir a las víctimas de la explotación; la cooperación internacional y la coordinación gubernamental interna e internacional con los organismos internacionales y las organizaciones no gubernamentales y, medidas de protección del Interés Superior del Niño.

El segundo, Tratado, el **Protocolo Facultativo sobre los Derechos Del Niño relativo a la Participación de Niños en los Conflictos Armados**, entró en vigor internacional el 12 de febrero de 2002, fue Ratificado por México el 15 de marzo de 2002, entró en vigor el 15 de abril de 2002 y se publicó en DOF el 3 de mayo de 2002, con una Declaración Interpretativa.

Este Tratado prohíbe a los Estados partes el reclutamiento y la participación de los niños menores de 18 años, en las fuerzas armadas o en grupos rebeldes.

El Protocolo garantiza a los menores de 18 años, que formen parte de un ejército, que se les reconozcan los mismos derechos que todos los demás niños, aspecto que no estaba garantizado en la **Convención de 1989**.

En la **Declaración Sobre los Principios Sociales y Jurídicos Relativos a la Protección y el Bienestar de los Niños con Particular Referencia a la Adopción**

y a la Colocación en Hogares de Guarda, en los Planos Nacional e Internacional, adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas, el 3 de diciembre de 1986, en su Resolución 41/85, queda manifiesta la preocupación por el gran número de niños que quedan abandonados o huérfanos a causa de la violencia, los disturbios internos, los conflictos armados, los desastres naturales, las crisis económicas o los problemas sociales. Refiere la existencia en los principales sistemas jurídicos del mundo, de instituciones alternativas de atención sustituta a los niños sin cuidados parentales y proclama principios a considerar en los casos en que se inicien procedimientos de adopción de un niño o su colocación en un hogar de guarda.

Artículo 5. En todas las cuestiones relativas al cuidado de un niño, por personas distintas de sus padres, los intereses del niño, en particular su necesidad de recibir afecto y su derecho a la seguridad y al cuidado continuo, deben de ser la consideración fundamental. [...].

Artículo 7. Los gobiernos deberán determinar si sus servicios nacionales de bienestar del niño son suficientes y considerar la posibilidad de adoptar medidas adecuadas.

El 30 de septiembre de 1990, durante la *Cumbre Mundial a favor de la Infancia* celebrada en la ciudad de Nueva York, se adoptó el Instrumento Internacional denominado **Declaración Mundial Sobre la Supervivencia, la Protección y el Desarrollo del Niño**, documento muy poco conocido, que generó importantes directrices de las políticas públicas sobre la infancia a nivel mundial.

Su principal motivo fue la gran diversidad de peligros a que están expuesto muchos niños del mundo y que dificultan su crecimiento y desarrollo, como consecuencia de la falta de crecimiento sostenido y sostenible en los países en desarrollo y el peso de la deuda externa; situación de guerra y violencia; discriminación racial, *apartheid* (o segregación racial), agresión, ocupación extranjera y anexión; abandono de sus hogares y sus raíces por los niños refugiados; ser objeto de crueldades y explotación, víctima del flagelo de la pobreza y crisis económicas, el hambre y la falta de hogar; epidemias, analfabetismo y deterioro del medio ambiente.

Por lo que los países contratantes del presente instrumento, se comprometen a atribuir alta prioridad a los derechos del niño, su supervivencia, protección y desarrollo, con medidas como el mejoramiento de la dramática situación de millones de niños que viven en circunstancias especialmente difíciles por ser resultado de las consecuencias ya enumeradas y en específico para nuestro tema, por ser hijos de trabajadores migratorios, desplazados, víctimas de desastres naturales, malos tratos o víctimas de cualquier tipo de explotación.

El 8 de septiembre de 2000, los 189 Estados miembros que participaron en la Cumbre del Milenio, celebrada en la sede de las Naciones Unidas en la ciudad de Nueva York, aprobaron en Asamblea General por medio de la Resolución 55/2, la **Declaración del Milenio**.

En su Declaración de valores y principios reconocen la responsabilidad colectiva de respetar y defender los principios de dignidad, equidad e igualdad en el mundo y de el deber de cumplir respecto de los habitantes del planeta, y en particular con los niños.

Reconocen la desigualdad en la distribución de los beneficios de la mundialización y se comprometen a ampliar y reforzar la protección a las personas vulnerables, especialmente a los niños en situaciones de emergencia humanitaria compleja y, alientan a las naciones a la ratificación de la **Convención Sobre los Derechos del Niño**, y sus Protocolos Facultativos.

La **Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, (Convención de Palermo)**, de la Asamblea General de Naciones Unidas, es un Tratado Internacional aprobado con la Resolución 55/25, el 15 de noviembre de 2000, en vigor internacional el 29 de septiembre de 2003; México lo ratificó el 4 de marzo de 2003, entró en vigor el 29 de septiembre de 2003 y se publicó en el DOF el 11 de abril de 2003, con cuatro Declaraciones Interpretativas.

La **Convención de Palermo**, pretende ser un instrumento jurídico más efectivo que promueva la cooperación entre los Estados para prevenir y combatir con más eficacia la lucha contra la delincuencia organizada, que sirviéndose de las nuevas tecnologías en el mundo, hacen uso de la violencia para traficar de manera ilícita estupefacientes, armas, dinero, especies de flora y fauna silvestres y sobre todo,

seres humanos sometiéndolos a tratos que menosprecian los derechos humanos elementales como son la dignidad, la libertad y la vida.

Esta **Convención** cuenta con tres Protocolos, que también son conocidos como **Protocolos de Palermo**, aunque aquí haremos referencia solo a los dos de éstos Tratados Internacionales enumerados primero; **Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños**, y el **Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire**, adoptados en Nueva York el 15 de noviembre de 2000, al igual que la Convención de Palermo y, el tercero referente a armas de fuego.

El **Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas Especialmente Mujeres y Niños**, fue aprobado por México el 22 de octubre de 2002, Ratificado el 10 de abril de 2003, y publicado en el DOF el 27 de noviembre de 2002.

Es el primer instrumento internacional cuya finalidad es abordar directamente el fenómeno de la trata de personas, especialmente mujeres y niños; para prevenirla y combatirla; proteger y ayudar a las víctimas respetando plenamente sus derechos humanos; y promover la cooperación entre los Estados Parte para lograr esos fines.

El **Protocolo Contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire**, aprobado por la Asamblea General de Naciones Unidas en su Resolución 55/25, el 15 de noviembre de 2000, en vigor internacional el 28 de enero de 2004; Ratificado por México el 4 de marzo de 2003, en vigor el 28 de enero de 2002 y publicado en el DOF el 10 de abril de 2003.

Este **Protocolo de Palermo** es un Tratado que configura el marco jurídico internacional sobre el tráfico ilícito de personas por mar; a las medidas de prevención y cooperación entre gobiernos; respecto a las medidas fronterizas subraya la importancia de respetar la libre circulación de las personas al reforzar los controles fronterizos; a la capacitación especializada de los funcionarios de inmigración para prevenir conductas de tratos indebidos a los migrantes; al reforzamiento de los programas socio económicos que regionales, nacionales e internacionales para combatir el tráfico ilícito de migrantes y las medidas de protección y asistencia en el marco del derecho internacional de los derechos humanos y de los refugiados.

Reitera que los Estados tendrán presente las necesidades de las mujeres y los niños, al aplicar este último Protocolo y el Derecho interno.

La **Convención Interamericana sobre el Tráfico Internacional de Menores, (CISTIM)** es un Tratado vanguardista adoptado por la Organización de Estados Americanos (OEA), el 18 de marzo de 1994, en la Ciudad de México, durante la *Quinta Conferencia Especializada Interamericana sobre Derecho Internacional Privado (CIDIP V)*, antes de que la **Convención de Palermo** y sus Protocolos fueran aprobados por la AG de Naciones Unidas.

Este instrumento regional, reitera la importancia de asegurar de manera integral y efectiva al menor, garantizando su interés superior y el respeto a sus derechos humanos .

Su objetivo es la prevención y sanción del tráfico internacional de menores, regulando aspectos civiles y penales, por medio de un sistema de cooperación jurídica entre los Estados Partes, (Artículo 1), conforme a los tratados internacionales aplicables y mediante la disposición de las medidas necesarias para remover los obstáculos que afecten la aplicación de esta convención en sus respectivos Estados (Artículo 8).

Al realizar la lectura de la **CISTIM**¹⁶⁶, sus antecedentes y su vinculación para México, nos percatamos de que según con la información de la página electrónica de la Secretaría de Relaciones Exteriores, así como a la de la Organización de Estados Americanos (OEA), y de lo que establece el Artículo 30 de la **Convención Interamericana** de 1994, para su ratificación por cada uno de los Estados Parte, los instrumentos de adhesión no han sido depositados en la Secretaría General de la OEA.

En el Diario Oficial de la Federación del 14 de mayo de 1996, se publica el “Decreto” por el que la Cámara de Senadores “aprueba” la **Convención Interamericana Sobre el Tráfico Internacional de Menores**, no dice “Decreto Promulgatorio” siguiendo la forma utilizada para la ratificación de otros instrumentos

¹⁶⁶ Secretaría de Relaciones Exteriores (S.R.E.), UNIFEM, PNUD, *Compendio de Normas e Instrumentos Internacionales Relativos a la Trata de Seres Humanos, Especialmente Niños y Niñas*, Tomo II, México, 2008, p. 205.

internacionales, de lo anterior se desprende que solo esta aprobado más no ratificado.

Nos parece relevante detenernos en las declaraciones que se formulan en el mismo Decreto, referente a la autoridad central para la implementación de la Convención, que como hemos ya expuesto en este trabajo, esa institución federal no cuenta con los recursos suficientes, ni con las políticas públicas de derechos humanos para dar cumplimiento al tema:

“En relación con los Artículos 5 y 25 únicamente fungirán como autoridades centrales para la aplicación de la presente Convención, el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia [...]”.

Además de los Tratados Internacionales y regionales sobre la protección de los Derechos Humanos de los Refugiados, y del Derecho Humanitario, en el Sistema Interamericano, la *Comisión Interamericana de Derechos Humanos* (CIDH), creo dos relatorías; una sobre violaciones a los derechos humanos de los desplazados internos y la otra sobre trabajadores migrantes y sus familiares, para hacer estudios y realizar visitas *in loco*, a partir de las que elabora Recomendaciones e interpone Medidas Cautelares a los Estados, con la finalidad de fortalecer la protección de los derechos humanos de los migrantes y refugiados.

Ante el crecimiento desmedido del tráfico de menores, es indispensable que el gobierno mexicano además de homologar la legislación nacional con los tratados internacionales en materia de derechos humanos y temas humanitarios, concrete de manera integral, sus compromisos ante los Estados miembros de la OEA, y ratifique los Tratados Internacionales aún pendientes.

Como hemos visto, la dramática y permanente existencia de refugiados en el mundo, los desafíos que representan sus crecientes demandas de protección y la búsqueda de soluciones por parte de las Naciones, para frenar el fenómeno del desarraigo global, sin que hayan logrado transformar los factores que lo producen, han obligado a la evolución de las normas internacionales de los derechos humanos y del Derecho Humanitario, con la finalidad de que los Estados puedan encontrar

soluciones a situaciones antes no previstas en los Tratados Internacionales o Regionales.¹⁶⁷

¹⁶⁷ Cfr. ACNUR, *Derechos Humanos y Refugiados en Las Américas: Lecturas seleccionadas*, San José de Costa Rica, 2001.

PROPUESTAS

PRIMERA

Fomentar y fortalecer una cultura inclusiva hacia los extranjeros, los migrantes y la diversidad cultural, a través de la formación de valores familiares; de programas educativos y políticas públicas incluyentes; son acciones indispensables para cambiar las concepciones nacionalistas, que tanto daño causan a las sociedades.

SEGUNDA

Lograr una verdadera reforma migratoria humanitaria y progresista que otorgue a los millones de inmigrantes indocumentados, el derecho a recibir los beneficios ciudadanos, a cambio de su fuerza de trabajo, debe representar un tema de primer nivel, en la agenda bilateral México-Estados Unidos.

TERCERA

Aplicar una política migratoria en México, que reconozca y proteja los derechos humanos de las personas en movilidad y refugiados, sin importar su condición migratoria.

CUARTA

Incluir el principio de *Non refoulement*, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para reforzar el derecho de los migrantes a solicitar refugio.

QUINTA

Implementar políticas públicas migratorias y de refugio, con base en el acopio de datos estadísticos cuantitativos y cualitativos de la población atendida; con transparencia en la difusión de la información y evaluación con base en resultados.

