



**Convención Internacional
sobre la protección de los
derechos de todos los
trabajadores migratorios
y de sus familiares**

Distr.
GENERAL

CMW/C/MEX/1
18 de noviembre de 2005

Original: ESPAÑOL

COMITÉ PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS
DE TODOS LOS TRABAJADORES MIGRATORIOS
Y DE SUS FAMILIARES

**EXAMEN DE LOS INFORMES PRESENTADOS POR LOS ESTADOS
PARTES DE CONFORMIDAD CON EL ARTÍCULO 73
DE LA CONVENCIÓN**

Informe inicial que los Estados Partes debían presentar en 2004

MEXICO*

· El informe no ha sido revisado antes de su traducción.

ÍNDICE

	<i>Párrafos</i>
Lista de Abreviaturas	
Introducción.....	1 – 8
I. Información General.....	9-159
A. Marco institucional, legislativo, judicial y administrativo....	9-12
A. 1. Ratificación de instrumentos internacionales en la Materia.....	13-14
B. Panorama del fenómeno de migración en el país.....	15-58
C. Implementación de la Convención en el país.....	59-116
D. Medidas de diseminación y promoción de la Convención.....	117-147
D. 1. Cooperación con la sociedad civil.....	148-159
II. Aplicación de la Convención.....	160-542
A. Principios Generales.....	160-184
Artículos 1 y 7.....	160-172
Artículo 83.....	173-179
Artículo 84.....	180-185
B. Derechos humanos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares	186-362
Artículo 8.	186-190
Artículos 9 y 10.	191-200
Artículo 11.	201-225
Artículos 12, 13 y 26.	226-231
Artículos 14 y 15.	232-234
Artículos 16 (párrafos. 1 a 4), 17 y 24.	235-271
Artículos 16 (párrafos 5 al 9), 18 y 19.	272-285
Artículo 20.	286-288
Artículo 21, 22 y 23.	289-316
Artículo 25, 27 y 28.	317-340
Artículos 29, 30 y 31.	341-345
Artículos 32 y 33.	346-362
C. Otros derechos de los trabajadores migratorios y sus familiares que estén documentados o se encuentren en situación regular.....	363-428
Artículo 37.	363-369
Artículos 38 y 39.	370-373
Artículos 40, 41 y 42.	374-392
Artículos 43, 54 y 55.....	393-405
Artículos 44 y 50.	406-408
Artículos 45 y 53.	409-410
Artículos 46, 47 y 48.	411-417
Artículos 51 y 52.	418-423
Artículos 49 y 56.	424-427
D. Disposiciones aplicables a categorías particulares de trabajadores migratorios y sus familiares.....	428-454

Artículo 58.....	428-431
Artículo 59.....	432-446
Artículo 60.....	447
Artículo 61.....	448-452
Artículo 62.....	453
Artículo 63.	454
E. Promoción de condiciones satisfactorias, equitativas, dignas y lícitas en relación con la migración internacional de los trabajadores y sus familiares.....	455-542
Artículo 65.	455-466
Artículo 66.	467-474
Artículo 67.	475-499
Artículo 68.	500-526
Artículo 69.	527-533
Artículo 70.	534-540
Artículo 71.	541-542
Conclusiones.....	543-547

LISTA DE ABREVIATURAS

ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
AFEM	Acuerdo por el que se emiten las normas para el funcionamiento de las estaciones migratorias del INM
AGCS	Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios
AGONU	Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas
AICM	Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México
AFI	Agencia Federal de Investigación
APIS	Advanced Passenger Information System
BANXICO	Banco de México
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CDH	Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas
CEDH	Comisión Estatal de Derechos Humanos
CEDAW	Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer
CEM	Centro de Estudios Migratorios
CFPP	Código Federal de Procedimientos Penales
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
CIM	Comisión Interamericana de Mujeres
CIMT	Conferencia Interamericana de Ministros de Trabajo
CISEN	Centro de Investigación y Seguridad Nacional
CNDH	Comisión Nacional de los Derechos Humanos
COLEF	Colegio de la Frontera Norte
COMAR	Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados
CONACULTA	Consejo Nacional para la Cultura y las Artes
CONAPO	Consejo Nacional de Población
CONAPRED	Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación
CONASIMI	Comisión Nacional de Salarios Mínimos
Corte IDH	Corte Interamericana de Derechos Humanos
CPGDH	Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos
CRM	Conferencia Regional sobre Migración
CTL	Centros de Transición Laboral
DIF	Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia
EUA	Estados Unidos de América
EMIF	Encuesta sobre Migración en la Frontera México-Guatemala
EFTA	Asociación Europea de Libre Comercio
FMVA	Forma Migratoria Visitante Agrícola
FMVL	Forma Migratoria Visitante Local
FONHAPO	Fondo Nacional de Habitaciones Populares
GTM	Grupo de Trabajo sobre Migración
IDH	Instituto de Desarrollo Humano
IFE	Instituto Federal Electoral
IME	Instituto de los Mexicanos en el Exterior
IMSS	Instituto Mexicano del Seguro Social
INFONAVIT	Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores

INM	Instituto Nacional de Migración
INMUJERES	Instituto Nacional de las Mujeres
IRCT	International Rehabilitation Council for Torture Victims
ITAM	Instituto Tecnológico Autónomo de México
LFPED	Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación
LFT	Ley Federal del Trabajo
LGP	Ley General de Población
MCAS	Matrícula Consular de Alta Seguridad
MCI	Mecanismos de Consulta al Interior
MEF	Mecanismos de Enlace para Asuntos Fronterizos
OACNUDH	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económico
OEA	Organización de Estados Americanos
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMC	Organización Mundial del Comercio
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OSC	Organizaciones de la Sociedad Civil
PAE	Programa de Apoyo al Empleo
PEA	Población Económicamente Activa
PFP	Policía Federal Preventiva
PGR	Procuraduría General de la República
PHR	Physicians for Human Rights
PNDH	Programa Nacional de Derechos Humanos
PROFEDET	Procuraduría Federal de la Defensa de los Trabajadores
PRONAM	Programa Nacional de la Mujer
PRONIM	Programa Primaria para Niños y Niñas Migrantes
PTAT	Programa de Trabajadores Agrícolas Temporales México-Canadá
REDES	Repatriados Desalentados
RFE	Registro Federal de Electores
RNE	Registro Nacional de Extranjeros
RVA	Retornos Voluntarios Asistidos de Migrantes Extra Regionales
SAEBE	Sistema de Apoyo Económico a Buscadores de Empleo
SAEMLE	Sistemas de Apoyos Económicos a la Movilidad Laboral al Exterior
SAEMLI	Sistemas de Apoyos Económicos a la Movilidad Laboral Interna
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social
SEE	Sistema Estatal de Empleo
SEGOB	Secretaría de Gobernación
SEDENA	Secretaría de la Defensa Nacional
SEP	Secretaría de Educación Pública
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SIEMMES	Sistema de Información Estadística sobre las Migraciones en Mesoamérica
SIOM	Sistema Integral de Operación Migratoria
SNE	Servicio Nacional de Empleo, Capacitación y Adiestramiento

SOPEMI
STPS
TEFI
UNAM
UNICEF

Sistema de Observación Permanente para las Migraciones
Secretaría del Trabajo y Previsión Social
Transferencia Electrónica de Fondos Internacionales
Universidad Nacional Autónoma de México
Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

INTRODUCCIÓN

1. Desde el año 2000, los derechos humanos se han identificado como una de las prioridades de la administración del Presidente Vicente Fox. Así, la política en esta materia es una de las áreas más impulsadas dentro de la política gubernamental, pues sólo dentro de una cultura en la que se respeten los derechos humanos se puede dar una verdadera consolidación de la democracia.
2. México ha promovido la apertura y colaboración constante con distintas organizaciones internacionales, como una de las medidas para mejorar la protección y garantía de los derechos humanos a nivel nacional, en congruencia con los estándares internacionales.
3. El tema migratorio es una prioridad dentro de la agenda de política interna y externa de la presente administración. En tal virtud, el gobierno de México reconoce que el respeto absoluto de los derechos humanos de esta población aún se constituye como un reto para nuestro país, puesto que, si bien existe un marco jurídico que contempla el estricto respeto de estos derechos, éste no garantiza *per se* la aplicación de la Convención.
4. En este sentido, México ha sido uno de los principales promotores de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, desde que el gobierno mexicano sometió el tema al debate de la Asamblea General de la ONU en 1980. El Estado mexicano firmó dicho instrumento el 22 de mayo de 1991 y lo ratificó el 8 de marzo de 1999. La Convención fue promulgada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de agosto de 1999, entrando en vigor el 1º de julio de 2003.
5. En el momento de su ratificación México manifestó, mediante una declaración interpretativa, que reafirmaba su voluntad política de lograr la protección internacional de los derechos de todos los trabajadores migratorios de acuerdo con lo dispuesto por este instrumento internacional.
6. Como Estado Parte de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, el Estado mexicano presenta a la consideración del *Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares* su primer informe periódico, de conformidad con las directrices provisionales relativas a la forma y contenido de los informes iniciales que los Estados Partes deben presentar en virtud del artículo 73 de la Convención, aprobadas por ese Comité en su reunión informal de octubre de 2004.
7. Como una manera de materializar el compromiso de México con los derechos humanos se planteó una nueva metodología para la elaboración de los informes periódicos que, según algunos instrumentos internacionales del sistema universal, deben ser presentados por los Estados Partes. A través de este nuevo procedimiento, el gobierno mexicano ha buscado que se refleje de manera precisa, objetiva e independiente la situación de los derechos humanos en México y además refleje el diálogo promovido entre la sociedad civil y el Gobierno Federal.

8. El gobierno de México desea subrayar la valiosa participación y aportaciones de las organizaciones de la sociedad civil, académicos e instancias gubernamentales involucradas en la elaboración del presente informe.

I. Información General

A. Marco institucional, legislativo, judicial y administrativo

9. El artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que los tratados internacionales celebrados por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán junto con la propia Constitución y las leyes del Congreso de la Unión, la ley suprema de toda la nación. En tal virtud, la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares forma parte de la legislación nacional y puede ser base y fundamento de cualquier acción legal.

10. Adicionalmente, México es parte de los siguientes mecanismos bilaterales:

- Comisión Binacional México – Estados Unidos. El Grupo de Trabajo sobre Migración y Asuntos Consulares de la Comisión Binacional es el principal foro de diálogo sobre cuestiones migratorias. En él se tratan los asuntos más relevantes en materia de protección de los connacionales a nivel de Secretarios de Estado. A través de las resoluciones o acuerdos tomados se ha logrado dignificar el trato de los mexicanos en el exterior.¹
- Mecanismos de Enlace para Asuntos Fronterizos (MEF).² Estos mecanismos son el principal foro mediante el cual participan los tres niveles de gobierno de México y Estados Unidos de América (EUA). En estos mecanismos se tratan los principales puntos de la franja fronteriza tales como: protección consular, seguridad pública, cruces y puentes fronterizos.

Su principal objetivo es promover la coordinación de acciones entre los gobiernos federales, estatales y locales de ambos países y asegurar que los asuntos locales en cada punto fronterizo se aborden desde la perspectiva de quienes, al radicar en la frontera, tienen la mejor perspectiva de los problemas. Este esquema permite que las propias comunidades fronterizas influyan directamente en las políticas públicas federales sobre asuntos fronterizos. Adicionalmente, permite resolver *in situ* una diversidad de problemas y asuntos fronterizos que antes requerían de la intervención y decisión de autoridades asentadas en la ciudad de México y en Washington. Los cónsules de México y de Estados Unidos en cada lugar fronterizo encabezan los mecanismos.

- Mecanismos de Consulta al Interior (MCI).- Se llevan a cabo por todos los Consulados y tienen como finalidad atender de manera inmediata los problemas de los mexicanos

¹ Ver página electrónica: <http://www.sre.gob.mx/servicios/consulares/memo.htm>.

² Ver página electrónica: http://www.sre.gob.mx/laredo/asf_mef.htm.

detenidos por las autoridades migratorias estadounidenses, así como la notificación, acceso y protección consular y problemas con la repatriación.

- Programa Piloto de Repatriación Voluntaria al Interior³.- Se fundamenta en el Memorando de Entendimiento celebrado entre la Secretaría de Gobernación y la Secretaría de Relaciones Exteriores de los Estados Unidos Mexicanos y el Departamento de Seguridad Interna de los Estados Unidos de América sobre la Repatriación Segura, Ordenada, Digna y Humana de Nacionales Mexicanos, firmado en febrero de 2004. El Programa piloto tuvo como finalidad salvaguardar la vida de los migrantes que intentan el cruce por la zona de Sonora – Arizona y contó con la participación las autoridades migratorias de ambos gobiernos.

11. Por otro lado, la Red Consular Mexicana en Estados Unidos para la Protección de los Nacionales Mexicanos lleva a cabo los siguientes programas:

- Programa de Asesorías Legales Externas. Su objetivo es reforzar las actividades de protección a mexicanos a través de la contratación de abogados especialistas en las distintas ramas del derecho estadounidense que proporcionen asesoría legal, o bien, que asuman la representación gratuita de los connacionales y/o coadyuven en el desarrollo de procesos legales.
- Programa de Asistencia Jurídica a Mexicanos Sentenciados a Pena de Muerte. A través de este programa se busca evitar que los mexicanos acusados por la comisión de delitos de extrema gravedad, sean ejecutados o reciban dicha condena.
- Programa Interinstitucional de Atención a Menores Fronterizos. Desde 1996 la Cancillería participa en el Programa Interinstitucional de Atención a Menores Fronterizos, en conjunto con el Instituto Nacional de Migración (INM) y el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF). Hasta la fecha se han repatriado a cerca de 114,000 menores no acompañados detenidos por las autoridades migratorias estadounidenses. A través del citado Programa, los Consulados mexicanos en la frontera atienden la repatriación de menores no acompañados, quienes son canalizados hacia las oficinas estatales del DIF.
- Programa de Protección Preventiva. Tiene como objetivo principal la educación de los derechos de los migrantes mexicanos que se encuentran en el extranjero, sin importar su situación migratoria.
- Programa de Consulado Móvil. Los Consulados de México en Estados Unidos realizan este programa, a través del cual se llevan a cabo visitas a las comunidades mexicanas alejadas de la sede de la Representación consular. El citado programa tiene como finalidad proporcionar servicios consulares y detectar problemas, así como atender casos de protección consular en beneficio de los connacionales.

³ Ver página electrónica: <http://www.sre.gob.mx/eventos/repatriacion/default.htm>.

12. Asimismo, la Red Consular Mexicana en Estados Unidos monitorea e informa a la Cancillería respecto de iniciativas, disposiciones legales, decisiones judiciales y políticas antimigratorias que puedan dañar o violar los derechos de los connacionales en ese país.

A.1. Ratificación de instrumentos internacionales en la materia

13. México es Estado Parte del acuerdo multilateral básico para la práctica de la protección consular es la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963, firmada el 24 de abril de 1963 y ratificada por México, el 16 de junio de 1965.

14. Asimismo, es Estado Parte de los siguientes convenios o acuerdos suscritos en materia bilateral relacionados con la Protección Consular:

- Convención Consular entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América de 1942.
- Memorando de Entendimiento sobre Protección Consular de Nacionales de México y de Estados Unidos de América de 1996.
- Memorando de Entendimiento sobre los Mecanismos de Consulta sobre Funciones del Servicio de Inmigración y Naturalización y Protección Consular de 1998.
- Memorando de Entendimiento entre la Secretaría de Gobernación y la Secretaría de Relaciones Exteriores de los Estados Unidos Mexicanos y el Departamento de Seguridad Interna de los Estados Unidos de América sobre la Repatriación Segura, Ordenada, Digna y Humana de Nacionales Mexicanos de 2004.

B. Panorama del fenómeno de migración en el país

15. México experimenta el fenómeno migratorio multidimensional, al ser un país de origen, tránsito y destino de migrantes.

16. Como país de destino la migración hacia México es de poca cuantía. De acuerdo con los datos del Censo de Población y Vivienda de 1990, en ese año residían en México cerca de 340 mil extranjeros, lo que equivalía al 0.42% del total de la población. La información del Censo de 2000 da cuenta de un ligero incremento, con un total estimado de 493 mil extranjeros, que corresponden al 0.5% del total de la población del país.⁴

17. Una gran mayoría de los migrantes proviene de Estados Unidos (69%), a los que siguen los procedentes de Centroamérica (9%), mayoritariamente de Guatemala (5.6%) y de Sudamérica (5.9%). Los migrantes europeos son originarios de un vasto conjunto de países, entre los que destaca España por presentar la mayor proporción (4.1%), mientras que las personas originarias de África y Asia resultan poco numerosas.

⁴ Información proporcionada por el Consejo Nacional de Población.

18. Respecto a los refugiados se pueden destacar casos emblemáticos como los refugiados españoles a inicios de los años 40, los sudamericanos en los 70 y los guatemaltecos en los 80, muchos de los cuales se quedaron a residir definitivamente en el país, aún después de cesar en lo fundamental las condiciones de conflicto político y violencia que los expulsaron de sus países de origen. Según datos del INM, bajo el programa de estabilización migratoria de guatemaltecos entre 1996 y 2003, 25 mil 196 de ellos se quedaron como residentes permanentes en México.

19. En el volumen de entradas al país de extranjeros en condición de inmigrantes o inmigrados (FM2), es decir residentes permanentes, se aprecia una tendencia estable que oscila entre 60 mil y 70 mil entradas anuales en los últimos 15 años.

20. Según estimaciones del Consejo Nacional de Población (CONAPO), el número de inmigrantes residentes en nuestro país en el año 2000 era de 492.6 mil personas. La distribución por sexo de este grupo es equilibrada. En cuanto al nivel educativo, una cuarta parte (23.2%) de la población migrante en México tiene un grado de licenciatura o similar.

21. En lo que concierne a su condición laboral, casi la mitad (45.1%) se encuentra en edad de trabajar y es económicamente activa. La gran mayoría se ubica en el sector servicios (68.8%), la quinta parte en el sector de la transformación (21.1%) y la décima parte (10.1%) en el sector primario.

22. Como país de origen de migrantes, la emigración mexicana se dirige mayoritariamente a Estados Unidos y está caracterizada desde sus orígenes como un proceso de naturaleza primordialmente laboral. La migración de mexicanos a Estados Unidos se inserta en el contexto de una relación de vecindad históricamente compleja, en la cual convergen dos naciones en situaciones de profundas disparidades.⁵ Algunas de las principales características de la migración México-Estados Unidos son las siguientes:

- Incremento notable del flujo neto anual de migrantes mexicanos que se internan en Estados Unidos para establecer allí su residencia, pasando de 235 mil en el período 1980-1990 a 390 mil en 2000-2002.
- Tendencia a la masificación de la migración mexicana a Estados Unidos, toda vez que la población de origen mexicano en ese país se ha incrementado en casi tres veces entre 1980 y 2003, de alrededor de 9 millones a 26.7 millones. De estos últimos, se estima que 9.9 millones corresponden a la población nacida en México (emigrantes) y cerca de 16.8 millones a la nacida en Estados Unidos.
- Alrededor del 85% de los migrantes mexicanos en EUA tiene más de tres años de residir en ese país. Sólo uno de cada cinco se ha naturalizado; representan el grupo más numeroso de migrantes en la Unión Americana y en 30 de las 51 entidades estadounidenses, constituyen el 30% del total de los extranjeros residentes.
- Los migrantes mexicanos residentes en Estados Unidos se caracterizan por su diversidad en cuanto a sexo y edad y, contrariamente al patrón tradicional (predominantemente masculino y joven), la migración mexicana en Estados Unidos asume cada vez más un carácter familiar. En este sentido, por cada 100 mujeres existen 116 varones; el 44.6% de la población nacida en México residente en Estados Unidos son mujeres y 55.4%

⁵ Ver Estadísticas Migratorias del Instituto Nacional de Migración, página 3. Anexo 1 y Anexo 36.

hombres; la mayor parte de los migrantes son jóvenes en edad productiva con una edad promedio de 34 años.