SEXTA

Integrar una sola Base de Datos Estadísticos que contenga información cuantitativa y cualitativa de los Menores No Acompañados, entre el INM, la COMAR,

el SNDIF y las organizaciones de la sociedad civil, que permita la planeación y ejecución de políticas públicas con base en la Determinación del Interés Superior del Niño.

SÉPTIMA

Evitar los “alojamientos” de régimen cerrado y buscar opciones que no afecten la salud física y emocional del menor.

OCTAVA

Sensibilizar y capacitar a los servidores públicos de todos los niveles, sin excusa; en temas de derechos humanos, migración, minoridad, género, tráfico y trata de personas, entre otros.

NOVENA

Instrumentar mecanismos efectivos de denuncia y reparación justa y oportuna del daño causado por agentes del Estado o por terceros.

DÉCIMA

Crear una institución gubernamental con capacidad de asumir el amparo y la protección efectiva de los menores no acompañados en condición de refugio, a partir de la Determinación del Interés Superior del Niño y no transferir la responsabilidad total a la sociedad civil organizada.

DÉCIMA PRIMERA

Aplicar mecanismos de control del ejercicio de las políticas gubernamentales, basados en la protección a los derechos humanos de niñas, niños y adolescentes no acompañados, que impidan la disociación entre éstas y el nuevo marco jurídico.

DÉCIMA SEGUNDA

Legislar normas con ámbitos competenciales bien definidos, a fin de evitar conflictos y contradicciones entre las leyes que regulan la migración, el refugio, la trata de personas y la protección de la niñez.

DÉCIMA TERCERA

Ratificar la Convención Interamericana Sobre el Tráfico Internacional de Menores de 1994, y reconsiderar las Declaraciones Interpretativas de los Tratados que limitan el cumplimiento de las obligaciones jurídicas de México, en el ámbito internacional.

DÉCIMA CUARTA

Entender y atender las causas estructurales que producen una niñez desprotegida y vulnerable, evitará que opten por la migración irregular y los riesgos que ésta conlleva.

DECIMA QUINTA

Consolidar a México, como promotor de una política que favorezca la inclusión y los derechos humanos sin restricciones, requiere de un ejercicio armónico entre el discurso, la normatividad y la práctica.

CONCLUSIONES

PRIMERA

La migración tiene como origen la división internacional del trabajo, cuyas expresiones son falta de desarrollo, marginación, violencia y ausencia de garantías para el ejercicio y goce de los derechos humanos, así como distintos elementos propios de la globalización excluyente que incrementa las desigualdades y la concentración del ingreso en unos pocos.

SEGUNDA

La presencia de extranjeros, minorías étnicas y culturales provocan incertidumbre e incomodan a los sectores más conservadores de los poderes fácticos que conforman los Estados, quienes promueven la identidad que crea el ser y la ciudadanía nacionales.

TERCERA

La pertenencia “espontánea” a la colectividad, que obsequia la ciudadanía, se refleja en las libertades y prerrogativas de los nacionales, frente a las limitaciones que jurídicamente se establecen a los extranjeros sin importar sus circunstancias, vulnerabilidad, género, ni edad y dan como resultado la imposición de leyes altamente restrictivas y la creación de nuevos muros en las fronteras del territorio de los Estados.

CUARTA

La migración puede tener efectos favorables en el desarrollo de los países, no solo en el ámbito económico, sino también porque las sociedades se diversifican, se enriquecen con el acervo cultural que aportan los extranjeros, se configuran dinámicas demográficas y sociales que benefician a la alteridad.

QUINTA

La construcción del nacionalismo como elemento de cohesión de la población y de legitimidad de los poderes fácticos, logró penetrar el imaginario colectivo a tal grado, que existe una marcada intolerancia y rechazo frente al “otro”, al extranjero en pro de la soberanía nacional.

SEXTA

Frente al dogma de “México: país de puertas abiertas”, las políticas públicas en materia de migración y refugio, se han caracterizado por leyes migratorias restrictivas, selectivas y racistas.

SÉPTIMA

El Derecho Internacional Humanitario establece como principio fundamental del derecho de refugio, la acción de *Non Refoulement*, frente a actos de aparente “buena voluntad”, por parte de los Estados.

OCTAVA

El incremento de la violencia y la sistemática violación de los derechos humanos de los migrantes y refugiados, por parte de la delincuencia organizada y de distintos agentes estatales, es uno de los resultados de la llamada “guerra” en contra del narcotráfico.

NOVENA

El alto grado de vulnerabilidad que enfrentan los migrantes irregulares y refugiados en el territorio mexicano, intensificaron la denuncia y presión de distintos actores de la sociedad civil y organismos internacionales; que dieron como resultado la Ley de Migración y la Ley Sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político.

DÉCIMA

En los Estados Unidos hay un sector social con ideología racista y una discriminación estructural, pero es políticamente incorrecta su manifestación, por lo que hoy se busca criminalizar al diferente, volviéndolo a su vez un delincuente indeseable para la sociedad y sujeto de expulsión o encarcelamiento.

DÉCIMA PRIMERA

Los Estados Unidos requieren de la mano de obra de bajo costo, de los mexicanos y migrantes latinoamericanos, pero ni el gobierno estadounidense, ni el sector patronal les reconocen sus derechos humanos.

DÉCIMA SEGUNDA

México no dejará de ser un territorio de tránsito para los migrantes que huyen de su país ante la falta de oportunidades y distintas expresiones de violencia estructural; simplemente por su vecindad con el país más poderoso del mundo, los Estados Unidos.

DÉCIMA TERCERA

Ante la estrategia de seguridad nacional de Estados Unidos, México ha tenido que jugar un doble juego; por un lado, cabildear para alcanzar el impostergable acuerdo migratorio; por el otro, implementar una política de seguridad que frene la migración, evite el terrorismo y combata la delincuencia y el narcotráfico, como amenazas para la estructura social anglosajona, más que para la mexicana.

DÉCIMA CUARTA

La vulnerabilidad y los riesgos que enfrentan los migrantes, están presentes desde que salen de sus núcleos familiares (si éstos existen) o de sus lugares de origen, pero la desprotección y la invisibilidad en la que se sumergen será mayor dependiendo del género y la edad; los más vulnerables son las mujeres, las niñas, niños y adolescentes y específicamente aquellos no acompañados.

DÉCIMA QUINTA

Las instituciones gubernamentales aplican su política de control migratorio, anteponiendo la disuasión y el castigo a la migración por sobre la protección y el respeto a los derechos de niñas, niños y adolescentes en movilidad.

DÉCIMA SEXTA

La desprotección estatal hacia los menores no acompañados en condición de refugio, no ha logrado subsanarse ni con las reformas constitucionales del 2011 en materia de derechos humanos, ni con la expedición de las recientes leyes que regulan la migración y el derecho de refugio.

DÉCIMA SÉPTIMA

La omisión legislativa de no reconocer a nivel constitucional, el principio de *non-refoulement*, permite que la acción de repatriación de los migrantes irregulares y entre ellos de niñas, niños y adolescentes que requieren de protección, continúe siendo una decisión discrecional por parte de los servidores públicos en turno.

DÉCIMA OCTAVA

La opaca, escasa o nula información cualitativa y cuantitativa acerca del grupo social de interés y la falta de transparencia en su difusión, constituyen un incumplimiento de los fines y compromisos internacionales adquiridos por la COMAR y el INM, como instituciones integrantes del Estado mexicano.

BIBLIOGRAFÍA

Libros citados

ACNUR, *La protección internacional de las niñas y niños no acompañados o separados en la frontera sur de México (2006-2008)*, [En línea], ACNUR, Oficina Regional para México, Cuba y América Central, México, 2006. Dirección URL: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/6720.pdf?view=1> [Última consulta: 4 de febrero de 2015].

ACNUR, *Un Mundo en guerra. Tendencias Globales. Desplazamiento forzado en 2014*, [En línea], Ginebra, Suiza, 18 de junio 2015. Dirección URL: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2015/10072> [Última consulta: 8 de julio de 2015].

ACNUR - Oxford, *The State of The World Refugees. Fifty Years of Humanitarian Action*, Estados Unidos, 2000.

ACNUR, *Desplazamiento. El nuevo reto del siglo XXI. Tendencias globales 2012*, [En línea], Ginebra, Suiza, 2012. Dirección URL: http://unhcr.org/globaltrendsJune2013/Tendencias_Globales_2012_baja.pdf [Última consulta: 2 de junio de 2015].

Addiechi, Florencia, *Las fronteras reales de la globalización. Estados Unidos ante la migración Latinoamericana*, Colección: Pensamiento Propio, Universidad Autónoma de la Ciudad de México, México, 2005.

Aguayo Quezada, Sergio, Bruce M. Bagley, Jorge G. Bustamante y otros, *En busca de la seguridad perdida. Aproximaciones a la seguridad nacional mexicana*, Siglo XXI Editores, México, 1999.

Anguiano, Arturo, *El ocaso interminable. Política y sociedad en el México de los cambios rotos*, Ediciones Era, México, 2010.

Appadurai, Arjun, *El rechazo de las minorías. Ensayo sobre la geografía de la furia*, Alberto E. Álvarez y Araceli Maira, traductores, Tusquets Editores, Barcelona, España, 2007.

Arellano García, Carlos, *Derecho Internacional Privado*, Décima séptima edición, Editorial Porrúa, México, 2008.

Arellano García, Carlos, *Los refugiados y el Derecho de asilo*, Décima edición, Editorial Porrúa, México, 2008.

Arias Muñoz, Karina y Nancy Carmona Arellano, *Evolución y retos del marco normativo migratorio en México: Una perspectiva histórica*, [En línea], Sin Fronteras, Oxfam, Instituto de Desarrollo Social, México, 2012. Dirección URL: http://www.sinfronteras.org.mx/attachments/article/1416/InformeMigracion_web_English.pdf [Última consulta: 5 de febrero de 2015].

Arizpe, Lourdes, coordinadora, Raúl Béjar, Héctor Rosales, et al, *Los retos culturales de México frente a la globalización*, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, Editorial Porrúa, México, 2006.

Attali, Jacques, *Breve historia del futuro (Une brève histoire de l'avenir)*, José Pedro Tosaus, traductor, Editorial Paidós, Barcelona, España, 2006.

Bauman, Zygmund, *Vidas desperdiciadas: La modernidad y sus parias (Wasted Lives)*, Pablo Hermida, traductor, Colección: Estado y sociedad, Paidós, Barcelona, España y México, 2005.

Burgoa Orihuela, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, Decimocuarta edición, Editorial Porrúa, México, 2001.

Cançado Trindade, Antônio Augusto, Jorge Santiesteban, Johana Roldán León y otros, *La protección internacional de los refugiados en las Américas*, Compilación de ensayos, ACNUR, Quito, Ecuador, 2011.

Carreño, Gloria y Celiz Zac de Zukerman, *El Convenio ilusorio. Refugiados polacos de Guerra en México*, Editorial Cartapacio, México, 2001.

Castañeda, Jorge, *Amarres perros. Una autobiografía*, Alfaguara, México, 2014.

Castañeda, Jorge G., *Ex Mex From Migrants to Immigrants*, The New Press, New York, EEUU, 2007.

CEPAL-ONU, *Migración Internacional, Derechos Humanos y desarrollo*, [En línea], Naciones Unidas, Santiago de Chile, Chile, 2006. Dirección URL: <http://organizacionescivilesslp.org.mx/pdf/Textos%20de%20Interes/Grupos%20Vulnerables/Migrantes/Migracion%20DDHH%20y%20desarrollo%20CEPAL.pdf> [Última consulta: 2 de julio de 2015].

CNDH, *Informe Especial sobre secuestro a migrantes en México*, [En línea], México, 22 de febrero de 2011. Dirección URL: http://www.cndh.org.mx/sites/all/fuentes/documentos/informes/especiales/2011_secuigrantes_0.pdf [Última consulta: 4 de mayo de 2015].

Durkheim, Emile, *Las reglas del método sociológico*, Segunda edición, Editorial Quinto Sol, sin lugar, S.A.

Fondo de Naciones Unidas para la Infancia, *La travesía. Migración e Infancia*, [En línea], UNICEF, México, noviembre de 2011. Dirección URL: http://www.unicef.org/mexico/spanish/Unicef_Migracion_web.pdf [Última consulta: 1º de julio de 2015].

García Ramírez, Sergio y Julieta Morales Sánchez, *La reforma Constitucional sobre los Derechos Humanos (2009-2001)*, Serie Doctrina Jurídica, núm. 602, Editorial Porrúa-UNAM, México, 2012.