- Los migrantes mexicanos en EUA conforman diversos grupos sociales y ocupacionales,⁶ los cuales se insertan en Estados Unidos, prioritariamente en los sectores terciario y secundario y, en menor escala, en el primario (60%, 36% y 4%, respectivamente, en 2003).⁷
- Mayor heterogeneidad del perfil de los migrantes (mayor proporción de migrantes de origen urbano; creciente presencia femenina; mayor escolaridad). El 12.1% de los migrantes cuentan con una escolaridad hasta cuarto grado; 29.8% de quinto a octavo grado; 19.3% de noveno a onceavo grado; y el 38.8 % doce grados o más.
- Los 6.4 millones de mexicanos que trabajan en Estados Unidos representan 4.4% de la Población Económicamente Activa (PEA) de ese país. El 7% de la PEA de los migrantes mexicanos en los Estados Unidos se emplea en puestos a nivel profesionista. Más de la mitad de los mexicanos (53%) gana menos de 20 mil dólares anuales, mientras que los no inmigrantes ganan 33.8 mil dólares anuales.
- Se observa una mayor extensión territorial del fenómeno migratorio en México con la transformación de algunas entidades del Centro (Estado de México, Puebla, Hidalgo y Distrito Federal), del Sur (Guerrero y Oaxaca) y del Sureste (Veracruz), en importantes áreas en la dinámica migratoria hacia Estados Unidos.
- Los estados en EUA que concentran la mayor cantidad de migrantes mexicanos son: California 42.5%; Texas 20.3%; Illinois 4.9% y el resto de los estados en la frontera sur 6.7%.
- En el periodo 2001-2003, la migración indocumentada constituyó la modalidad predominante de la migración temporal, toda vez que el 75% no disponía de autorización para cruzar la frontera y el 79% no disponía de permiso para trabajar en Estados Unidos (contrastando con los valores de 1993-1997, que fueron 48% y 51%, respectivamente). No obstante lo anterior, 82% de ellos se encontraba ocupados en ese periodo.
- Disminución de los mecanismos de circularidad de la migración y la tendencia al aumento del tiempo de permanencia en Estados Unidos.
- Consolidación de importantes comunidades binacionales, así como de redes sociales y familiares de migrantes que contribuyen a estrechar los vínculos entre las comunidades de origen y de destino y a reducir los costos de migrar.⁸

23. La importancia de México como país de tránsito en la movilidad internacional de personas documentadas e indocumentadas, en condición de turistas, de negocios, así como la migración permanente, continental y extra continental, ha crecido en las dos últimas décadas de

⁶ Existe una mayor heterogeneidad del perfil de los migrantes (mayor proporción de migrantes de origen urbano, creciente presencia femenina, mayor escolaridad) y una considerable diversificación ocupacional y sectorial.

⁷ La producción de bienes y servicios se clasifica en tres sectores productivos: el sector primario comprende las actividades de extracción directa de bienes de la naturaleza, sin transformaciones. Se entiende por sector primario: la minería, la agricultura, la ganadería, la silvicultura y la pesca. El sector secundario se refiere a las actividades que implican transformación de alimentos y materias primas a través de procesos productivos. Se incluyen en este sector la siderurgia, las industrias mecánicas, la química, la textil, la producción de bienes de consumo, el hardware informático, etc. El sector terciario engloba los servicios o actividades que utilizan distintas clases de equipos y de trabajo humano para atender las demandas de transporte, comunicaciones y actividades financieras como la banca, la bolsa, los seguros, etc. El 18% de la Población Económicamente Activa labora en el sector primario; el 24% en el sector secundario; y el 58% en el sector terciario.

⁸ Información proporcionada por el Consejo Nacional de Población.

forma sustancial. De la misma manera, la integración económica en Norteamérica y la mayor vinculación en un contexto de globalización y de un mayor flujo libre de mercancías y capitales, han incrementado el paso transitorio por México de personas, negocios o turismo, provenientes sobre todo de Estados Unidos, Canadá y Europa. El 95% de la migración en tránsito hacia los Estados Unidos ocurre en la frontera sur, lo que la convierte en el punto neurálgico de la aplicación de la política migratoria nacional.

24. La frontera sur⁹ de México con Guatemala y Belice se ha caracterizado por la ausencia de un adecuado régimen de control, legalidad y orden migratorio. A ello se suma la ineficacia y, en algunos casos, la insuficiencia de infraestructura fronteriza en lo que hace a puertos de entrada, puentes y puntos de cruce. Todo ello conlleva a que la migración de nacionales centroamericanos, de paso hacia los Estados Unidos, constituya un reto creciente para el país; nuestra colindancia con la potencia económica más importante del mundo, las crecientes disparidades económicas, la porosidad de nuestra frontera sur y la necesidad de esquemas que atiendan los riesgos y amenazas a la seguridad nacional e internacional, hacen más compleja la administración de la migración en tránsito.

25. La emigración centroamericana en las últimas tres décadas muestra un cambio constante del patrón de una emigración intra-regional en lo fundamental en los años 70's, a una migración extra-regional en los años 80's y 90's, teniendo siempre a Estados Unidos como destino principal. Incluso México, que tuvo un papel importante en los años 80 en la recepción de refugiados guatemaltecos, no ha tenido cambios sustantivos en la población guatemalteca que acoge, cuando al mismo tiempo hubo un incremento absoluto en la emigración desde Guatemala, El Salvador, Honduras y otros países del área hacia los Estados Unidos. México queda entonces como el territorio obligado de tránsito de estos flujos crecientes hacia el norte.

26. En cuanto a la migración indocumentada, por su propia naturaleza, resulta muy complejo cuantificarla, por lo que sólo es posible obtener una apreciación indirecta a partir de las estadísticas de eventos de aseguramiento y devolución que proporciona el INM.

27. El flujo indocumentado en la frontera sur durante el periodo comprendido entre el 2001 y el 2004 creció 41.4%, pasando de 144.3 mil eventos a 204 mil.

28. Cabe precisar que a fin de evitar caer en un enfoque de criminalidad, en México no se utiliza el término detención en materia migratoria, sino aseguramiento, el cual sucede, de acuerdo con la Ley General de Población (LGP), cuando el extranjero por su situación irregular en el país es alojado en una estación migratoria de manera temporal, a fin de esclarecer su situación migratoria y decidir sobre su eventual devolución, misma que implica una sanción administrativa que procede cuando un extranjero comete violaciones a la legislación migratoria y que consiste en hacerle abandonar el territorio nacional de manera inmediata.

⁹ La frontera sur tiene una longitud de 982 km. La población combinada de la zona fronteriza México-Guatemala-Belice es de aproximadamente 1.5 millones de personas. La zona fronteriza está comprendida por 12 municipios: (Chiapas: 8, Tabasco 2 y Campeche 2). El 50% de las entradas formales en todo el territorio nacional se realiza por la frontera sur, es decir alrededor de 7,171,982 personas cruzan esta frontera anualmente. Ver Numeralia General Migratoria páginas 24 y 25. Anexo 1 y Anexo 36.

29. Los indicadores reflejan que el flujo migratorio irregular comprende, mayoritariamente, a guatemaltecos, seguidos de hondureños y salvadoreños, quienes en su mayoría tienen como destino los Estados Unidos. De acuerdo con los datos de 2004, estas tres nacionalidades conforman el 95% de aseguramientos totales en el país.

30. Durante 2003 se realizó el aseguramiento de 86,023 guatemaltecos, 61,900 hondureños y 29,301 salvadoreños, de un total de 187,614 aseguramientos. Durante el 2004 se llevó a cabo el aseguramiento de 94,404 guatemaltecos, 72,684 hondureños y 34,572 salvadoreños. Durante el mismo periodo se realizó la devolución de 93,667 guatemaltecos, 73,046 hondureños y 35,270 salvadoreños,¹⁰ y el rechazo de 10,089 extranjeros,¹¹ de los cuales 4,822 eran de nacionalidad brasileña, 1,076 ecuatorianos y 601 venezolanos.¹²

31. El total de aseguramientos y de devoluciones en el 2004 ascendió a 215,695 y a 211,618 eventos, respectivamente. De enero a mayo de 2005 se devolvieron a su país de origen a 107,349 extranjeros. La migración indocumentada está creciendo a tasas del 30% anual.

32. Esta magnitud de flujos de carácter irregular rebasan la capacidad de respuesta del Estado, en términos de recursos materiales y humanos, por lo que el gobierno de México está consciente de la importancia de trabajar de manera conjunta con la sociedad civil y con los países involucrados para hacerle frente a este fenómeno.

33. Con base en el artículo 42 de la LGP, México documenta a los migrantes en tránsito que se encuentran en situación regular, con la calidad de No Inmigrante en la característica de transmigrante, la cual les permite permanecer en territorio nacional hasta por treinta días. Entre 1995 y 2004, los extranjeros que se internaron en México como transmigrantes registraron un crecimiento promedio anual del 8% presentándose un pico de alza en el 2000. En el año 2003, el INM registró un poco más de 20 millones de entradas de personas al país, contándose 98 mil 418 eventos de entrada bajo la condición de transmigrante. Los visitantes locales marítimos también mantuvieron un crecimiento sostenido desde su registro a partir de 1998, incrementándose anualmente en promedio un 16.5%. En 2003 se reportaron 6 millones 939 mil 72 visitas a México como visitantes locales marítimos. Si unimos ambas categorías estaríamos hablando de poco más de 7 millones de personas, que de forma documentada y transitoria entraron a México, con un ritmo de crecimiento anual del 16.2%. Durante 2004 se documentó a 212,681 personas en la característica de Transmigrante.

34. De acuerdo con el artículo 41 de la LGP, los extranjeros podrán internarse legalmente en el país por medio de alguna de estas tres calidades migratorias: No Inmigrantes, Inmigrantes o Inmigrados:

- No Inmigrantes: cuando se internan en el país temporalmente, dentro de alguna de las siguientes características: turista, transmigrante, visitante, ministro de culto o asociado

¹⁰ Ver Estadísticas Migratorias del Instituto Nacional de Migración, página 14. Anexo 1 y Anexo 36.

¹¹ Rechazado: Extranjero al que no se le permite la entrada al país por carecer de documentación migratoria o por que ésta no se encuentra en regla. Artículo 27 Ley General de Población. Anexo 37

¹² Ver Estadísticas Migratorias del Instituto Nacional de Migración, página 11. Anexo 1 y Anexo 36.

religioso, asilado político, refugiado, estudiante, visitante distinguido, visitantes locales, visitante provisional y corresponsal.¹³

- Inmigrantes: son los extranjeros que se internan legalmente en el país, con el propósito de radicar en él, en alguna de las siguientes características: rentista, inversionista, profesional, cargo de confianza, científico, técnico, familiares, artistas y deportistas y, asimilado.¹⁴
- Inmigrados: se refiere al extranjero que adquiere derechos de residencia definitiva en el país.¹⁵

35. En 2004 se procesaron casi quinientos mil trámites migratorios; más de tres mil rescates de migrantes a través de los 15 Grupos Beta de protección a migrantes, quienes se dedican a proteger y orientar a los migrantes tanto en la frontera norte, como en la frontera sur del país; alrededor de 45 mil registros de trabajadores agrícolas temporales guatemaltecos; se devolvió a doscientos quince mil extranjeros a sus países de origen y se veló por los derechos de dos millones de connacionales que regresan temporalmente a México cada año.

36. Por ello, uno de los principales retos que enfrenta México en materia de migración es instrumentar una política migratoria proactiva, que se traduzca en una efectiva promoción y facilitación de los flujos migratorios que benefician al país, de acuerdo con las prioridades internas y que al mismo tiempo nos permita mayor competitividad en el ámbito internacional; una política congruente y de largo plazo, que otorgue certidumbre y facilite la internación y estadía de los extranjeros en México.

37. La SEGOB, a través del Instituto Nacional de Migración, establece las políticas de visado a terceros países, en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE). Ello, atendiendo a los acuerdos de supresión de visas suscritos con otros países, en términos de reciprocidad y a las decisiones unilaterales del gobierno de México de exentar de este requisito a determinados países, de acuerdo con las particularidades de las relaciones bilaterales y las coyunturas internacionales. Actualmente, 54 países están exentos del requisito de visa en pasaportes ordinarios, ya sea por acuerdo o decisión unilateral, 71 países no requieren visa en pasaportes diplomáticos y oficiales.

38. Para el otorgamiento del visado, el INM maneja nacionalidades de libre regulación, reguladas, y nacionalidades que requieren del permiso previo del Instituto para internarse a territorio nacional.

39. Las nacionalidades de libre regulación pueden ingresar a México al amparo de la “*Forma Migratoria de Turista, Transmigrante, Visitantes personas de negocios o Visitante Consejero*” (FMTTV)¹⁶, que pueden obtener en agencias de viajes, líneas aéreas o puntos de internación.

¹³ El Artículo 42 de la Ley General de Población. Ver Numeralia General Migratoria, página 8. Anexo 1 y Anexo 36.

¹⁴ Cf. Artículos 44 y 48 de la Ley General de Población.

¹⁵ Véase artículo 52 de la Ley General de Población. Anexo 37. De enero a octubre de 2003, el INM expidió 1,827 declaratorias de Inmigrado. De enero a octubre de 2004 se expidieron 1,347 declaratorias. Información del Instituto Nacional de Migración.

¹⁶ Se anexa “Forma Migratoria de Turista, Transmigrante, Visitantes personas de negocios o Visitante Consejero”. Anexo 2.

40. En cambio, las nacionalidades reguladas requieren documentarse previamente, en nuestras representaciones diplomáticas y consulares en el exterior.

41. Cabe mencionar que el gobierno de México ha implementado un programa de visas de larga duración. Esta medida tiene su origen en la autorización que conjuntamente otorgaron las Secretarías de Gobernación y de Relaciones Exteriores a los nacionales centroamericanos, inicialmente nacionales guatemaltecos, con el propósito de que ingresen a territorio mexicano como turistas y personas de negocios, con una temporalidad de 5 y 3 años, respectivamente.

42. A fin de ofrecer certidumbre a los flujos migratorios de países de la comunidad latinoamericana, se han incorporado a sus nacionales al programa de visa consular de larga duración, de cinco años para turistas y tres años para personas de negocios. Este programa opera exitosamente como un catalizador del turismo y la inversión en nuestro país.

43. El objetivo es la simplificación de los trámites migratorios, a fin de evitar que su titular acuda en cada ocasión, con motivo de un viaje a México, a las representaciones consulares.

44. México avanza en la consolidación de una política de apertura al mundo en los diferentes ámbitos de la actividad humana y, el migratorio, no es ni puede ser la excepción. Esta apertura se lleva a cabo de conformidad con los principios de la política migratoria que ha diseñado el gobierno mexicano y que se refieren a los siguientes conceptos:

- 1) Respeto absoluto e irrestricto a los derechos humanos de todas las personas que emigran, independientemente de su condición migratoria al internarse a nuestro territorio,
- 2) Responsabilidad compartida de los países de origen, receptores y de tránsito de las migraciones,
- 3) Legalidad, seguridad y orden,
- 4) Combate al tráfico y trata de personas,
- 5) No criminalización del migrante, y
- 6) La perspectiva de la migración como herramienta del fomento al desarrollo nacional.

45. Actualmente se está trabajando en una nueva cultura con el propósito de recuperar la dignidad de hombres, mujeres y niños obligados a salir de sus países en busca de mejores perspectivas. Por esta razón, México ha establecido, desde 2004, el Sistema Integral de Operación Migratoria (SIOM), el cual permite mejorar los tiempos de respuesta en el dictado de resoluciones de trámites migratorios; acotar la discrecionalidad de la autoridad al resolver cada caso; así como disponer de información en línea sobre los distintos procesos lo que facilitará su intercambio con otros países.¹⁷ Asimismo, en 2004 se incrementó el número de trámites migratorios en 138% con respecto al 2003, cifra que abarca solicitudes de internación, estancia y salida.

¹⁷ Dicho sistema está conformado por once módulos: Flujo Migratorio, Revisión Secundaria, Control Migratorio, Embarcaciones, Repatriación, Querellas, Asegurados, FM1 Electrónica, Archivo Migratorio, Trámites y Derechos Migratorios. Los nueve primeros ya han sido instaurados en una primera etapa, en tanto que los dos últimos están en proceso de desarrollo. Por su vinculación con el sector turístico destacan los de Flujo Migratorio, Revisión Secundaria, Control Migratorio y Embarcaciones.

46. México cuenta con una base de datos con fotografía de 10.6 millones de extranjeros que han ingresado al país por vía aérea en el último año y medio. A través del sistema denominado APIS (por sus siglas en inglés, Advanced Passenger Information System), México recibe información en tiempo real de los pasajeros que arriban a los aeropuertos internacionales del país, antes de que despegue el avión de su lugar de origen. Previo a la llegada de los pasajeros, las autoridades migratorias tienen conocimiento del nombre, documento de registro, edad, calidad migratoria, aerolínea y número de vuelo. Una vez en territorio nacional, el pasaporte es escaneado y queda registrado en la base de datos del SIOM.

47. En 2003, la Cancillería y el INM desarrollaron sistemas de informática que permitieron a mediano plazo mantener comunicación en línea, incluyendo toda la información sobre visas y documentación migratoria generada en las Embajadas y Consulados, el Sector Central del INM y sus 32 Delegaciones. La conexión entre el SIOM y las bases de datos de los consulados de México en el extranjero quedará concluida hacia finales de 2005.

48. Otro paso a la modernización ha sido la digitalización del Registro Nacional de Extranjeros (RNE) y del Archivo Migratorio, que es el segundo más grande del país. Hasta marzo de 2005 se habían digitalizado casi 500 mil formas migratorias (FM1) del RNE y casi un millón de expedientes del archivo migratorio. Con esta acción se rescata y preserva la memoria documental migratoria mexicana.

49. Asimismo, en 2003 una consultora italiana, CERFE, contratada por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Organización Internacional para las Migraciones realizó un diagnóstico sobre el estado de la generación de estadísticas migratorias en México, concluyendo que era factible la incorporación de México al “Sistema de Información Estadística sobre las Migraciones en Mesoamérica (SIEMMES)”¹⁸ con el objetivo de intercambiar información que permita conocer y monitorear la magnitud y características de los movimientos internacionales que se producen tanto entre los países de la región, como hacia y desde su exterior, facilitando además la generación de estadísticas migratorias confiables, en particular desagregadas por sexo y edad, puesto que actualmente solamente se encuentran desagregadas las estadísticas migratorias que se refieren a las repatriaciones de connacionales.

Mujeres Migrantes

50. Las mujeres migrantes internacionales han pasado a constituir un grupo poblacional especialmente vulnerable, pues a su condición de género y de desigualdad social, jurídica y política, se le suma su condición de migrante. De acuerdo con la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), las mujeres ahora se desplazan con mayor independencia y ya no lo hacen por el lugar que ocupan en la familia ni bajo la autoridad masculina. Alrededor del 49% de los 185 a 192 millones de migrantes en el mundo son mujeres. En algunas regiones, este porcentaje es incluso superior.¹⁹

¹⁸ El Gobierno mexicano tomó la decisión en noviembre de 2003 de incorporarse al SIEMMES.

¹⁹ Informe sobre las Migraciones en el Mundo en 2005 de la OIM. Ver página electrónica www.iom.int.

51. El volumen de población que residía en una entidad distinta a la de nacimiento pasó de poco más de 7 millones en 1970, a 17.7 millones en el año 2000 y la distribución por sexo de esta población muestra que el porcentaje de mujeres se incrementó de 15.4% a 18.4% y el de hombres de 14.4% a 17.9% en los últimos treinta años.

52. En relación al saldo neto migratorio según el lugar de nacimiento, en el año 2000, las entidades con mayor porcentaje de ganancia migratoria neta de mujeres con respecto a los hombres fueron: Baja California, Estado de México y Morelos; mientras las que observaron mayor pérdida femenina fueron: Zacatecas, Durango, Michoacán y Nayarit.²⁰

53. El CONAPO estima que aproximadamente el 45% de los mexicanos que radican en los Estados Unidos son mujeres.²¹ El 94% de las trabajadoras mexicanas en Estados Unidos es asalariada y su sueldo promedio mensual asciende a mil 100 dólares. Las principales ocupaciones de las mujeres mexicanas en ese país se encuentran en las fábricas, talleres, servicio doméstico, intendencia, restaurantes y pequeños comercios, todos estos trabajos semicalificados, que en muchos casos no gozan de prestaciones ni beneficios laborales. Sus envíos de dólares representan el 20% de las remesas totales de los connacionales en Estados Unidos. Estas mujeres generan alrededor de mil 500 millones de dólares al año.

54. El CONAPO destaca también que las mujeres mexicanas deportadas representan una de las poblaciones más vulnerables en la migración no autorizada a Estados Unidos. En su mayoría se trata de mujeres jóvenes y solteras, con mayor grado educativo que los varones, que provienen de las regiones tradicional y norte de la migración; no cuentan con experiencia migratoria previa, viajan acompañadas de familiares o amigos y el propósito de la migración es laboral.

55. Del número total de repatriaciones en el 2004 de 514,944 personas, 69,495 correspondió a mujeres mayores de 18 años y 11,170 a eventos de repatriación de niñas y adolescentes migrantes.