Giddens, Antony, *Sociología (Sociology)*, Francisco Muñoz de Bustillos, traductor, Sexta edición, Editorial Alianza, Madrid, España, 2010.

Gleizer, Daniela, *México frente a la inmigración de refugiados judíos 1934-1940*, CONACULTA-INAH, México, 2000.

Gojman de Backal, Alicia, coordinadora, Daniela Gleizer, Pablo Yankelevich, et al, *La memoria archivada*, Centro de Documentación e Investigación de la Comunidad Ashkenazí (CDICA)-UNAM, México, 2011.

González, Felipe, Michelle Bachelet, Jorge Castañeda, et al, *Iberoamérica 2020. Retos ante la crisis*, Felipe González, editor, Fundación Carolina, Siglo XXI, Madrid, España, 2009.

González Martín, Nuria, *Familia internacional en México. Adopción, alimentos, restitución, tráfico y trata*, Editorial Porrúa-Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2009.

Gortazar Rotaeché, Cristina, *Derecho de asilo y no rechazo del refugiado*, Universidad Pontificia de Comillas, España, 1997.

Hernández Campillo, José Alfredo, *Soberanía y globalización. Un enfoque sistémico*, Editorial Porrúa, México, 2008.

Hernández Castillo, Rosalva, Norma Nava Zamora, Carlos Flores Arenales, *La experiencia del refugio en Chiapas. Nuevas relaciones en la frontera sur mexicana*, Academia Mexicana de Derechos Humanos, México, 1993.

Herrera-Lasso, Luis, Juan Artola y otros, *México, país de migración*, Sexta edición, Siglo XXI Editores, México, 2009.

Imaz, Cecilia, *La práctica del asilo y el refugio en México*, ACNUR, México, 1995.

Izquierdo Muciño, Martha Elba, *Garantías Individuales*, Editorial Oxford University Press, México, 2007.

Maira, Luis, Norma López Suárez, Luis Toledo Sande, et al, *El exilio latinoamericano en México*, Carlos Vejar Pérez Rubio, Coordinador, Segunda edición, Colección: Debate y reflexión, CIALC-UNAM, México, 2010.

Meza, Virginia y Federico Dávalos, *Glosario de Ciencias Histórico-Sociales, Parte 1 y 2*, ANUIES, México, 1977.

Murillo González, Juan Carlos, *La Protección internacional de refugiados en el Continente Americano: Nuevos desarrollos*, [En línea], ACNUR-OEA, San José de Costa Rica, 2005. Dirección URL: <http://www.oas.org/dil/esp/15%20-%20murillo2.CV.351-370.pdf> [Última consulta: 11 de julio de 2015].

Musalo, Kare, Lisa Frydman y Pablo Ceriani, *Niñez y migración en Centro y Norte América: Causas, políticas, prácticas y desafíos*, [En línea], Center For Gender & Refugee Studies, Universidad Nacional de Lanus, Buenos Aires, Argentina, febrero 2015. Dirección URL:

<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2015/9927.pdf?view=1>
[Última consulta: 14 de julio de 2015].

Novoa Monreal, Eduardo, *El Derecho como un obstáculo al cambio social*, Quinta edición, Siglo XXI Editores, México, 1981.

Organización Internacional de las Migraciones. *Informe sobre las migraciones en el mundo 2013, El bienestar de los migrantes y el desarrollo*, [En línea], OIM, España, 2013. Dirección URL:

http://publications.iom.int/bookstore/free/WMR2013_SP.pdf [Consulta: 27 de noviembre de 2014].

Ortega Juárez, Joel, *Libertad de manifestación: conquista del movimiento conquista del 10 de junio de 1971. Testimonios de un hecho histórico*, UNAM, México, 2013.

Ortiz Ahlf, Loreta, *Derecho Internacional Público*, Colección: Textos Jurídicos Universitarios, Oxford University Press, México, 2004.

Ortiz Ahlf, Loreta, *El derecho de acceso a la justicia de los inmigrantes en situación irregular*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2011.

Paramio Rodrigo, Ludolfo, *Globalización, identidad y democracia: México y América Latina*, Julio Labastida Martín del Campo, Coordinador, Colección: Sociología y Política, Siglo XXI Editores, UNAM, México, 2001.

Paris, María Dolores, Diana Peláez y René Zenteno, *Procesos de alojamiento y devolución de niños, niñas y adolescentes (NNA) migrantes no acompañados*, [En línea], El Colegio de la Frontera Norte, México, 2014. Dirección URL: <http://imumi.org/attachments/2014/nna-migrantes.pdf> [Consulta: 16 de junio de 2014].

Paris Pombo, María Dolores, Aurora Furlong y Raquel Álvarez, Coordinadoras, *Migraciones laborales: Nuevos flujos, rutas e identidades*, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla y Universidad de los Andes Venezuela, México, 2010.

Pecoud, Antoine y Paul Guchteneire, *Migración sin fronteras: Ensayo sobre la libre circulación de las personas*, UNESCO, Paris, Francia, 2008.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). *El Índice de Desarrollo Humano en México. Cambios metodológicos e información para las entidades federativas*, [En línea], PNUD, México, 2012. Dirección URL: http://www.cinu.mx/minisitio/indice_de_desarrollo/EI_IDH_en_Mexico.pdf [Consulta: 28 de octubre de 2014].

Ramos García, José María, *Relaciones México- Estados Unidos. Seguridad Nacional e impactos en la Frontera Norte*, Universidad Autónoma de Baja California, México, 2005.

Recasens Siches, Luis, *Sociología*, Sexta edición, Editorial Porrúa, México, 2010.

Rossi, Andrea y Luis Eduardo Zavala, Coordinadores, *Políticas públicas y Derechos Humanos en México*, Harvard-ITESM, Monterrey, México, 2010.

Serrano Migallón, Fernando, *El asilo político en México*, Editorial Porrúa, México, 1998.

Serrano Migallón, Fernando, "... *Duras las tierras ajenas... Un asilo, tres exilios*", Fondo de Cultura Económica (FCE), México, 2002.

Tena Ramírez, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, Décima sexta edición, Editorial Porrúa, México, 1978.

Vestri, Gabriel y Nuria González Martín, *Los menores de edad migrantes no acompañados y sus exigencias jurídicas, Un diálogo entre España y México*, Universidad Pablo de Olavide, Sevilla, España, 2012.

Victal Adame, Oscar, *Derecho migratorio mexicano*, Editorial Porrúa, México, 2004.

Villalpando, José Manuel y Alejandro Rosas, *Historia de México a través de sus gobernantes*, Editorial Planeta, México, 2003.

Villaseñor, Juan Pablo, *23,296 días después. Los niños de Morelia*, UAM, México, 2007.

Wallerstein, Immanuel, *Después del liberalismo*, S.N.E. Siglo XXI Editores - UNAM, México, 1996.

Wihtol de Wenden, Catherine, *El fenómeno migratorio en el siglo XXI. Migrantes, Refugiados y Relaciones Internacionales*, [1ª edición en francés 2010], Gabriela Vallejo Cervantes, traductora, Segunda edición, Embajada de México en Francia-IFAL-FCE, México, 2013.

Libros consultados

ACNUR, *La Convención de 1951 sobre el Estatuto de los refugiados. Preguntas y Respuestas*, [En línea], Ginebra, Suiza, 2007. Dirección URL: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/5754.pdf?view=1> [Consulta: 8 de abril 2014].

Aguayo, Sergio, Agustín Aguilar Irigoyen y Miguel Ángel Velázquez, *El éxodo centroamericano: Consecuencias de un conflicto*, Secretaría de Educación Pública, México, 1985.

Azaola, Elena y Richard J. Estes, Pierre Tremblay, Miguel Ángel Ruiz y Neil A. Weiner, Coordinadores, *La infancia como mercancía sexual, México, Canadá, Estados Unidos*, CIESAS, Siglo XXI Editores, México, 2003.

Bustamante, Jorge Agustín, *Migración internacional y Derechos Humanos*, Serie: Doctrina Jurídica, núm. 94, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México, 2002.

Caballero Ochoa, José Luis, Coordinador, *La Declaración Universal de los Derechos Humanos. Reflexiones en torno a su 60 Aniversario*, Editorial Porrúa, México, 2009.

Cáceres Ruiz, Carlos, *Migrantes guatemaltecos en México, Municipios de la frontera*, Editorial Comodones, Guatemala, 2001.

Camps Mirabet, Nuria, *El Derecho Internacional ante las migraciones forzadas, refugiados, desplazados y otros migrantes involuntarios*, Universidad de Lleida, Barcelona, España, 2005.

Cançado Trindade, Antonio Augusto y Jaime Ruiz de Santiago, *La nueva dimensión de las necesidades de protección del ser humano en el inicio del siglo XXI*,

Segunda edición, ACNUR-Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), San José de Costa Rica, 2003.

Cançado Trindade, Augusto, Roberta Cohen, Gimena Sánchez Garsoli, et al, *Derechos humanos y refugio en las Américas: Lecturas seleccionadas*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos-ACNUR, San José de Costa Rica, 2001.

Carlier, Jean Yves, *Who is refugee? Qu'est-ce qu'un réfugié?* Editorial Bruylant, Bruselas, Bélgica, 1998.

Carvajal Silva, María Raquel, *Migración internacional y derechos humanos, civiles, sociales y políticos en el contexto de la migración México-Estados Unidos*, Universidad de Guadalajara, Jalisco, México, 2004.

Casillas Ramírez, Rodolfo, Coordinador, *Rostros diversos de la trata de personas en México: situaciones presentes y potenciales de las mujeres, niñas, niños y adolescentes*, Comisión de Equidad y Género de la LX Legislatura de la Cámara de Diputados, México, 2009.

Casillas, Rodolfo, *La Trata de mujeres, adolescentes, niñas y niños en México. Un estudio exploratorio en Tapachula, Chiapas*, OEA, OIT, INM, INMUJERES, México, 2006.

Castles, Stephen & Mark J. Miller. *The Age of Migration: International Population Movements in the Modern World*, Cuarta edición, Palgrave Mac Millan, Nueva York, EEUU, 2009.

Chabat, Jorge y John Balley, Coordinadores, *Crimen transnacional y seguridad pública: desafíos para México y Estados Unidos*, Plaza y Janes, México, 2003.

Cienfuegos Salgado, David, Manuel de J. Esquivel y Julieta Morales Sánchez, Coordinadores, *Temas de Migración y Derecho*, Fundación Académica Guerrerense, Guerrero, México, 2008.

Cobo, Salvador y Pilar Fuerte, *Refugiados en México. Perfiles sociodemográficos e integración social*, ACNUR-SEGOB, México, 2012.

De la Torre Villar, Ernesto, Moisés González Navarro y Stanley Ross, *Historia Documental de México*, Tomo II, UNAM, México, 1984.

Esponda Fernández, Jaime, María Laura Gianelli, Alberto D'Alotto y Franco Leonardo, *El asilo y la protección internacional de los refugiados en América Latina: análisis crítico del dualismo "asilo refugio", a la luz del derecho internacional de los derechos humanos*, Franco, Leonardo, Coordinador, Siglo XXI Editores, Argentina, 2003.

Farah Gebara, Mauricio, *Cuando la vida esta en otra parte: La migración indocumentada en México*, Editorial Porrúa, México, 2012.

Farah Gebara, Mauricio, Miguel Moctezuma Longoria y Luis Ocampo Martín, *Políticas migratorias y de desarrollo en México*, Alejandro Díaz Garay e Irma Solano, Coordinadores, Colección: Desarrollo y migración, Porrúa-Universidad Autónoma de Guerrero, México, 2012.

Gallo Campos, Karla Eréndira, *Niñez migrante en la frontera norte: Legislación y procesos*, [En línea], Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF)-UNICEF, México, 2004. Dirección URL: http://www.unicef.org/mexico/spanish/mx_resources_publicacion_ninos_migrantes.pdf [Consulta: 11 de junio de 2014].

Gamboa Montejó, Claudia y Valdés Robledo, Sandra, *Derechos de las niñas y los niños. Principales ordenamientos que los regulan, especialmente la representación y defensa legal, Estudio comparativo de las leyes locales de los 31 Estados y el Distrito Federal*, [En línea], Servicios de Investigación y análisis, LIX Legislatura, Cámara de Diputados, México, S. A., Dirección URL: <http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/spi/DPI-ISS-06-05.pdf> [Consulta: 22 de enero de 2014].

Gómez Padilla, Jr., *Cinco ensayos de Sociología Jurídica*, Universidad Autónoma de Sinaloa, México, 1981.

Gómez Tagle López, Erick, *La explotación sexual comercial de niñas, niños y adolescentes: una aproximación sociológica*, INACIPE, México, 2005.