56. La mujer migrante que carece de documentos es particularmente vulnerable. Las mujeres en esta situación enfrentan una serie de dificultades; por ejemplo, muchas de ellas provienen del medio rural y se desplazan a las ciudades para posteriormente pasar las fronteras internacionales. La solicitud de favores sexuales, a cambio de protección o para permitir el paso de fronteras y retenes es frecuente en los testimonios de las mujeres que transitan no sólo por México, sino por diversas regiones del mundo. Desafortunadamente muchos de esos actos no son denunciados a las autoridades.

57. La Relatora Especial de Derechos Humanos de los Migrantes de Naciones Unidas, en su contribución al documento *“Informes, Estudios y documentación de otro tipo para el Comité Preparatorio y la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia”* ha señalado que uno de los principales obstáculos para remediar las violaciones de los derechos humanos de las migrantes consiste en la falta de información sobre el tipo, el lugar en donde ocurren y las características que dichas

²⁰ Ídem.

²¹ La Tribuna Hispana, Artículo: *Mexicanas, las peor pagadas entre los migrantes*, 29 de septiembre de 2003.

violaciones de sus derechos tienen.²² La ausencia de denuncias formales de los actos que vulneran los derechos humanos de las mujeres migrantes y la omisión de los abusos en los testimonios de migración, son mayores en la medida en que las migrantes son más marginadas.

58. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) ha destacado que existen víctimas de maltrato intrafamiliar que no lo denuncian por depender del estatus migratorio de su victimario y piensan erróneamente que podrían ser expulsadas del país. La Ley General de Población en su artículo 39, no prevé la expulsión inmediata de la persona por disolución del vínculo matrimonial, sino que le otorga a la Secretaría de Gobernación (SEGOB) la facultad discrecional para autorizar la permanencia o el cambio de calidad migratoria de la persona.

C. Aspectos generales de la implementación de la Convención en el país

59. Conforme al artículo 7 de la LGP, le corresponde a la SEGOB organizar y coordinar los distintos servicios migratorios; vigilar la entrada y salida de los nacionales y extranjeros y revisar la documentación de los mismos.

60. Los servicios de migración se dividen en interior y exterior. El servicio interior está a cargo de las oficinas establecidas por la Secretaría de Gobernación en el país y, el servicio exterior, por los Delegados de la SEGOB, por los miembros del Servicio Exterior Mexicano y las demás instituciones que determine la SEGOB con carácter de auxiliares.

61. La SEGOB realiza las facultades de organizar y coordinar los distintos servicios migratorios, vigilar la entrada y salida de los nacionales y extranjeros y revisar la documentación de los mismos, a través del Instituto Nacional de Migración, el cual es un órgano desconcentrado de dicha Secretaría, creado en 1993 para atender eficaz y eficientemente el cada vez más complejo fenómeno migratorio internacional y aplicar la política migratoria.²³ Tiene por objeto planear, ejecutar, controlar, supervisar y evaluar los servicios migratorios, así como coordinarse con las diversas dependencias de la Administración Pública Federal, que concurren en la atención y solución de los asuntos relacionados con la materia.

62. El INM está integrado por aproximadamente 3,555 personas que cubren los niveles operativo, de servicios, inspección, vigilancia, trámites, administración y dirección. Este personal se distribuye en los 32 estados de la República, en 32 delegaciones regionales y 26 delegaciones locales, donde se tiene presencia institucional, así como en los más de 200 puntos de internación a lo largo de 3,200 kilómetros de frontera norte con EUA; 1,200 kilómetros de frontera sur con Guatemala y Belice y aproximadamente 10,000 kilómetros de litorales.

63. Con los 3,500 servidores públicos, de los cuales 1,857 son agentes migratorios, el INM documenta anualmente la entrada y salida de un promedio de 36 millones de personas que ingresan a territorio nacional, de las cuales más de 11 millones son extranjeras.²⁴

²² Informes Estudios y Documentación de otro tipo para el Comité Preparatorio y la Conferencia Mundial. Discriminación contra migrantes/mujeres migrantes: a la búsqueda de remedios, con la Contribución de la Relatora Especial sobre los Derechos Humanos de los Migrantes. A/CONF.189/PC.1/19 del 14 de marzo de 2000. Párrafo 53.

²³ Ver Estadísticas Migratorias del Instituto Nacional de Migración, páginas 2 y 6. Anexo 1 y Anexo 36.

²⁴ Ver Estadísticas Migratorias del Instituto Nacional de Migración, página 10. Anexo 1 y Anexo 36.

64. Asimismo, el INM cuenta con los Grupos de Protección a Migrantes, Grupos “Beta”²⁵, quienes desde su creación en 1990 han desempeñado un importante papel en la protección de todos los migrantes que se enfrentan a serios peligros en el intento de cruzar la frontera por lugares de mayor riesgo para su integridad física.

65. Actualmente existen 15 Grupos de Protección a Migrantes: 11 en la frontera norte: Tijuana, Tecate, Mexicali en Baja California; San Luis Río Colorado, Sonoyta, Nogales, Sásabe y Agua Prieta en Sonora; Piedras Negra en Coahuila; Ciudad Juárez en Chihuahua y Matamoros en Tamaulipas y 4 en la frontera sur: Comitán y Tapachula en Chiapas; Tenosique en Tabasco; y Acayucan en Veracruz.

66. En 2004 se rescató a más de 3 mil migrantes en peligro inminente de muerte, lesionados o heridos a través de los 15 Grupos Beta que están distribuidos en las fronteras.

Acciones tomadas para la protección y la difusión de los Derechos de los Migrantes

67. El INM realiza periódicamente cursos de capacitación técnica para oficiales y personal administrativo enfocados a la protección de los derechos humanos de los migrantes y sus familias, con un especial énfasis en los derechos de las mujeres migrantes. Así por ejemplo, los días 9 y 10 de diciembre de 2003 se llevó a cabo el *Taller sobre los Derechos Humanos de las Mujeres y Menores Migrantes*, en Veracruz. El objetivo de dicho taller fue proporcionar las herramientas básicas en materia de derechos humanos, con un enfoque de género, a los servidores públicos que por sus funciones son responsables de la atención a los migrantes.

68. Asimismo, el 8 de marzo de 2005, con motivo del Día Internacional de la Mujer, el INM organizó el seminario sobre *Mujeres y Migración en las Fronteras de México*, en donde se abordaron temas como: la situación de las mujeres migrantes en la frontera sur; la participación de las mujeres en la “Mara Salvatrucha”; un estudio de la migración internacional desde una perspectiva de género y los derechos humanos de las mujeres migrantes en la frontera norte.

69. Con el fin de contribuir a la solución de la grave problemática de violencia hacia las mujeres que enfrenta Ciudad Juárez, Chihuahua, el INM realiza acciones de colaboración y coordinación permanente con la Procuraduría General de la República (PGR) y con la Procuraduría General de Justicia de ese Estado, en el marco del *Programa de Acciones de Colaboración del Gobierno Federal para Prevenir y Combatir la Violencia contra Mujeres* en esa entidad, el fortalecimiento de las acciones del Grupo Beta de Protección a Migrantes en Ciudad Juárez, para la orientación y protección a mujeres migrantes en esa zona. Por ejemplo, en materia de comunicación y difusión sobre los peligros que enfrentan las mujeres en la zona, se elaboró un volante informativo sobre medidas preventivas dirigido a mujeres migrantes en Ciudad Juárez el cual contó con un tiraje de 10,000 ejemplares y empezó a distribuirse desde febrero de 2004.

²⁵ Se anexa tríptico sobre Grupos Beta. Anexo 3.

70. De manera paralela, se destinó un número del *Cartel INM Informa*²⁶ al tema de mujeres migrantes. El objetivo del cartel es sensibilizar a los migrantes sobre los riesgos a los que están expuestos durante el trayecto hacia Estados Unidos. La periodicidad del cartel es mensual con un tiraje de 5,000 ejemplares.

71. Es importante indicar que en cuanto a la protección de los derechos de la mujer, México ha suscrito diversos instrumentos internacionales tales como: la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer;²⁷ la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer, o *Convención Belém Do Pará* ²⁸ y la misma Convención Internacional sobre la Protección de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares.²⁹

72. Actualmente, las dependencias competentes, coordinadas por el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES) y la SRE participan en el grupo de trabajo intersecretarial creado en julio de 2003 que da seguimiento a la integración del VI Informe de México sobre el Cumplimiento de la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. México firmó dicho instrumento el 17 de julio de 1980 y depositó ante el Secretario General de las Naciones Unidas el instrumento de ratificación el 23 de marzo de 1981.

73. Por otra parte, en el ámbito regional, México promueve un enfoque integral para atender el fenómeno migratorio. Para tal efecto, se convocó la celebración de la “Primera Conferencia Regional sobre Migración”, en marzo de 1996. Los países integrantes de este foro han coincidido en señalar la atención a las mujeres migrantes como parte fundamental de su agenda política y social interna, resaltando las necesidades especiales de este sector y se han organizado diversos cursos, talleres y seminarios para abordar el respeto a sus derechos humanos.³⁰

74. Para el Estado mexicano es de suma importancia incorporar el enfoque de género en las políticas migratorias y, en general, en las políticas públicas. En este sentido, el 26 de abril de 2004 el INM y INMUJERES firmaron un Convenio General de Colaboración.³¹ Este Convenio

²⁶ Se anexa ejemplar del Cartel INM Informa. Anexo 4.

²⁷ La Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de mayo de 1981.

²⁸ La Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, o *Convención Belém Do Pará* fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 19 de enero de 1999.

²⁹ La Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familias fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de agosto de 1999.

³⁰ Los países fundadores de la CRM son aquellos que integran la región de América del Norte y Central (Belice, Canadá, Costa Rica, El Salvador, Honduras, Guatemala, México, Nicaragua, Panamá y los Estados Unidos). En 1999 se aceptó la solicitud hecha por la República Dominicana para convertirse en miembro de este foro, por lo que actualmente son 11 países los que están representados. También participan cinco países como observadores: Argentina, Colombia, Ecuador, Jamaica y Perú.

Distintas organizaciones internacionales, como la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), y la Comisión Económica para América Latina y El Caribe (CEPAL) asisten como observadores. Son incluidas por su experiencia en el tema pero no tienen un papel igual al de un Estado Miembro. Las Organizaciones No Gubernamentales de los países miembros también son bienvenidas en las reuniones.

³¹ Se anexa Convenio General de Colaboración INMUJERES e INM. Anexo 5.

tiene como objetivo fortalecer las acciones encaminadas a la promoción, protección, respeto y difusión de los derechos humanos de las mujeres migrantes nacionales y extranjeras.

75. En el marco de dicho Convenio se han programado la organización de Foros Regionales sobre Mujeres Migrantes y Derechos Humanos, así como una campaña permanente de difusión de los derechos humanos de las mujeres mexicanas que viven y/o trabajan en los Estados Unidos, así como para las mujeres que viven en las comunidades de origen. Por ejemplo, los días 4 y 5 de noviembre de 2004 se llevó a cabo el Foro: “Las Mujeres y la Migración Internacional en la Frontera Sur”, en Tuxtla Gutiérrez, Chiapas y, los días 2 y 3 de diciembre del mismo año, se realizó un foro sobre migración interna en el Estado de Guanajuato.³²

76. El 1º de junio de 2005 se estableció la “Mesa Interinstitucional de Género y Migración”, coordinada por el INMUJERES y el INM e integrada por diversas dependencias de la Administración Pública Federal y organizaciones de la sociedad civil. El objetivo de dicha mesa es coadyuvar a la coordinación de políticas, programas, proyectos y acciones interinstitucionales e interestatales integrales y conjuntas, que garanticen el respeto y la promoción de los derechos humanos de las mujeres afectadas por fenómenos migratorios.

77. Asimismo, se llevaron a cabo las Jornadas Binacionales de Capacitación en Género y Migración Internacional (Frontera Sur), el 15 y 16 de junio de 2005, en Cancún, Quintana Roo; y del 10 al 11 de agosto de 2005, las Jornadas Binacionales de Capacitación en Género y Migración (Frontera Norte), en Ciudad Juárez, Chihuahua. El objetivo de dichos eventos es sensibilizar, desde la perspectiva de género y derechos humanos, al personal de las instancias públicas y privadas vinculadas en la atención de las mujeres afectadas por el fenómeno migratorio; y promover mediante acciones de capacitación, la incorporación de la perspectiva de género en las políticas, planes y programas de instancias gubernamentales, organizaciones no gubernamentales y asociaciones de mexicanos en el extranjero.

Menores extranjeros asegurados que viajan solos

78. La situación de las víctimas niñas y niños migrantes es particularmente preocupante. De los cerca de 150 mil menores que intentan cruzar anualmente a Estados Unidos, ya sea para reunirse con sus familias o simplemente para alcanzar ellos mismos un mejor nivel de vida, unos 60 mil son deportados. Una tercera parte de los menores que intentan el cruce lo hacen sin la compañía de familiares o con polleros.³³

79. De aproximadamente 200,000 centroamericanos que fueron retornados a sus países de origen desde México en 2004, alrededor del 17% son menores de edad, la mayoría viajan sin acompañamiento y muchos están regresando por segunda, tercera o cuarta vez.³⁴

³² Para consultar el programa y participantes de los eventos, ver página electrónica: <http://www.inmujeres.gob.mx/pprincipal/index.html>.

³³ Información del Instituto Nacional de Migración.

³⁴ Información del Instituto Nacional de Migración.

80. El INM, al momento de asegurar a un menor que viaja solo, da aviso al Consulado correspondiente para que éste inicie la localización de la familia del menor y busque la vinculación con una institución homóloga al DIF en el país de origen, que se responsabilice del menor. Cuando el Consulado informa al INM que se tienen listos los contactos familiares o institucionales y proporciona el salvoconducto del menor, el INM da inicio al proceso de la integración del menor a su país de origen.³⁵

81. El DIF otorga el apoyo para dar albergue a los menores de 12 años extranjeros que viajan solos, siempre y cuando cumplan con las normas de la casa hogar, no requieran de alguna atención especial (niños con discapacidad mental, entre otras) y que sus estancias sean breves.³⁶

82. En caso de que los menores no cumplan con las anteriores características, el INM construyó instalaciones especiales en la Estación Migratoria de Iztapalapa para dar albergue y atención a los adolescentes que se encuentran bajo la protección del Instituto, en tanto se realizan los trámites para el retorno a su país de origen.³⁷

83. Los boletos de viaje de los menores son proporcionados principalmente por el INM, salvo en algunos casos por los propios familiares y/o Consulados. Cada menor es acompañado durante el proceso de traslado por un oficial migratorio, que será el responsable de la integridad de menor hasta el momento en que es entregado a sus familiares y autoridades correspondientes en el país de origen.

84. Actualmente, el INM trabaja en la adecuación de áreas especiales para menores dentro de sus diferentes instalaciones que permitan dar la atención y protección necesaria a dicha población.³⁸

85. Como parte de las acciones de colaboración interinstitucional, el DIF y la Escuela Nacional de Trabajo Social de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) presentaron, el 25 de enero de 2005, la Metodología de Atención a Adolescentes Migrantes, la cual es un modelo de atención para menores bajo la protección del INM en la Estación Migratoria de Iztapalapa. Dicho modelo de atención será replicado en las Estaciones Migratorias del INM.

86. En algunos casos el tiempo para la repatriación demora ya que los consulados no tienen una respuesta inmediata de las instituciones responsables de dar atención a la población infantil en sus países.

³⁵Se anexa documento del Instituto Nacional de Migración con el procedimiento de repatriación de menores mexicanos y de menores extranjeros que viajan solos. Anexo 8.

³⁶ En 1977 el DIF se descentralizó, por lo que la Ciudad de México sólo cuenta con dos casas cuna para menores hasta 6 años de edad; dos casas hogar para menores de 6 a 18 años de edad: una para varones y otra para niñas. Los modelos de atención son integrales y no operan como albergues.

³⁷ Se anexa documento "Derechos y Deberes de los Niños y Niñas Migrantes" Anexo 9.

³⁸ Se anexa Convenio de Colaboración para establecer acciones conjuntas en beneficio de niñas, niños y adolescentes migrantes repatriados mexicanos y extranjeros no acompañados. Anexo 10.

87. Para el gobierno de México es importante mantener la integración familiar, por lo que en el caso de extranjeros asegurados que viajan con menores, éstos permanecen en la estación migratoria o bien, a solicitud de los padres o familiares, son enviados al DIF hasta el momento de su repatriación.

88. El 19 de mayo de 2005 la Secretaría de Gobernación, el INM y el DIF firmaron un convenio para Establecer Acciones Conjuntas en Beneficio de Niñas, Niños y Adolescentes Migrantes y Repatriados Mexicanos y Extranjeros No Acompañados, lo cual representa una herramienta fundamental para dar la atención integral y diferenciada que requieren los menores migrantes en nuestro país.

89. Este convenio tiene por objeto establecer las bases de colaboración entre las dependencias participantes, comprometiendo, entre otras cuestiones, tanto al DIF a procurar albergue a los Niños Migrantes menores de 12 años, a través de la red de albergues públicos o privados que participan en el *Programa Interinstitucional de Atención a Menores Fronterizos*, como al Instituto Nacional de Migración a hacer lo propio con los Niños Migrantes mayores de 12 años en las estaciones migratorias, atendiendo a las metodologías, asesoría técnica y capacitación que le proporcione el Sistema Nacional DIF.

90. Durante el 2004, la Estación Migratoria de Iztapalapa alojó a 4,142 menores: 879 mujeres (21.3%) y 3,263 hombres (78.7%). Del total de menores: 624 se encuentran en un rango de edad de 0 a 11 años, que corresponde al 15% y 3,518 están en un rango de 12 a 17 años representando el 84.9%.³⁹

91. Los menores eran procedentes de 31 países, entre los que sobresalen por su número los nacionales guatemaltecos, hondureños, salvadoreños, ecuatorianos y brasileños. Destaca también la presencia de menores extraregionales de Eritrea, Etiopía, Irán, Lituania y Sierra Leona.

92. Con el propósito de atender de manera integral la problemática de riesgo que enfrentan los menores en condiciones de vulnerabilidad, radicados en las franjas fronterizas del país, principalmente en la frontera norte, en el año 1996 surge el Proyecto Interinstitucional de Atención a Menores Fronterizos, en el marco del Programa de Cooperación del gobierno de México con el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).

93. El Proyecto de Atención a Menores Fronterizos tiene como objeto otorgar la atención y el respeto a sus derechos humanos desde el momento de su aseguramiento hasta su integración al núcleo familiar o comunidad de origen, a través del trabajo coordinado entre las siguientes dependencias: el Instituto Nacional de Migración, la Secretaría de Relaciones Exteriores y el Sistema Nacional para el Desarrollo e Integral de la Familia, este último, como responsable de la Coordinación.

94. Dicho programa opera en la frontera norte de México y actualmente se trabaja en la elaboración de un programa específico para la zona fronteriza del sur de nuestro país, coordinado con el gobierno del Estado de Chiapas.

³⁹ Información del Instituto Nacional de Migración.

95. El Programa Interinstitucional de Atención a Menores integra una red de 22 albergues de tránsito a lo largo de la frontera norte, en la que participan los tres niveles de gobierno y organizaciones de la sociedad civil, para la atención de los menores migrantes repatriados.

96. De enero a junio de 2005, se registraron 26,330 eventos de menores repatriados, 3.6% menos que en el mismo periodo de 2004 y se canalizaron 14,108 menores, de acuerdo a las características que presentaban, a las diferentes instituciones públicas y privadas que integran la Red de Albergues de Tránsito, así como a otras instituciones que prestan atención a este tipo de población y directamente a los familiares, 43% más que en el mismo periodo de 2004.⁴⁰

97. Por otro lado, es importante señalar que en el Reglamento de la Ley General de Población señala que: “La Secretaría de Gobernación, en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores y el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, auspiciará convenios con los gobiernos estatales y con los Sistemas Estatales para el Desarrollo Integral de la Familia, en los que establezcan mecanismos de colaboración y coordinación para llevar a cabo acciones de beneficio de los menores migrantes repatriados, a fin de garantizar los derechos que les confieren las leyes.”⁴¹

98. En este sentido, el Estado mexicano ha firmado una serie de acuerdos con autoridades estadounidenses, llamados los *Arreglos para la Repatriación Segura y Ordenada de Nacionales Mexicanos*.⁴² Dichos Arreglos establecen lugares, horarios y procedimientos en cada estado fronterizo para la repatriación de manera segura y ordenada, destacando la atención que debe otorgarse a personas en situación especial, mujeres embarazadas y/o con infantes, heridos y menores de edad no acompañados. Los menores repatriados que viajan solos son canalizados directamente por las Delegaciones Regionales del INM a los DIF Municipales o albergues de la Red.