- Guillen, Diana, *Chiapas: Frontera en movimiento*, Instituto Mora, México, 2005.
- Huacuja Acedo, Luis Antonio y Jordi Bacaria Colom, Coordinadores, *Expresiones jurídicas e implicaciones socioeconómicas del fenómeno migratorio en tiempos de la globalización*, UNAM, México, 2010.
- Lama-Noriega, Felipe De la, Marta De la Lama-Noriega y José A. Matesanz, *Nosotros los refugiados*, Editorial Porrúa, México, 2002.
- Marroni, María da Gloria, Gloria Trinidad Salgado Mendoza, Coordinadoras, *La diáspora latinoamericana: migración en un mundo globalizado*, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México, 2005.
- Mezzandra, Sandro, *Derecho de fuga, migraciones, ciudadanía y globalización*, Miguel Santucho, Traductor, Editorial Traficantes de sueños, Madrid, España, 2005.
- Ortiz Ahlf, Loreta, *De los migrantes, los derechos humanos de los refugiados, asilados, desplazados e inmigrantes irregulares*, Cuarta edición, Editorial Porrúa, México, 2004.
- Peñaloza, Pedro José, *Notas graves y agudas de la seguridad pública*, INACIPE, México, 2003.
- Peñaloza, Pedro José, *Prevención social del delito*, Editorial Porrúa, México, 2006.
- Peñaloza, Pedro José, *La juventud mexicana. Una radiografía de su incertidumbre*, Segunda edición, Editorial Porrúa, México, 2012.
- Peñaloza, Pedro José, *México a la deriva: y después del modelo policiaco, ¿qué?* Segunda edición, UNAM, México, 2013.
- Pérez Johnston, Raúl, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos concordada con Tratados Internacionales y con Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, Editorial Porrúa-Escuela Libre de Derecho, México, 2012.
- Riding, Alan, *Vecinos distantes. Un retrato de los mexicanos*, Joaquín Mortiz, Planeta, México, 1985.

Rodríguez de Ita, Guadalupe, *La política mexicana de Asilo Diplomático a la luz del caso guatemalteco (1944-1954)*, Instituto Mora-SRE, México, 2003.

Ruiz De Santiago, Jaime, *Derechos Humanos. Derechos de los Refugiados: Evolución y convergencias en Derecho Internacional de los refugiados*, Fondo Editorial, Perú, 2001.

Ruiz de Santiago, Jaime, *El problema de las migraciones forzosas en nuestro tiempo*, Colección: Diálogo y Autocrítica, Instituto Mexicano de Doctrina Social Cristiana, México, 2012.

Seara Vázquez, Modesto, *Derecho Internacional Público*, Décima octava edición, Editorial Porrúa, México, 2000.

Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE)-UNIFEM-PNUD, *Compendio de normas e Instrumentos Nacionales e Internacionales relativos a la trata de seres humanos, especialmente mujeres, niños y niñas*, Volumen I y II, México, 2008.

Trejo García, Elma del Carmen, Alma Arámbula Reyes, Margarita Álvarez Romero, *Los Tratados internacionales como fuente del Derecho nacional*, [En línea], LIX Legislatura, Cámara de Diputados, México, 2006. Dirección URL: <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spe/SPE-ISS-01-06.pdf> [Consulta: 22 de marzo de 2015].

Whittaker, David J., *Asylum Seekers Refugees In The Contemporary World*, Routledge, Londres, Reino Unido, 2006.

Yankelevich, Pablo, *Deseables e inconvenientes: las fronteras de la extranjería en México*, Bonilla Artigas Editores, Madrid, España, 2011.

Yankelevich, Pablo, Friedrich Katz, Ricardo Pérez Montfort, Dolores Pla y otros, *México, país de refugio: la experiencia de los exilios en el siglo XX*, Plaza y Valdés, México, 2002.

Tesis de Licenciatura y de grado

Carreño Nigenda, Carolina, Sustentante. *Modelo de atención a migrantes, solicitantes de asilo y refugiados recién llegados al DF*, Tesis de Licenciatura en Psicología, UNAM, México, 2007.

Estrella Vizcarra, Miriam, Sustentante, *La adhesión de México a la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados y su Protocolo*, Tesis de Licenciatura en Relaciones Internacionales, Universidad Autónoma de Morelos, México, 2009. (México).

Gutiérrez González, Marco Antonio, Sustentante, *Situación actual de los refugiados: problemática y posibles soluciones*, Tesis de Licenciatura en Derecho, FES Acatlán-UNAM, México, 2009.

Irazoque Rey, Laura Alejandra, Sustentante, *La defensa en México de los refugiados víctimas de la trata de personas en el marco del Derecho internacional de los refugiados*, Tesis de Licenciatura en Derecho, FES Acatlán-UNAM, México, 2009.

Mejía Flores, José Francisco, Sustentante, *La adscripción política de los refugiados españoles que se exiliaron en México*, Maestría en Historia, Facultad de Filosofía y Letras, UNAM, 2007.

Rodríguez Bautista, Daniela, Sustentante, *Protección de refugiados: mecanismos para identificar perfiles y referir casos*, Tesis de Licenciatura en Derecho, Facultad de Derecho-UNAM, México, 2009.

Sánchez Romero, Ileana Magaly, Sustentante, *Las perspectivas de la aplicación del programa de reasentamientos solidarios en México: Una alternativa a los refugiados colombianos*, Tesis de Licenciatura en Relaciones Internacionales. FES Aragón-UNAM, México, 2009.

Hemerografía

ACNUR. *Manual de procedimientos y criterios para determinar la condición de refugiado en virtud de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados*, [1ª. publicación en español 1988], [En línea], Ginebra,

Suiza, diciembre de 1992. Dirección URL:
<http://www.acnurhorg/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2011/7575.pdf?view=1>
[Consulta: 4 de agosto de 2014].

Alonso, José Antonio. *Migración internacional y desarrollo: una revisión a la luz de la crisis, Documento preliminar No. 11 para la 13ª Reunión Plenaria de marzo de 2011, del Comité para Políticas del Desarrollo del Departamento de Asuntos Sociales y Económicos*, Organización de Naciones Unidas, Nueva York, EEUU, junio de 2011. Dirección URL:
http://www.un.org/en/development/desa/policy/cdp/cdp_background_papers/bp2011_11.pdf [Última consulta: 1º de julio de 2015).

Arellano, Silvia y Notimex, “Acuerdan Obama y Peña atender tema de niños migrantes”, *Milenio Diario*, México, Año 15, número 5,285, Política, viernes 20 de junio de 2014, p. 8.

Baranda, Antonio, “Carece DIF de espacios para indocumentados”, *Diario Reforma*, México, Año XXI, núm. 7,491, Nacional, lunes 30 de junio de 2014, p. 6.

Basset, Lluís, “La caída de los tiranos”, *El País*, [En línea], Madrid, España, Internacional, 19 de febrero de 2012, S.N.P., Dirección URL:
http://internacional.elpais.com/internacional/2012/02/17/actualidad/1329499397_035752.html [Última consulta: 1º de julio de 2015].

Boltvinik, Julio, “Desigualdad nacional y mundial: creciente y globalizada”, *La Jornada*, México, Columna Economía Moral, viernes, 16 de mayo de 2014, p. 24. Dirección URL: <http://www.jornada.unam.mx/2014/05/16/opinion/024o1eco> [Consulta: 16 de mayo de 2014].

Bonilla, Montserrat, “Vulnerabilidad en movimiento. Día internacional del migrante”, I/II, *Revista Vértigo*, 2013, México, Año XII, núm., 665, [En línea], 15 de diciembre 2013, pp. 52-54. Dirección URL:
<http://vertigopolitico.com/images/revistaimpresa/665.pdf> [Consulta: 9 de enero de 2014].

Cámara de Diputados, Centro de Documentación, Información y Análisis, *Informes presidenciales Lázaro Cárdenas del Río*, [En línea], México, 2006. Dirección URL: <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/re/RE-ISS-09-06-08.pdf> [Última consulta: 20 de marzo de 2015].

Garduño, Silvia, “*Rastrear desde EU a niños migrantes*”, *Diario Reforma*, México, Año XXI, núm. 7,488, Nacional, viernes 27 de junio de 2014, p. 4.

Guevara, José Antonio, “*La libertad personal y la libertad de tránsito de los migrantes en México*”, *Milenio Diario*, México, Año 15, núm. 5258, Política, sábado 24 de mayo 2014, p. 10.

Haro Alamilla, Belinda Edith, *Solicitud de Información Pública a través del Sistema INFOMEX, a la Coordinación General de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR)*, [En línea], Número de Folio:0422000004514, México, 11 de septiembre 2014. Dirección URL: <https://ciudadania.ife.org.mx/infomex/ActionInitSAILoginINFOMEX.do> [Consulta: 14 de octubre de 2014, Última consulta: 18 de julio 2015].

Haro Alamilla, Belinda Edith, *Solicitud de Información Pública a través del Sistema INFOMEX, a la Presidencia de la República*, [En línea], Número de Folio 0210000168214, 19 de noviembre 2014. Dirección URL: <https://ciudadania.ife.org.mx/infomex/ActionInitSAILoginINFOMEX.do> [Consulta: 19 de diciembre de 2014].

Haro Alamilla, Belinda Edith, *Solicitud de Información Pública a través del Sistema INFOMEX, al Sistema Nacional del Desarrollo Integral de la Familia (DIF)*, [En línea], Número de Folio: 1236000034514, México, 19 de noviembre 2014. Dirección URL: <https://ciudadania.ife.org.mx/infomex/ActionInitSAILoginINFOMEX.do> [Consulta: 18 de diciembre de 2014].

Instituto Nacional de Migración (INM), SEGOB, “*El INM garantiza el compromiso de protección con menores migrantes*”, [Página electrónica], Boletín núm. 33/14, Comunicación Social, INM, México, 26 de junio de 2014. Dirección URL: http://www.inm.gob.mx/index.php/page/Boletin_3314 [Última consulta: 25 de noviembre de 2014].

López, Lorena, "*México propondrá acciones conjuntas*", *Milenio Diario*, México, Año 15, número 5292, Política, viernes 27 de junio de 2014, p. 10.

López Portillo, Guillermo, "*Niños migrantes. Estación del Siglo XXI*", López Portillo, Guillermo, *Niños migrantes*, Reportaje en Noticieros TELEVISIA, emisión matutina, Canal 2, México 12 al 14 de mayo de 2014, emisión del 14 de mayo de 2014, Parte 3. <http://noticieros.televisa.com/mexico-estados/1405/ninos-migrantes-estacion-siglo-xxi-parte-3/> (Consulta: 16 de mayo de 2014).

López Portillo, Guillermo, "*Niños migrantes: Más detenciones*", López Portillo, Guillermo, *Niños migrantes*, Reportaje en Noticieros TELEVISIA, emisión matutina, Canal 2, México 12 al 14 de mayo de 2014, emisión del 13 de mayo de 2014, Parte 2. <http://noticieros.televisa.com/mexico/1405/ninos-migrantes-mas-detenciones-parte-2/> [Consulta: 16 de mayo de 2014].

López Portillo, Guillermo, "Los niños migrantes: el suicidio de Nohemí, Parte 1", López Portillo, Guillermo, *Niños migrantes*, Reportaje en Noticieros TELEVISIA, emisión matutina, Canal 2 : México del 12 al 14 de mayo de 2014, emisión del 12 de mayo de 2014, Parte 1. <http://noticieros.televisa.com/mexico/1405/ninos-migrantes-suicidio-nohemi-parte-1/> [Consulta: 16 de mayo de 2014].

Mathus Ruiz, Rafael, "*Acaparan paisanos alivio migratorio*", *Diario Reforma*, México, Año XII, número 7,636, Internacional, sábado 22 de noviembre de 2014, p. 16.

Morales, Alberto, "*El IFAI pide entregar datos sobre asilo de menores migrantes*", *El Universal*, México, domingo 25 de enero de 2015. Dirección URL: <http://archivo.eluniversal.com.mx/nacion-mexico/2015/ifai-pide-entregar-datos-sobre-menores-migrantes-1071645.html> [Última consulta: 15 de julio de 2015].

Peñaloza, Pedro, "Migrantes y parias del sistema", *El Sol de México*, México, S.N., Opinión, Columna, jueves 26 de junio de 2014. Dirección URL: <http://www.oem.com.mx/oem/notas/n3442335.htm> [Consulta: 27 de junio de 2014].