99. Por su parte, los Grupos Beta han reforzando la coordinación con los centros de atención a menores repatriados que se localizan en la franja fronteriza, como es el caso específico del estado de Baja California en donde operan, desde febrero de 2004, dos centros ubicados en Tijuana y Mexicali. Asimismo, el 18 de noviembre de 2004 fue inaugurado un centro de atención a menores repatriados en San Luis Río Colorado, Sonora.

100. El Estado mexicano continua instalando nuevos Módulos a lo largo de la franja fronteriza con el propósito de que todos los menores sean entregados directamente al DIF para su canalización a los diversos albergues y entrega de los menores a sus familiares.

101. El INM entrega a los menores que son repatriados al personal del DIF a cargo del Módulo, donde el menor recibe una evaluación social, médica y psicológica. Asimismo, se da inicio a las investigaciones para la localización de familiares para su integración al núcleo familiar o a su comunidad de origen.

⁴⁰ Información del Instituto Nacional de Migración.

⁴¹ Artículo 217 de la Ley General de Población. Anexo 37.

⁴² Se anexan 7 Arreglos locales de repatriación segura y ordenada de nacionales mexicanos. Anexo 6.

102. El INM, a través de sus delegaciones en la frontera norte, realiza acciones tendientes a fortalecer y dar cumplimiento a los objetivos del *Programa de Atención a Menores Fronterizos*, a través de los siguientes acuerdos y compromisos:

- Reiterar el cumplimiento a los acuerdos bilaterales sobre repatriación ordenada, haciendo énfasis en que sólo por cuestiones de seguridad de los menores, las delegaciones del INM los recibirán fuera de los horarios establecidos.
- Proporcionar una adecuada compatibilidad de horarios entre el Instituto Nacional de Migración y las instituciones de asistencia social en donde son canalizados los menores.
- Canalizar a los menores al momento de su repatriación directamente al DIF o a los organismos gubernamentales y no gubernamentales encargados del retorno a sus núcleos familiares y lugares de origen.
- Sensibilizar a los menores sobre sus derechos y desalentar sus posibles reincidencias de internación al territorio estadounidense.
- Reforzar las acciones desarrolladas en las 11 ciudades de la frontera norte donde opera el Programa.

Acciones en la frontera sur

103. En el marco del *Programa Interinstitucional de Atención a Menores Fronterizos* se está trabajando para implementar una Estrategia de Atención a los Menores Migrantes en la Frontera Sur, para lo cual se ha formado un Grupo de Coordinación integrado por el Sistema Nacional DIF, la SRE, el INM, el Instituto de Desarrollo Humano (IDH), la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR) y el UNICEF. Como parte de dicha estrategia, el gobierno del Estado de Chiapas, a través del IDH, instaló, en abril de 2005, un albergue para menores migrantes en la ciudad de Tapachula, Chiapas, con el objeto de ofrecer una atención integral a los menores migrantes. Cabe destacar que se tiene previsto suscribir, un acuerdo de colaboración interinstitucional local entre el IDH, el DIF Nacional, la COMAR y el INM, para establecer los procedimientos de atención a menores migrantes centroamericanos en Tapachula, Chiapas.

104. El *Arreglo de Repatriación Segura y Ordenada de Extranjeros Centroamericanos en las Fronteras de México y Guatemala*,⁴³ suscrito el 2 de julio de 2004, establece que la repatriación de menores no acompañados, se realizará únicamente con la intervención de funcionarios de las autoridades consulares y migratorias del país centroamericano que corresponda, garantizando en todo momento la integridad, seguridad y el respeto de los derechos humanos de los mismos.

105. En julio de 2004, el INM llevó a cabo un recorrido para conocer y mejorar el procedimiento de repatriación de adolescentes centroamericanos vía terrestre de la Estación Migratoria de Iztapalapa a la Estación Migratoria de Tapachula, Chiapas. Asimismo, se verificó el tipo de tratamiento y atención que se otorga a los adolescentes al momento de ser entregados a sus autoridades migratorias en las fronteras de Honduras y El Salvador, en las que no participan autoridades responsables de la atención a menores.

⁴³ Se anexa Arreglo de Repatriación Segura y Ordenada de Extranjeros Centroamericanos en las Fronteras de México y Guatemala. Anexo 7.

106. El 21 de noviembre de 2004, inició la construcción de la *Estación Migratoria Modelo* en Tapachula, Chiapas, en un terreno de 30 mil metros cuadrados, en el estado con mayor actividad y movimiento de aseguramientos en el país. El proyecto contempla una capacidad para aproximadamente 960 personas en estancia temporal y 490 en pernocta, con áreas de hombres, mujeres, familias y menores. Asimismo, conforme a los estándares internacionales aplicables, incluye la construcción de dormitorios, salas de entrevistas, consultorios médicos, áreas de niños y de esparcimiento, comedores, lavandería, biblioteca, área de trabajo social y atención psicológica y oficinas para el personal de la CNDH.

Programa Nacional de Derechos Humanos

107. En diciembre de 2000, el Presidente Vicente Fox celebró un Acuerdo de Cooperación Técnica entre México y la Oficina de la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH). Como parte de este acuerdo, se elaboró un Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México, el cual se entregó al Presidente Vicente Fox el 8 de diciembre de 2003.⁴⁴

108. El Diagnóstico trata de ser un reflejo de la realidad mexicana en materia de derechos humanos y pretende ser una aportación a la sociedad y al gobierno para identificar los obstáculos estructurales que impiden su respeto en el país. Para su elaboración, se tomaron en cuenta las recomendaciones hechas por los mecanismos regionales e internacionales de derechos humanos, incluidas las de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y las de la Relatoría Especial de los Derechos Humanos de los Migrantes de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas.

109. El Diagnóstico incluye 31 recomendaciones principales así como numerosas propuestas relevantes en distintos temas. En algunos casos, las recomendaciones ya han sido consideradas por dependencias públicas pero aún no han sido plenamente ejecutadas. Dentro del cumplimiento de dichas recomendaciones debe ser considerado el fenómeno migratorio en su totalidad.

110. De conformidad con el Acuerdo de Cooperación Técnica, el Diagnóstico fue el principal insumo para la elaboración del Programa Nacional de Derechos Humanos.⁴⁵ Este Programa coordina las acciones que se vayan a implementar por parte del poder ejecutivo, legislativo y judicial, así como con los organismos públicos de derechos humanos. El Programa fue diseñado y elaborado por la Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos (CPGDH).

111. Para la evaluación del Programa Nacional de Derechos Humanos se diseñó un mecanismo de evaluación y seguimiento el cual asegurará que sea evaluado constantemente tanto por la sociedad civil, como por las dependencias responsables e involucradas del Ejecutivo Federal.

⁴⁴ Se anexa Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México. Anexo 11

⁴⁵ Se anexa Programa Nacional de Derechos Humanos. Anexo 12.

112. El mecanismo de evaluación está conformado por un sistema de indicadores de dos tipos. El primer grupo se refiere a los indicadores que están incluidos dentro del texto del Programa, los cuales tienen como fin evaluar los objetivos específicos. A través de este grupo de indicadores se pretende sentar el precedente en la utilización y familiarización de los indicadores en materia de derechos humanos.

113. Asimismo, se pretende que el Comité Coordinador de Seguimiento y Evaluación del PNDH sea la instancia encargada de analizar la eficacia de dichos indicadores y de sugerir su modificación y perfeccionamiento, esto en aras de contar con un conjunto de indicadores dentro del Programa, acorde con las necesidades, realidades y retos del país. Actualmente se están elaborando los indicadores para el PNDH relacionados con el tema migratorio.

114. En el Comité Coordinador se contará con la participación de las dependencias, organismos públicos de derechos humanos, organizaciones de la sociedad civil (OSC) y observadores de organismos internacionales de derechos humanos y se invitará a participar a los otros Poderes de la Unión y a las entidades federativas.

115. En este sentido, la Subcomisión para la Protección de los Derechos Humanos de los Migrantes aportó sus observaciones en materia de derechos humanos de los migrantes, mismas que fueron incluidas en el PNDH. Entre las cuestiones que resaltan en el ámbito migratorio en el contenido de dicho Programa se encuentran: a) fomentar una cultura de respeto hacia las personas que migran; b) garantizar el acceso a la justicia y el debido proceso a los migrantes en territorio nacional y en el extranjero; c) armonizar la legislación sustantiva con los instrumentos y estándares internacionales de protección de los derechos de los migrantes; d) promover acciones de coordinación entre todas las instancias involucradas en la atención del fenómeno migratorio, incluyendo a las organizaciones de la sociedad civil.

116. Asimismo, a través de la Subcomisión para la Protección de los Derechos Humanos de los Migrantes las OSC aportaron sus observaciones para la integración del presente informe.

D. Medidas de diseminación y promoción de la Convención

117. La actual administración ha enfatizado que uno de los ejes centrales de la política exterior mexicana es la promoción y defensa de los derechos humanos. Por ello, una de las prioridades de México en los foros multilaterales de derechos humanos ha sido fomentar una mayor conciencia de la comunidad internacional sobre la condición de vulnerabilidad que enfrentan los migrantes en el mundo y la importancia de respetar sus derechos, así como la elaboración de estándares de protección de los mismos.

Sistema de Naciones Unidas

118. Es relevante resaltar las resoluciones promovidas desde 1999 por México en materia de derechos humanos de los migrantes en distintos foros multilaterales como la Comisión de Derechos Humanos (CDH) y la Asamblea General de la ONU. Claro ejemplo son las resoluciones promovidas recientemente por nuestro país durante el 60° periodo de sesiones de la

CDH, celebrado del 15 de marzo al 23 de abril de 2004,⁴⁶ que siguen la misma línea que las resoluciones presentadas en la Asamblea General de ONU (AGONU).⁴⁷

119. En el marco del 60° periodo de sesiones de la CDH, México presentó, entre otras, la resolución 2004/56 “Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares”; la resolución 2004/53 “Derechos Humanos de los Migrantes” y la resolución 2004/87 “La protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo”. Es importante destacar que estas resoluciones fueron adoptadas por la CDH sin votación, con el consenso general de la comunidad internacional.

120. Durante el 61 período de sesiones de la CDH (14 de marzo al 22 de abril de 2005), México presentó la resolución “Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares”, que insta a los diferentes Estados a firmar y ratificar la Convención y hace un llamado a las autoridades para que emitan leyes que protejan los derechos humanos de los migrantes y regulen su estadía dentro del país receptor, dándoles un trato justo y digno. Además les invita a que cooperen con el Comité y presenten sus informes.