Pérez Martínez Treviño, Bárbara, "*Refugiados en México: ¿Quiénes son y por qué están aquí?*", *Letras Migratorias*, [En línea], Observatorio de Migración

Internacional, Consejo Nacional de Población, México, junio, 2013, p. 1-8. Dirección URL:

<http://www.omi.gob.mx/work/models/OMI/Resource/816/1/images/OMINewsletterNum4.pdf> [Consulta: 7 de mayo de 2014].

Prado, Henia, "*Ficha` Migración a indocumentados*", *Diario Reforma*, México, Año XXI, número 7,275, Nacional, lunes 25 de noviembre de 2014, p. 4.

Prado, Henia, "*Parecemos pollitos encerrados, enfrentan menores indocumentados detención en estaciones migratorias en su paso por México*", *Diario Reforma*, México, Año XXI, número 7,274, Nacional, domingo 24 de noviembre de 2013, p. 12 y 13.

Presidencia de la República, Consejo de Seguridad Nacional, *Programa para la Seguridad Nacional 2014-2018. Una política multidimensional para México en el Siglo XXI*, [En línea], México, 2014. Dirección URL: <http://cdn.presidencia.gob.mx/programa-para-la-seguridad-nacional.pdf> [Consulta: 19 agosto 2014, Última consulta: 26 de julio 2015].

Presidencia de la República, Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, [En línea], Talleres de Impresión de Estampillas y Valores de la SHCP, México, 2007. Dirección URL:

http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/pdf/PND_2007-2012.pdf [Última consulta: 9 de julio de 2015].

Preston, Julia, "*Alientan rumores migración a EU*", *Diario Reforma*, México, Año XXI, número 7,479, Internacional, miércoles 18 de junio de 2014, p. 23.

Preston, Julia, "*Refuerzan (más) frontera*", *Diario Reforma*, México, Año XXI, núm. 7,421, Internacional, sábado 21 de junio de 2014, p. 17.

Prieto Tassier, Nieves y Fernando López Castillo, Directores. "*El tren de las moscas*", *El País*, [Documental en línea], México-España, Cultura, 21 de enero 2010. Dirección URL: http://cultura.elpais.com/cultura/2011/01/21/videos/1295564401_870215.html [Última consulta: 24 de agosto de 2015].

Quemada-Díez, Diego, Director, *La jaula de oro*, Película, duración 110 min., Productora Animal Luz Film, México, 2013. [Consulta: marzo de 2014].

Ramos Ávalos, Jorge, "Sí se pudo", *Diario Reforma*, México, Año XII, núm. 7,236, Opinión, sábado 22 de noviembre de 2014, p. 16.

Redacción/México, "Propone Osorio a EU orientar migrantes", *Milenio Diario*, México, Año 15, Núm. 5,286, Política, sábado 21 de junio de 2014, p. 3.

Segovia, Rafael, "La difícil socialización del exilio. Trasterrados", *Revista Nexos*, Edit. Cal y Arena, México, Año 18, volumen XVIII, núm. 205, enero de 1995, pp. 65-76.

Sin Fronteras, "México debe terminar con la detención de las niñas, los niños y los adolescentes migrantes", *Comunicado de prensa*, [En línea], México, 20 de noviembre 2008. Dirección URL: <http://www.sinfronteras.org.mx/index.php/es/sala-de-prensa/comunicados/223-mexico-debe-terminar-con-la-detencion-de-las-ninas-ninos-y-adolescentes-migrantes> [Consulta: 27 de marzo de 2014].

Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia. *Descripción e Informe de Resultados del Programa de Protección a la Infancia en el Ejercicio 2006*, Subprograma: Programa Interinstitucional de Atención a Menores Migrantes y Fronterizos, [En línea], SNDIF, México, 2006. Dirección URL: <http://www.dif.gob.mx/diftransparencia/media/DPI-InformeResultadosEne-Dic-06.pdf> [Consulta: 2 de abril de 2014].

Staff, "Buscan desalentar éxodo", *Diario Reforma*, México, Año XXI, núm. 7498, Nacional, viernes 27 de junio de 2014, p. 5.

Staff, "Ofrece Meade a EU coordinación Internacional", *Diario Reforma*, México, Año XXI, núm. 7,485, Internacional, 25 de junio de 2014, p. 16.

Tello Moreno, Luisa Fernanda, comentario hemerográfico a Bhabha, Jaqueline, "Arendt's Children. Do Today Migrant Children Have Right to Have Rights?", [Human Rights Quarterly, The John Hopkins University Press, Baltimore, volumen 31, núm. 2, mayo 2009, pp. 410-451], *Derechos Humanos México. Revista del Centro Nacional de Derechos Humanos*, [En línea], México, Año 5, núm. 14, s/f, p. 157-159. Dirección

URL: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/derhumex/cont/14/ch/ch13.pdf>
[Última consulta: 23 de marzo de 2015].

UNICEF, *Observación escrita de UNICEF sobre niñez migrante en América Latina y el Caribe, Solicitud de Opinión consultiva sobre Niñez Migrante presentada por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, [En línea], UNICEF, Buenos Aires, Argentina, diciembre de 2013.

Dirección URL:
http://www.unicef.org/argentina/spanish/Amicus_Curiae_COMPLETO.pdf [Consulta:
18 enero 2015].

Valencia, Juan Gabriel, “*Migración y política de alto nivel*”, *Milenio Diario*, México, Año 15, núm. 5,286, Acentos, sábado 21 de junio de 2014, p. 12.

Villalobos, Joaquín, “*El infierno al sur de México*”, *Revista Nexos*, Editorial Cal y Arena, México, Año 37, volumen XXXVI, núm. 44, septiembre 2014, pp. 34-44.

Yankelevich, Pablo y Paola Chenillo Alazraki, “*El archivo histórico del Instituto Nacional de Migración*”, *Desacatos, Revista de Antropología Social*, CIESAS-CONACYT, México, No. 26, enero-abril 2008, pp. 25-42. Dirección URL:
<http://desacatos.ciesas.edu.mx/index.php/Desacatos/article/view/535/401> [Última consulta: 20 de marzo de 2015].

Diccionarios y Manuales de investigación

Diccionario práctico de la lengua española, Ediciones Grijalbo, Barcelona, España, 1988.

Becker Howard, Saúl, *Manual de escritura para científicos sociales: cómo empezar y terminar una tesis, un libro o un artículo*, Siglo XXI Editores, Buenos Aires, Argentina, 2011.

De Santos, Víctor, *Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas, Sociales y de Economía*, Universidad de Buenos Aires, Argentina, 2010.

Eco, Humberto, *Cómo se hace una tesis. Técnicas y procedimientos de investigación, estudio y escritura*, Editorial Gedisa, Barcelona, España, 1997.

Greco, Orlando, *Diccionario de sociología*, Valleta Ediciones, Buenos Aires, Argentina, 2008.

Instituto Nacional de las Mujeres. *Glosario de género*, México, 2007.

Pina Vara, Rafael de, *Diccionario de Derecho*, Editorial Porrúa, México, 2006.

Real Academia Española, *Diccionario de la lengua española, Tomos I y II*, Vigésima segunda edición, España, 2001. .

Vargas Menchaca, José Manuel, *Manual para la elaboración de tesis profesionales. Reglas y consejos prácticos para preparar trabajos de investigación documental*, S. E., México, 1993.

Legislación mexicana

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, [En línea], Congreso de la Unión, Diario Oficial de la Federación y sus reformas publicadas del 6 y 10 de junio de 2011, México, 5 de febrero 1917. Dirección URL: <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/9/2.htm?s=> [Última consulta: 3 de octubre de 2014].

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Revisada y actualizada por Miguel Carbonell, Editorial Porrúa, México, 2009.

Ley de Interculturalidad, Atención a Migrantes y Movilidad Humana en el Distrito Federal, Asamblea Legislativa del Distrito Federal, VI Legislatura, [En línea], Publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, Ciudad de México, México, 7 de abril 2011. Dirección URL: <http://www.aldf.gob.mx/archivo-da68ed0aece18051e8cf6b94671af568.pdf> [Consulta: el 9 de enero de 2014].

Ley de Migración, [En línea], Congreso de la Unión, Poder Ejecutivo Federal, Diario Oficial de la Federación, México, 25 de mayo 2011. Última reforma 7 de junio de 2013. Dirección URL: <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/tcfed/67.htm?s=> [Última consulta: 4 de noviembre de 2014].

Ley General de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes, [En línea], Congreso de la Unión, Poder Ejecutivo Federal, Diario Oficial de la Federación, México, 4 de diciembre de 2014. Dirección URL: <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/tcfed/191.htm?s=> [Última consulta: 19 de enero de 2015].

Ley General de Población, [En línea], Congreso de la Unión, Poder Ejecutivo Federal, Diario Oficial de la Federación, 7 de enero 1974. Dirección URL: <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/tcfed/187.htm?s=> [Última consulta: el 26 de noviembre de 2014].

Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos, [En línea], Congreso de la Unión, Poder Ejecutivo Federal, Diario Oficial de la Federación, 14 de junio 2012. Dirección URL: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGPSEDMTP.pdf> [Consulta: 26 de febrero de 2014].

Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, [En línea], Congreso de la Unión, Poder Ejecutivo Federal, Diario Oficial de la Federación, México, 27 de enero 2011. Dirección URL: <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/tcfed/287.htm?s=> [Última consulta: 28 de enero de 2015].

Reglamento de la Ley de Migración, [En línea], Congreso de la Unión, Poder Ejecutivo Federal, Diario Oficial de la Federación, 28 de septiembre 2012. Dirección URL: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LMigra.pdf [Última consulta: 11 de marzo de 2014].

Reglamento de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político. [En línea], Congreso de la Unión, Poder Ejecutivo Federal, Diario Oficial de la Federación, 21 de febrero 2012. Dirección URL: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LRPC.pdf [Consulta: 27 de marzo de 2014].

Decretos Promulgatorios y Acuerdos publicados en el Diario Oficial de la Federación

Acuerdo por el que se Delegan Facultades para Ejercer las Atribuciones en Materia de Refugiados y Protección Complementaria Previstas en la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria en favor del Subsecretario de Población, Migración y Asuntos Religiosos; del titular de la Coordinación General de la COMAR y del titular del INM, [En línea], SEGOB, Diario Oficial de la Federación, México, 7 de marzo de 2011.

Dirección

URL:

http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5180784&fecha=07/03/2011

[Consulta: 12 de septiembre de 2014].

Acuerdo por el que se emiten las normas de funcionamiento de las estaciones migratorias y estancias provisionales del Instituto Nacional de Migración, [En línea], Secretaría de Gobernación, Diario Oficial de la Federación, México, 8 de noviembre 2012.

Dirección

URL:

http://diariooficial.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5276965&fecha=08/11/2012

[Última consulta: el 3 de diciembre de 2014].

Decreto Aclaratorio por el que se Aprueba la Convención Interamericana sobre el Tráfico Internacional de Menores, Adoptada durante la Quinta Conferencia Especializada Interamericana sobre Derecho Internacional, [En línea], OEA, Diario Oficial de la Federación, Ciudad de México, México, 18 de marzo de 1994.

Dirección URL: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4892636&fecha=18/07/1996

[Consulta 8 de marzo de 2015].

Decreto por el que se Aprueba el Retiro de la Reserva Expresa Referente al Artículo 33 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al Artículo sexto de la Convención sobre Condiciones de los Extranjeros de 1931; al Artículo 32 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951; entre otros Instrumentos Internacionales, [En línea], Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, Poder Ejecutivo Federal, Diario Oficial de la Federación, México, 20 de marzo de 2014.

Dirección URL: <http://www.dof.gob.mx/index.php?year=2014&month=03&day=20>

[Consulta: 8 de marzo de 2015].

Decreto por el que se aprueba la Convención Interamericana sobre el Tráfico Internacional de Menores, [En línea], Congreso de la Unión, Poder Ejecutivo Federal, Diario Oficial de la Federación, México, 14 de mayo de 1996. Dirección URL: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4952754&fecha=13/08/1999 [Consulta: 15 de septiembre de 2014].

Decreto por el que se reforman y adicionan diversos artículos de la Ley de migración, [En línea], Congreso de la Unión, Poder Ejecutivo Federal, Diario Oficial de la Federación, México, jueves 30 de octubre de 2014. Dirección URL: <http://www.comar.gob.mx/work/models/COMAR/pdf/LSRPCYAP-30102014.pdf> [Consulta 7 de noviembre de 2014].

Decreto Promulgatorio de la Convención de los Derechos del Niño 1989, [En línea], Congreso de la Unión, Poder Ejecutivo Federal, Diario Oficial de la Federación, México, 25 de enero de 1991. Dirección URL: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4701290&fecha=25/01/1991 [Última Consulta: 8 de marzo de 2015].

Decreto Promulgatorio de la Convención de Naciones Unidas sobre Delincuencia Organizada, Poder Ejecutivo Federal, Diario Oficial de la Federación, México, 11 de abril de 2013. Dirección URL: <https://www.scjn.gob.mx/libro/InstrumentosConvencion/PAG0945.pdf> [Consulta: 11 de abril de 2014].

Decreto Promulgatorio de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados entre Estados y Organizaciones Internacionales o entre Organizaciones Internacionales, [En línea], Adoptada el 21 de marzo de 1986, aprobada por el Cámara de Senadores del Congreso de la Unión el 11 de diciembre de 1987, ratificada el 14 de enero de 1988, Viena, Austria, DOF, 28 de abril de 1988. Dirección URL: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/I2.pdf> [Última consulta: 9 de marzo de 2015].

Decreto Promulgatorio de la Convención del Estatuto de los Apátridas de 1954, [En línea], Aprobada por la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, el 17 de abril de 2000, Poder Ejecutivo Federal, publicado en el Diario Oficial de la

Federación, México, 25 de agosto de 2000. Dirección URL: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Publicaciones/Compilacion/914.pdf> [Última consulta: 7 de marzo de 2015].

Decreto Promulgatorio de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, Ginebra, Suiza, 25 de julio de 1951, [En línea], Congreso de la Unión, Poder Ejecutivo Federal, Diario Oficial de la Federación, México, 25 de agosto de 2000. Dirección URL: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=2059148&fecha=31/12/1969&print=true [Consulta: 3 de abril de 2014].

Decreto Promulgatorio del Protocolo Facultativo de la Convención de los Derechos del Niño, Relativo a la Venta de Niños, la Prostitución Infantil y Utilización de los Niños en la Pornografía, [En línea], Poder Ejecutivo Federal, Diario Oficial de la Federación, México, 22 de abril de 2002. Dirección URL: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/D43.pdf> [Consulta: 10 de abril de 2014].

Decreto Promulgatorio del Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños, que Complementa la Convención de las Naciones Unidas Contra la Delincuencia Organizada Transnacional, [En línea], Poder Ejecutivo Federal, Diario Oficial de la Federación, México, 10 de abril de 2003. Dirección URL: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Publicaciones/CDExtradicion/pdf/OE4QUATER.pdf> [Consulta: 11 de abril de 2014].

Decreto Promulgatorio del Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados de 1967, [En línea], Poder Ejecutivo Federal, Diario Oficial de la Federación, 25 de agosto de 2000. Dirección URL: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/D32.pdf> [Consulta: 7 de abril de 2014].

Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

Derechos Humanos. Los Tratados Internacionales vinculados con esto son de observancia obligatoria para todas las autoridades del país, previamente a la reforma constitucional, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Primera Sala, T.A. CXCVI, 10ª Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XXI, Tomo 1, p. 602, Diario Oficial de la Federación, 10 de junio 2011.

Interés Superior de la Niñez. el Artículo 4º, párrafo octavo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, representa un punto de Convergencia con los Derechos de la Infancia reconocidos en tratados internacionales, Suprema Corte de Justicia de la Nación, T.A. LXXXVI, 10ª Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo I, p. 887, marzo 2013.

Principio Pro homine. Su aplicación es obligatoria, Tesis 1.4o.A.464 A , 9ª Época, Tomo XXI, Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, México, febrero 2005.

Tratados internacionales. Cuando los conflictos se susciten en relación con derechos humanos, deben ubicarse a nivel de la Constitución Tesis: XI.1º.A.T.45 K (Amparo directo 1060/2008), Novena Época. Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; XXXI, p. 2079, mayo de 2010.

Circulares, Programas de Gobierno, Manuales de Procedimiento, Boletines y Protocolos de Actuación

Circular por la que se instruye el Procedimiento que deberá seguir el Instituto Nacional de Migración en la detención, identificación y atención de personas extranjeras víctimas del delito, Segunda sección, Diario Oficial de la Federación [En línea], martes 7 de junio de 2011, Dirección URL: http://www.diario-o.com/dof/2011/06/07/sg1a_07jun11.pdf [Consulta: 2 de abril de 2014].

COMAR. *Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) para el Ejercicio 2011*, [En línea], COMAR, SEGOB, México, 2011. Dirección URL: <http://www.comar.gob.mx/work/models/COMAR/Resource/230/2/images/REPORTE%20MIR%202011.pdf> [11 de septiembre de 2014].

COMAR, SEGOB, *Manual de Organización Específico de la Coordinación General de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados*, [En línea], 9 de febrero de 2010. Dirección URL: <http://www.comar.gob.mx/work/models/COMAR/pdf/MOE%20COMAR%202010.pdf> [Última consulta: 19 de junio de 2015].

SEGOB, *Programa para la Seguridad Nacional 2009-2012*, [En línea], DOF, México, 28 de agosto de 2009. Dirección URL: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5106082&fecha=20/08/2009 [Consulta: 13 de octubre de 2014].

Suprema Corte de Justicia de la Nación. *Protocolo de Actuación para Quienes Imparten Justicia en Casos que Afecten a Personas Migrantes y Sujetas de Protección Internacional*, México, 2013.

Instrumentos Jurídicos Internacionales.

Convención de la Organización de la Unidad Africana, [En línea], Asamblea General de Jefes de Estado y de Gobierno en su Sexto Periodo ordinario de sesiones, Addis Abeba, Etiopía, 10 de septiembre de 1969. Dirección URL: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/1270> [Consulta 10 de septiembre de 2014].

CNDH-ACNUR-Universidad Iberoamericana, *Colección de Instrumentos Jurídicos Internacionales relativos a Derechos Humanos y conexos*, México, 2002.

Organización de Estados Americanos, *Convención Interamericana sobre Tráfico Internacional de Menores*, [En línea], OEA, Ciudad de México, 18 de marzo de 1994. Dirección URL:

<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/2447> [Consulta: 15 de septiembre de 2014].

Organización de Estados Americanos, *Declaración de Cartagena Sobre Refugiados*, [En línea], Adoptado por el Coloquio sobre la "Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá: Problemas jurídicos y humanitarios", Cartagena, Colombia, 19 al 22 de noviembre de 1984. Dirección URL: https://www.oas.org/dil/esp/1984_Declaración_de_Cartagena_sobre_Refugiados.pdf [Última consulta: 16 de febrero de 2015].

Organización de Estados Americanos, *Declaración de San José Sobre Refugiados y Personas Desplazadas, Adoptada por el "Coloquio Internacional: 10 Años de la Declaración de Cartagena sobre refugiados"*, [En línea], San José de Costa Rica, 5 al 7 de diciembre de 1994. Dirección URL: http://www.oas.org/dil/esp/Declaracion_de_San_Jose_1994.pdf [Consulta: 6 de abril de 2014].

Organización de Estados Americanos, *Declaración y Plan de Acción de México para Fortalecer la Protección Internacional de los Refugiados en América Latina*, [En línea], Gobiernos de los países de América Latina, Vigésimo aniversario de la Declaración de Cartagena Sobre Refugiados de 1984, Ciudad de México, México, 16 de noviembre de 2004. Dirección URL: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/2973.pdf?view=1> [Consulta: 7 de abril de 2014].

Organización de Naciones Unidas, *Declaración Universal Sobre la Protección de la Mujer y el Niño en Estados de Emergencia o de Conflicto Armado*, [En línea], Resolución 3318 (XXIX) Asamblea General, Nueva York, EEUU, S.F., Dirección URL: http://www.urjc.es/ceib/espacios/gvulnerables/documentos/gvulnerables/docs/Res_A_G_3318.pdf [Consulta: 12 de septiembre de 2014].

Organización de Naciones Unidas, *Carta de las Naciones Unidas*, [En línea], Se firmó el 26 de junio, San Francisco, California, EEUU, vigente el 24 de octubre de 1945. Dirección URL:

<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/derhum/cont/41/pr/pr26.pdf> [Última consulta: 10 de octubre de 2014].

Organización de Naciones Unidas, *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, [En línea], Asamblea General, 8 de diciembre 1948. Dirección URL: http://www.un.org/es/documents/udhr/index_print.shtml [Última consulta 9 de septiembre de 2014].

Organización de Naciones Unidas, *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*, [En línea], Asamblea General, Aprobado en su Resolución 55/25, Nueva York, EEUU, 15 de noviembre de 2000. Dirección URL: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/1306> [Última consulta: 14 de septiembre de 2014].

Organización de Naciones Unidas, *Convención sobre el Estatuto de los Refugiados*, [En línea], Asamblea General, Resolución 429 (V), del 14 de diciembre de 1950, Ginebra, Suiza, 28 de julio de 1951. Dirección URL: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/0005> [Consulta: 3 de abril de 2014].

Organización de Naciones Unidas, *Declaración de los Derechos del Niño*, [En línea], Aprobada por la Asamblea General, Resolución 1386 (XIV), Nueva York, EEUU, 20 de noviembre de 1959. Dirección URL: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/derhum/cont/4/pr/pr20.pdf> [Consulta 12 de septiembre de 2014].

Organización de Naciones Unidas, *Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados*, [En línea], Asamblea General, Resolución 2198 (XXI) del 16 de diciembre de 1966, Nueva York, EEUU, 31 de enero de 1967, Dirección URL: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/0003> [Última consulta: 8 de septiembre de 2014].

Organización de Naciones Unidas, *Declaración sobre el Progreso y el Desarrollo Social*, [En línea], Asamblea General, Resolución 2542 (XXIV), Nueva York, EEUU,

11 de diciembre de 1969. Dirección URL: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/259/32/IMG/NR025932.pdf?OpenElement> [Consulta 12 de septiembre de 2014]].

Organización de Naciones Unidas, *Convención sobre los Derechos del Niño*, [En línea], Asamblea General, Resolución 44/25, Nueva York, EEUU, 20 de noviembre de 1989. Dirección URL: [http://www.unicef.org/panama/spanish/convencion\(3\).pdf](http://www.unicef.org/panama/spanish/convencion(3).pdf) [Consulta: 5 de abril de 2014].

Organización de Naciones Unidas, *Declaración Mundial sobre la Supervivencia, la Protección y el Desarrollo del Niño*, [En línea], Cumbre Mundial a favor de la Infancia, Nueva York, EEUU, 30 de septiembre de 1990. Dirección URL: http://www.unicef.org/honduras/Declaracion_mundial_supervivencia_proteccion.pdf [Consulta: 11 de septiembre de 2014].

Organización de Naciones Unidas, *Convención Contra la Delincuencia Organizada Transnacional*, [En línea], Asamblea General, Resolución 55/25, Nueva York, EEUU, 15 de noviembre de 2000. Dirección URL: <http://www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publications/TOC%20Convention/TOCbook-s.pdf> [Ultima consulta: 14 de septiembre de 2014].

Organización de Naciones Unidas, *Declaración del Milenio*, [En línea], Asamblea General, Resolución 55/2, Nueva York, EEUU, 8 de septiembre 2000. Dirección URL: <http://www.un.org/spanish/milenio/ares552.pdf> [Consulta: 14 de septiembre de 2014].

Organización de Naciones Unidas, *Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños, que Complementa la Convención de las Naciones Unidas Contra la Delincuencia Organizada Transnacional*, [En línea], Palermo, Italia, 15 de noviembre de 2000. Dirección URL: <http://www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publications/TOC%20Convention/TOCbook-s.pdf> [Consulta: 11 de abril de 2014].

Organización de Naciones Unidas, *Protocolo Facultativo sobre la Convención de los Derechos del Niño Relativo a la Participación de Niños en los Conflictos Armados*, [En línea], Asamblea General, Resolución A/RES/54/263, en vigor el 25 de mayo de

2000, Nueva York, EEUU, 12 de febrero de 2002. Dirección URL: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/D42.pdf> [Última consulta: 18 de septiembre de 2014].

Organización Naciones Unidas, *Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño Relativo a la Venta de Niños, la Prostitución Infantil y la Utilización de los Niños en la Pornografía*, [En línea], Asamblea General, Resolución A/RES/54/263, en vigor el 25 de mayo de 2000, Nueva York, EEUU, 18 de enero de 2002. Dirección URL:

<http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/D43.pdf> [Última consulta: 18 de septiembre de 2014].

Observaciones y Opiniones Consultivas.

Comisión Interamericana de los Derechos Humanos-OEA, *Derechos Humanos de los Migrantes y otras Personas en el Contexto de la Movilidad Humana en México*, OEA/Ser. I/V/II. Doc. 48/13. CIDH-OEA, Washington, EEUU, septiembre 2013. Dirección URL: <http://www.oas.org/es/cidh/migrantes/docs/pdf/Informe-Migrantes-Mexico-2013.pdf> [Última consulta: 2 de julio de 2015].

Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Opinión Consultiva OC 17/2002, Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño, Solicitada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*, [En línea], CIDH, Washington, EEUU, 28 de agosto de 2002. Dirección URL:

http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_17_esp.pdf [Consulta: 22 de enero de 2015].

Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Opinión Consultiva OC-18/2003, solicitada por los Estados Unidos Mexicanos, Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados*, [En línea], CIDH, Washington, EEUU, 17 de septiembre de 2003. Dirección URL:

http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_18_esp.pdf [Última consulta: 2 de julio de 2015] .

UNICEF, *Observación escrita de UNICEF sobre niñez migrante en América Latina y el Caribe, Solicitud de Opinión Consultiva sobre Niñez Migrante presentada por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, [En línea], UNICEF, Buenos Aires, Argentina, diciembre de 2013.

Dirección URL: http://www.unicef.org/argentina/spanish/Amicus_Curiae_COMPLETO.pdf [Consulta: 18 enero 2015].

UNICEF, *Observaciones Generales de los Derechos del Niño*, [En línea], Comité de los Derechos del Niño, Centro de Investigaciones Innocenti, Siena, Italia, 2006. Dirección URL: <http://www.unicef.org/ceecis/crcgencommes.pdf> [Consulta: 28 de enero de 2015].

Páginas electrónicas

Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR), SEGOB, *Informes de Labores*, [Página electrónica], México, 2006-2012. Dirección URL: <http://www.comar.gob.mx/es/COMAR/Informes> [Última consulta 9 de julio de 2015].

INEGI, *Referencias geográficas y extensión territorial de México*, [Página electrónica], México, 2014. Dirección URL:

http://www.inegi.org.mx/inegi/SPC/doc/INTERNET/1-GeografiaDeMexico/MAN_REFGEOG_EXTTERR_VS_ENERO_30_2088.pdf

[Consulta: 28 de noviembre de 2014, última consulta: 14 de julio de 2015].

Instituto Nacional de Migración (INM), SEGOB, *"El INM garantiza el compromiso de protección con menores migrantes"*, [Página electrónica], Boletín núm. 33/14. Comunicación Social, INM, México, 26 de junio de 2014. Dirección URL: http://www.inm.gob.mx/index.php/page/Boletin_3314 [Última consulta: 25 de noviembre de 2014].

Instituto Nacional de Transparencia, Acceso de la Información y Protección de Datos Personales (INAI), *Acceso a la información Pública*, [Página electrónica],

México, 2015. Dirección URL: <http://inicio.ifai.org.mx/SitePages/ifai.aspx> [Última consulta: 14 de julio de 2015].

Morales Vega, Luisa Gabriela, “*Categorías migratorias en México. Análisis de la Ley de Migración*”, *Anuario Mexicano de Derecho Internacional, Biblioteca Jurídica Virtual*, [Página electrónica], México, Vol. 12, Año 2012, pp. 929-958. Dirección URL: <http://www.revistas.unam.mx/index.php/amdi/article/view/29718> [Última consulta: 3 de agosto 2015].

Organización de Naciones Unidas, *Examen Periódico Universal de Derechos Humanos*, [Página electrónica], Grupo de Trabajo del Consejo de Derechos Humanos de la Asamblea General de Naciones Unidas, 17 Periodo de sesiones, Ginebra, Suiza, 21 de octubre al 1º de noviembre 2013. Dirección URL: <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/MXSession17.aspx> [Consulta: 14 de marzo de 2014, Última consulta: 28 de julio 2015).

Organización de Naciones Unidas, *Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes, Sr. Jorge Bustamante, Adición: Misión a México, A/HCR/11/7/Add. 2*, [Página electrónica], Consejo de Derechos Humanos, 24 de marzo de 2009. Dirección URL: http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/11session/A.HRC.11.7_sp.pdf [Consulta: 28 de agosto de 2014, última consulta: 30 de julio 2015].

Organización de Naciones Unidas, Migración Internacional y Desarrollo, A/69/207, Informe del Secretariado General, [En línea], Asamblea General, 30 de julio de 2014. Dirección URL: http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:0TRAI2UZkgkJ:www.acnur.org/t3/recursos/bdl/bdl/%3FeID%3Ddam_frontend_push%26docID%3D14607+&cd=1&hl=es-419&ct=clnk&gl=mx [Última consulta: 22 de febrero de 2015].

Organización de Naciones Unidas, Objetivos de la Organización de las Naciones Unidas, Inicio, [Página electrónica], Dirección URL: <http://www.un.org/es/aboutun/> [Última consulta: 10 de mayo de 2015].

Passel, Jeffrey and D´Vera Cohn, *Mexican Immigrants: How Many Come? How Many Leave? Report*, [En línea], PEW Hispanic Center, Washington, DC, EEUU, July

22, 2009. Dirección URL: <http://pewhispanic.org/files/reports/112.pdf> [Última consulta: 13 de julio de 2015].

Secretaría de Gobernación, Centro de Estudios Migratorios de la Unidad de Política Migratoria, *Estadística migratoria, Síntesis 2013*, [Página electrónica], México, 2013. Dirección URL: <http://estudiosfronterizos.files.wordpress.com/2013/12/sintesis2013.pdf> [Consulta: 18 de junio de 2014, última consulta: 14 de julio de 2015].

Secretaría de Gobernación, Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN), *Reseña histórica. Antecedentes de los servicios de inteligencia en México, Servicios de Inteligencia en el Marco de la Guerra Fría (1947-1989)* [Página electrónica], México, última modificación jueves 18 de diciembre 2014. Dirección URL: <http://www.cisen.gob.mx/cisenResena.html> [Última consulta. 9 de julio de 2015].

Secretaría de Gobernación, Unidad de Política Migratoria, *Extranjeros presentados y devueltos 2014*, [Página electrónica], México, 2014. Dirección URL: http://www.gobernacion.gob.mx/es_mx/SEGOB/Extranjeros_presentados_y_devueltos [Consulta: 2 de diciembre de 2014, última consulta: 30 de julio 2015].

Secretaría de Gobernación, Unidad de Política Migratoria, *Menores migrantes. Resumen estadístico mensual*, [En línea], México, septiembre de 2014. Dirección URL: <http://www.politicamigratoria.gob.mx/work/models/SEGOB/Resource/2473/1/images/menores%20migrantes%20resumen%20abr%202015%2023062015.pdf> [Consulta. 23 de noviembre de 2014].

Secretaría de Gobernación, Unidad de Política Migratoria, *Menores Migrantes. Resumen estadístico mensual*, [En línea], México, abril 2015. Dirección URL: <http://www.gobernacion.gob.mx/work/models/SEGOB/Resource/2473/1/images/menores%20migrantes%20resumen%20abr%202015%2023062015.pdf> Consulta: 14 de julio de 2015].

United Nation, *Human Development Report, Human Development Indicators*, [Página electrónica], United Nation Development Program, S.F. Dirección URL: <http://hdr.undp.org/es/countries> [Consulta: 28 de octubre de 2014].

United Nations, *Trends in International Migrant Stock, The 2013 Revision (United Nations database), POPDB/MIG/Stock/Rev.2013*, [Página electrónica], Department of Economic and Social Affairs, EEUU, 2013. Dirección URL: <http://esa.un.org/unmigration/TIMSA2013/migrantstocks2013.htm?mtotals> Consulta: 30 de mayo 2014].

United Nations, *Trends in International Migrant Stock, The 2008 Revision*, [Página electrónica], Department of Economic and Social Affairs, EEUU, 2008. Archivos en formato Excell. Dirección URL: <http://esa.un.org/migration/> [Consulta: 10 de mayo 2014].

US Citizenship and Immigration Services, *Acciones Ejecutivas sobre Inmigración*, (versión en español), [Página electrónica], EEUU, febrero de 2015. Dirección URL: <http://www.uscis.gov/es/accionmigratoria> [Consulta: 17 de febrero de 2015].

Conferencias

Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), 48 Sesión, *Audiencia Pública: Opinión sobre niñez migrante*, Sede Biblioteca México, Ciudad de México, 8 de octubre de 2013.

Haro Alamilla, Belinda, Ponente, *Refugiados guatemaltecos. nuevos mexicanos, Consulta Nacional sobre migración de la población indígena en México, Primer Foro sobre Migración Indígena*, Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, Mérida, Yucatán, 25 de agosto de 2006.

Seminario *Migración de tránsito y fronteras en América y Europa: Perspectivas comparadas*, *El Colegio de México, Ciudad de México, 18 al 20 de marzo de 2015*.

Veinticuatro Aniversario de la Convención de los Derechos del Niño, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, 20 de noviembre de 2013.

Vestri, Gabriel, *Desapariciones forzadas de personas y de migrantes en México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 17 de septiembre de 2013.

Anexo 1.

Número estimado de migrantes internacionales por sexo y por región, país o área de destino. 1990 a 2013.

Región, país o área de destino	Número de migrantes (hombres y mujeres)					
	1990	2013	1990	2013	1990	2013
EN EL MUNDO	154 161 984	231 522 215	75 305 717	120 328 254	54 702 859	111 193 961
Regiones más desarrolladas	82 306 645	135 583 436	40 188 828	65 625 395	42 117 817	69 958 041
Regiones menos desarrolladas	71 855 339	95 938 779	38 667 439	54 702 859	33 187 900	41 235 920
EUROPA	49 048 341	72 449 908	23 815 357	34 870 404	25 232 984	37 579 504
AMÉRICA DEL NORTE	27 773 888	53 094 891	13 593 266	25 900 132	14 180 622	27 194 759
Canadá	4 497 521	7 284 069	2 206 245	3 479 305	2 291 276	3 804 764
EEUU	23 251 026	45 785 090	11 372 985	22 407 223	11 878 041	23 377 867
AMÉRICA L. Y EL CARIBE	7 129 952	8 548 070	3 577 995	4 141 533	3 551 957	4 406 537
Argentina	1 649 919	1 885 678	788 130	865 249	861 789	1 020 429

Brasil	798 517	599 678	426 147	323 720	372 370	275 958
México	701 088	1 103 460	353 407	560 559	347 681	542 901
República Dominicana	291 151	402 506	181 677	244 002	109 474	158 504
República de Venezuela	1 023 259	1 171 331	515 717	486 145	507 542	685 186

Nota introductoria en la página del Departamento de Asuntos Económicos y sociales de Naciones Unidas: The Trends in International Migrant Stock: The 2013 Revision – Migrants by destination and Origin provides a comparable and up to date set of estimates for all countries and areas of the world.

This provides estimates of the international migrant stock by destination and origin for the mid-point (1 July) of each year: 1990, 2000, 2010 and 2013. The estimates are based on official statistics on the foreign-born or the foreign population, classified by country of origin. Most of the statistics utilized to estimate the international migrant stock were obtained from population censuses. Additionally, population register and nationally representative surveys provided information on the number and composition of international migrants.

Número estimado de refugiados en el mundo (ambos sexos), por región, país o área de destino. 1990-2013.

Región, país o área de destino	Número estimado de refugiados (ambos sexos)		Porcentaje de refugiados en relación al número de migrantes en el mundo	
	1990	2013	1990	2013
EN EL MUNDO	18 618 158	15 659 622	12.1	6.8
Regiones más desarrolladas	2 011 751	1 992 078	2.4	1.5
Regiones menos desarrolladas	16 606 407	13 667 544	23.1	14.2
EUROPA	1 319 071	1 534 415	2.7	2.1
AMÉRICA DEL NORTE	583 450	429 646	2.1	3.2
Canadá	145 257	164 883	3.2	0.6
Estados Unidos de América	438 193	264 763	1.9	0.8
AMÉRICA L. Y EL CARIBE	1 197 198	377 933	16.8	4.4
Argentina	12 185	3 547	0.7	0.2
Brasil	5 333	4 477	0.7	0.7
México	356 454	1 677	50.8	0.2
República Dominicana	2 643	595	0.9	0.1

República de Venezuela	1 750	202 022	0.2	17.2
-------------------------------	-------	----------------	-----	------

*Fuente de ambos cuadros: Elaboración propia con base en los cuadros número 1 y 6 respectivamente de *Trends in International Migrant Stock. The 2013 Revision (United Nations Database)*, POPDB/MIG/Stock/Rev.2013), [En línea], Department of Economic and Social Affairs, United Nations, 2013. Dirección URL.:

<http://esa.un.org/unmigration/TIMSA2013/migrantstocks2013.htm?mtotals> [Consulta: 30 de mayo 2014].

Anexo 2.

**Cumplimiento de la COMAR, a la resolución del recurso de revisión
RDA5072/14 emitido por el Pleno del IFAI.**



C. Belinda Haro Alamilla

Presente

Hago referencia a la solicitud de información con número de folio 0422000004514, recibida por la Unidad de Enlace de la Coordinación General de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, mediante el Sistema de Solicitudes de Información, administrado por el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental y Protección de Datos (IFAI); así como a la resolución al recurso de revisión RDA 5072/14 emitida por el Pleno del IFAI.

Al respecto me permito comentarle que en cumplimiento de la resolución antes referida, la Coordinación General de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, elaboró las estadísticas que contienen el nivel de desagregación solicitado.

Por lo anterior, se proporciona la información de conformidad con las preguntas realizadas:

"Del total de los solicitantes atendidos por COMAR entre el 2002 y 2014.

1. *Cuántas niñas, niños y adolescentes (NNA), solicitaron reconocimiento de condición de refugio por año?*

AÑO	TOTAL
2002	4
2003	2
2004	5
2005	5
2006	0
2007	4
2008	16
2009	22
2010	53
2011	21
2012	39
2013	59
2014	72

MSA



"2015, Año del Generalísimo José María Morelos y Pavón"

Respuesta a solicitud de información
OF. COMAR/UE/008/2015

2. ¿Cuántos por nacionalidad?

En el periodo 2002 a 2014, se tienen registradas solicitudes de niños, niñas y adolescentes de las siguientes nacionalidades:

Albania	4
Apátrida	1
Belice	1
Brasil	1
Camerún	1
Colombia	2
Congo	1
Cuba	2
El salvador	70
Eritrea	4
Etiopía	1
Guatemala	40
Haití	1
Honduras	136
India	19
Irán	1
Liberia	1
Nicaragua	3
Nigeria	1
República Democrática del Congo	2
Somalia	3
Sri Lanka	6
Venezuela	1

3. ¿Cuántos fueron reconocidos en el periodo?

En el periodo de 2002 a 2014, se reconocieron como refugiados a 83 niños, niñas y adolescentes no acompañados.

ASA



"2015, Año del Generalísimo José María Morelos y Pavón"

Respuesta a solicitud de información
Of. COMAR/UE/008/2015

4. ¿Cuántos fueron canalizados al DIF y cuántos a albergues?

Del total de los niños, niñas y adolescentes solicitantes del reconocimiento de la condición de refugiado, la Coordinación General realizó la canalización de 79 de ellos a albergues tanto de los Sistemas DIF, así como de alguna fundación especializada en su atención.

5. ¿Cuántos recibieron protección complementaria?

En el período de 2011 a 2014, se otorgó protección complementaria a 4 niños, niñas y adolescentes no acompañados.

Lo anterior toda vez que a partir de la entrada en vigor de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político y su reglamento, es cuando la Secretaría de Gobernación a través de la Coordinación General de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, otorga protección complementaria.

6. ¿Cuántos NNA desistieron de su solicitud, durante el procedimiento?

En el período de 2002 a 2014, se tiene registro de 56 niños, niñas y adolescentes no acompañados que desistieron de su solicitud.

7. ¿Cuántos realizaron solicitud fuera de la estación migratoria?

En el período de 2002 a 2014, se tiene registro de 84 niños, niñas y adolescentes no acompañados que solicitaron el reconocimiento de la condición de refugiado fuera de alguna estación migratoria.

8. Cuáles fueron los supuestos en los que se fundó el reconocimiento?

En el período de 2002 a 2014, se tiene registro que los motivos de reconocimiento en los casos de niños, niñas y adolescentes han sido: Grupo Social, Género, Raza, Religión, Opinión Política y Nacionalidad.

MSA

"2015, Año del Generalísimo José María Morelos y Pavón"

Respuesta a solicitud de información

Of. COMAR/UE/008/2015

Estos motivos se encuentran establecidos en el artículo 13 de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político.

9. *¿Cuántos recursos de revisión se presentaron en el periodo?"*

En el período de 2011 a 2014, se recibieron 4 recursos de revisión interpuestos por niños, niñas y adolescentes no acompañados.

Lo anterior toda vez que a partir de la entrada en vigor de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político y su reglamento, es cuando la Secretaría de Gobernación a través de la Coordinación General de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, resuelve los recursos de revisión.

Sin más por el momento, le envío un cordial saludo.

Atentamente



Jesús Manuel Sierra Arroyo
Titular de la Unidad de Enlace

Anexo 3.

Algunas observaciones sobre el papel del Estado Mexicano frente a los Tratados internacionales sobre migración y refugio.

Las modificaciones que el Gobierno de México ha hecho, a la forma en que inicialmente se obligó al cumplimiento de algunos tratados internacionales, nos muestran como México ha tenido que modificar su política migratoria y de refugio, en los años recientes u otros cuya ratificación esta aún pendiente.

Para tener mayor claridad, previamente enunciamos algunos conceptos de la Convención de Viena, sobre el Derecho de los Tratados entre Estados y Organizaciones Internacionales o entre Organizaciones Internacionales de 1931.

Artículo 2.

d) Se entiende por “**reserva**” una declaración unilateral, cualquiera que sea su enunciado o denominación, hecha por un Estado o por una organización internacional al firma, ratificar, confirmar formalmente, aceptar o aprobar un tratado o al adherirse a él, con objeto de excluir o modificar los efectos jurídicos de ciertas disposiciones del tratado en su aplicación a ese Estado o a esa organización.

Artículo 9.

La **adopción del texto** de un tratado se efectuará por consentimiento de todos los Estados y de todas las organizaciones internacionales, participantes en su elaboración; en una conferencia internacional se efectuará con arreglo al procedimiento que acuerden los participantes en esa conferencia [...].

Artículo 11.

1. El consentimiento de un Estado en obligarse por un tratado podrá manifestarse mediante la firma, el canje de instrumentos que constituyan un tratado, la ratificación, la aceptación, la aprobación, o la adhesión, o en cualquier otra forma que se hubiere convenido.

Artículo 24.

1. Un tratado entrará en vigor de la manera y en la fecha que en él se disponga o que acuerden los Estados negociadores [...].

CONVENCIÓN SOBRE EL ESTATUTO DE LOS REFUGIADOS.	
Depositario ONU	Vinculación de México
Lugar de adopción: Ginebra, Suiza, Fecha de adopción: 28 de julio de 1951.	Adhesión de México mediante ratificación: 7 de junio de 2000.
Conferencia de Plenipotenciarios sobre el Estatuto de los Refugiados y de los Apátridas (ONU), convocada por la Asamblea General, resolución 429 (V), del 14 de diciembre de 1950. Entrada en vigor: 22 de abril de 1954, de conformidad con el artículo 43 Serie Tratados de Naciones Unidas, No 2545, Vol. 189, p. 137.	Publicación DOF: 25 de agosto de 2000 Ultima Publicación DOF: 20 de marzo de 2014
Declaraciones interpretativas: "Corresponde al Gobierno de México determinar y otorgar, de conformidad con sus disposiciones legales vigentes, la calidad de refugiado, sin perjuicio de la definición de refugiado prevista en el Artículo 1 de la Convención y I de su Protocolo. [...]." Dirección URL: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=2059148&fecha=31/12/1969&print=true	
Retiro de reserva: "Decreto por el que se aprueba el retiro de la Reserva expresa al Artículo 32 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, por lo que se refiere a la aplicación del Artículo 33 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, formulada por el Gobierno de México al Artículo 32 de la Convención, al proceder el depósito de su Instrumento de Ratificación el 7 de junio de 2000." Dirección URL: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5337627&fecha=20/03/2014	

CONVENCIÓN SOBRE EL ESTATUTO DE LOS APÁTRIDAS

Depositario ONU	Vinculación de México
Lugar de adopción: Nueva York, EEUU. Fecha de adopción: 28 de septiembre de 1954.	Publicación en el DOF: 25 de agosto de 2000.
<p>Reservas:</p> <p>“El Gobierno de México esta convencido de la importancia de que todos los apátridas puedan acceder a un empleo remunerado como medio de subsistencia, y afirma que los apátridas serán tratados, conforme a la ley, en las mismas condiciones que los extranjeros en general, sin perjuicio de la aplicación del Artículo 7º de la Ley Federal del Trabajo que establece la proporción de trabajadores que los patrones están autorizados a emplear en México, así como otras prescripciones en materia de trabajo de los extranjeros en el país, por lo que el Gobierno de México hace reserva expresa del Artículo 17 de la presente Convención.</p> <p>El Gobierno de México hace reserva expresa al artículo 31 de la Convención, por lo que se refiere a la aplicación del artículo 33 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.</p> <p>El Gobierno de México no se considera obligado a garantizar a los apátridas mayores facilidades para su naturalización que aquellas que concede a los extranjeros en general, por lo que hace reserva expresa al artículo 32 de la presente Convención.</p> <p>Dirección URL: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=2059147&fecha=31/12/1969</p> <p>Retiro de reservas:</p> <p>“Decreto por el que se aprueba el retiro de reserva expresa al artículo 31 de la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas, que se refiere a la aplicación del Artículo 33 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, formulada por el Gobierno de México, en el depósito de su instrumento de ratificación en junio del año 2000.”</p> <p>Dirección URL: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5337628&fecha=20/03/2014</p>	

DECLARACIÓN DE CARTAGENA SOBRE REFUGIADOS

Depositario Organización de Estados Americanos	Vinculación de México
Lugar de adopción: Cartagena, Colombia.	
FECHA DE ADOPCIÓN: 19 AL 22 DE NOVIEMBRE DE 1984.	No vinculante.
Adoptada por el "Coloquio Sobre la Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá: Problemas jurídicos y humanitarios."	
La Declaración se tomó como base para la definición ampliada de la "condición de refugiado", a partir del criterio "violación masiva de los derechos humanos".	
Dirección URL: https://www.oas.org/dil/esp/1984_Declaración_de_Cartagena_sobre_Refugiados.pdf	

CONVENCIÓN INTERAMERICANA SOBRE EL TRÁFICO INTERNACIONAL DE MENORES

Depositario OEA	Vinculación de México
Lugar de adopción: Ciudad de México, México.	
Fecha de adopción: 18 de marzo de 1994.	Publicación en el DOF: 18 de julio de 1996.
Adopción durante la Quinta Conferencia Especializada Interamericana sobre Derecho Internacional Privado.	Aprobado pero no ratificado de acuerdo con los Artículos 29 y 33 de ésta Convención.
Declaración: "El Gobierno de México al ratificar la Convención Interamericana de Menores, formula las siguientes Declaraciones: En relación con los artículos 1 y 25, únicamente fungirán como autoridades centrales para la aplicación de la presente Convención, el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia en cada una de las siguientes entidades federativas, con jurisdicción exclusiva en el territorio al que pertenecen: [se enumeran los 31 Estados de la federación]. El Sistema Nacional DIF que tendrá jurisdicción exclusiva en el Distrito Federal y jurisdicción subsidiaria en las 32 entidades federativas de la República, [...]. La Consultoría Jurídica de la Secretaría de Relaciones Exteriores fungirá como Autoridad Central para la recepción de documentación proveniente del extranjero.	
Dirección URL: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4892636&fecha=18/07/1996	

**PROTOCOLO FACULTATIVO DE LA CONVENCIÓN DE LOS DERECHOS
DEL NIÑO RELATIVO A LA PARTICIPACIÓN DE NIÑOS EN CONFLICTOS
ARMADOS**

Depositario Naciones Unidas:	Vinculación de México
<p>Fecha de adopción: 25 de mayo de 2000.</p> <p>Asamblea General de las Naciones Unidas .</p>	<p>Publicación DOF: (Aprobación) 17 de enero de 2002</p> <p>Vinculación de México (Ratificación): 15 de marzo de 2002.</p> <p>Promulgación DOF: 3 de mayo de 2002.</p>
<p>Declaración Interpretativa: “El Gobierno de los Estados Unidos mexicanos, al ratificar el Protocolo Facultativo sobre la convención de los Derechos del Niño Relativo a la Participación del Niño en Conflictos Armados , [...] considera que la responsabilidad que pueda derivar para los grupos armados no gubernamentales por el reclutamiento de menores de 18 años de edad a su utilización en hostilidades corresponde exclusivamente a dichos grupos y no será aplicable al Estado Mexicano como tal, el que tendrá la obligación de aplicar, en todo momento, los principios que rigen el derecho internacional humanitario.”</p>	
<p>Dirección URL: http://www.ordenjuridico.gob.mx/Publicaciones/CDs2012/CDTratados/pdf/M578.html</p>	