121. Por otro lado, durante el mismo período de sesiones de la CDH, México presentó nuevamente la resolución “La protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo”, en la que se crea la figura de un Relator Especial que tiene como principal función formular recomendaciones concretas sobre la promoción y protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo, lo que incluye prestar servicios de asesoramiento o asistencia técnica sobre la cuestión a los Estados que lo soliciten; identificar, intercambiar y promover las mejores prácticas sobre medidas de lucha contra el terrorismo en que se respeten los derechos humanos y libertades fundamentales y que facilite el intercambio de información con todos los agentes pertinentes, incluidos gobiernos, órganos, organismos especializados y programas pertinentes de las Naciones Unidas.

122. Dado que especialmente desde septiembre de 2001, la relación de México con otros Estados en materia de migración se ve afectada directa o indirectamente por la lucha contra el terrorismo, es importante indicar que la resolución citada asevera que los Estados deben cerciorarse de que las medidas que se adopten para combatir el terrorismo sean conformes con

⁴⁶ En el 60° periodo de sesiones de la Comisión de Derechos Humanos México presentó las siguientes resoluciones: [2004/52 Los derechos humanos de las personas con discapacidades](#), presentada conjuntamente con Suecia y aprobada sin votación. [2004/53 Derechos Humanos de los Migrantes](#), aprobada sin votación. [2004/56 Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares](#), aprobada sin votación. [2004/62 Derechos Humanos y Cuestiones Indígenas](#), presentada conjuntamente con Guatemala y adoptada sin votación. [2004/87 La protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo](#), aprobada sin votación.

⁴⁷ En el 59° periodo de sesiones de la Asamblea General de Naciones Unidas se presentaron, entre otras, las siguientes resoluciones: [59/260 Futuro funcionamiento del Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación para la Promoción de la Mujer](#), presentada conjuntamente con Marruecos y adoptada sin votación. [59/262 Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares](#), adoptada sin votación. [59/191 Protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo](#), adoptada sin votación. [59/198 Comité Especial encargado de elaborar una convención internacional amplia e integral para proteger y promover los derechos y la dignidad de las personas con discapacidad](#), adoptada sin votación. [59/194 Protección de los Migrantes](#), adoptada sin votación.

sus obligaciones en derecho internacional. Es por ello que el gobierno de México no considera justificada la violación de los derechos humanos y libertades fundamentales de los migrantes en aras de proteger la seguridad del Estado.

123. México ha promovido desde 1999 la creación del mandato de la Relatora Especial de los Derechos Humanos de los Migrantes de la Comisión de Derechos Humanos y busca reafirmar el reconocimiento por parte de la comunidad internacional, de la situación de vulnerabilidad que enfrentan los migrantes.

124. En el marco del 61° periodo de sesiones de la CDH,⁴⁸ México presentó igualmente la resolución titulada “Derechos Humanos de los Migrantes” (2005/47), misma que fue adoptada por consenso. En esta resolución se promueve la extensión del mandato de la Relatoría Especial de los Derechos Humanos de los Migrantes de la Comisión de Derechos Humanos y se busca reafirmar el reconocimiento por parte de la comunidad internacional de la situación de vulnerabilidad que enfrentan los migrantes.

125. Asimismo, dicha resolución condena las manifestaciones de discriminación racial y xenofobia contra los migrantes, insta a los Estados a prohibir y perseguir dichas manifestaciones si se presentaran y a que sometan a la justicia todas las violaciones de las leyes laborales con respecto a las condiciones de trabajo de los trabajadores migrantes. Esta resolución también pide a los Estados que promuevan y protejan eficazmente los derechos humanos y las libertades fundamentales de todos los migrantes, independientemente de su condición migratoria.

126. En 2002, del 25 de febrero al 6 de marzo, la entonces Relatora Especial de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, Dra. Gabriela Rodríguez Pizarro, realizó una visita oficial a México, a invitación expresa del gobierno mexicano. La Relatora visitó, entre otros lugares, la estación migratoria de Iztapalapa y la frontera entre México y Estados Unidos.⁴⁹

127. Como resultado de dicha visita, la Relatora Especial efectuó algunas recomendaciones sobre los derechos humanos de los migrantes en México. En virtud de lo anterior, el Estado mexicano, a través de las distintas autoridades involucradas, ha tomado diversas medidas para la aplicación efectiva de las recomendaciones de la Relatora. La Relatora Especial observó que México ha realizado importantes esfuerzos para identificar con seriedad y autocrítica los problemas a los que se enfrentan los migrantes en su país. Consideró que es crucial pasar de esta fase de diagnóstico a la implementación de una política nacional de atención y protección a los migrantes. Esta política debe ser puesta en marcha desde la perspectiva de los derechos humanos y conjuntamente con la sociedad civil y debe traducirse en programas concretos.⁵⁰

⁴⁸ En el 61° periodo de sesiones de la Comisión de Derechos Humanos se presentaron las siguientes resoluciones: 2005/80 *Protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo*, aprobada sin votación. 2005/47 *Derechos Humanos de los Migrantes*, aprobada sin votación. 2005/47 *Derechos Humanos de las Personas con Discapacidad*, presentada conjuntamente con Suecia y aprobada sin votación. 2005/51 *Derechos Humanos y Cuestiones Indígenas*, presentada conjuntamente con Guatemala y aprobada sin votación. 2005/25 *La igualdad de las mujeres en materia de propiedad, acceso y control de la tierra y la igualdad de derechos a la propiedad y a una vivienda adecuada*, aprobada sin votación.

⁴⁹ Informe presentado por la Relatora Especial de los Derechos Humanos de los Migrantes de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones. (E/CN.4/2003/85/Add.2 y CN.4/2003/85/Add.3 y Corr.1). Anexo 13.

⁵⁰ *Ibidem*.

128. Por ello fue también de suma importancia incluir la protección de los derechos humanos de los migrantes en la elaboración del Programa Nacional de los Derechos Humanos y fortalecer la acción de protección de derechos humanos de los migrantes en los programas de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. En este sentido, se recomienda la creación de un plan de acción de cinco años que incluya los compromisos tomados por el gobierno mexicano durante la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia.

129. La Relatora Especial también propuso una serie de medidas concretas al gobierno mexicano en la puesta en práctica de esta política: el fortalecimiento de los recursos humanos y financieros del INM para que pueda ejercer autónomamente sus funciones de gestión migratoria y el fortalecimiento, a través de la dotación de recursos humanos propios, de un partida presupuestaria adecuada y capacitación en materia de gestión migratoria y derechos humanos, de los Grupos Beta, así como la ampliación y la consolidación de su presencia en lugares de alto riesgo. La Relatora Especial también animó al gobierno mexicano a capacitar a los elementos de la PFP involucrados en la labor de apoyo al INM en materia de gestión migratoria y derechos humanos y a limitar la intervención de otras fuerzas armadas o de seguridad pública en actividades de control migratorio. También consideró importante lanzar una campaña contra la extorsión y el abuso de migrantes indocumentados, con una penalización efectiva de los funcionarios implicados.⁵¹

130. La Relatora Especial recomendó igualmente que se finalice el proyecto de ampliación de la estación migratoria del Distrito Federal, teniendo en cuenta los estándares internacionales en esta materia. Finalmente, la Relatora Especial estima que las autoridades federales deben brindar asistencia, en colaboración con la sociedad civil, a los migrantes enfermos y heridos y ofrecer las facilidades necesarias para que éstos sean tratados física y psicológicamente de manera humanitaria. La Relatora Especial considera que tendría que existir un presupuesto especial para esto.⁵²

131. Con objeto de contar con elementos que le permitieran integrar su informe a la Comisión de Derechos Humanos, el 2 de noviembre de 2004, la Relatora solicitó al gobierno de México información sobre la implementación de sus recomendaciones. En ese sentido, el gobierno mexicano remitió a la Relatora, un informe detallado de las acciones llevadas a cabo para dar cumplimiento a sus recomendaciones y un documento con las observaciones de diversas organizaciones de la sociedad civil sobre las mismas y su aplicación.

132. Es importante destacar que el día 31 de marzo de 2004, la Corte Internacional de Justicia emitió su fallo en el *Caso Avena y otros nacionales mexicanos*, instaurado por México en contra de los Estados Unidos de América (31 de marzo de 2004, Lista General No. 128).

⁵¹ *Ibidem*.

⁵² Informe presentado por la Relatora Especial de los Derechos Humanos de los Migrantes de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones. (E/CN.4/2003/85/Add.2 y CN.4/2003/85/Add.3 y Corr.1). Anexo 13.

133. En su fallo, el principal órgano judicial de Naciones Unidas reconoció que Estados Unidos privó a 51 nacionales mexicanos de sus derechos conforme al artículo 36 de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares. Señaló que dichas violaciones deben ser revisadas y reconsideradas a través de mecanismos efectivos y de naturaleza judicial.

Organización de Estados Americanos

134. En el ámbito interamericano, México apoyó la creación de la Relatoría Especial para los Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y ha impulsado activamente la elaboración del Programa Interamericano para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos de los Migrantes.

135. En la resolución AG/RES.2027 (XXXIV-O/04), “Los derechos humanos de todos los trabajadores migratorios y de sus familias” aprobada por la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos el 8 de junio de 2004, se exhorta a los Estados a considerar la posibilidad de invitar al Relator Especial sobre Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, a que visite sus países a fin de que pueda desempeñar con eficacia su mandato.

136. En este sentido y accediendo a la invitación del gobierno mexicano, la Relatoría Especial para Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos visitó México del 25 de julio al 1º de agosto de 2002, con el objetivo de recabar información sobre la situación de los trabajadores migratorios.

137. Durante su estadía los funcionarios de la Relatoría visitaron tres ciudades: Ciudad de México, Tapachula y Ciudad Juárez, así como diversos puntos de la frontera entre México y Guatemala y de la frontera norte entre México y Estados Unidos. La delegación de la Relatoría sostuvo reuniones con diversos funcionarios de gobierno y representantes de organizaciones de la sociedad civil.

138. A partir de su visita a México la Relatoría Especial de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), llegó a varias recomendaciones mismas que fueron evaluadas y se encuentran en proceso de implementación.⁵³

139. Por otra parte, México solicitó a la Corte IDH, una Opinión Consultiva sobre las obligaciones que establece el derecho internacional en relación con el derecho a la asistencia consular en los casos de extranjeros detenidos por autoridades de un Estado receptor.

140. La consulta se relacionaba con las garantías judiciales mínimas y el debido proceso en el marco de la pena de muerte, impuesta judicialmente a extranjeros, a quienes el Estado receptor no había informado de su derecho a comunicarse y a solicitar la asistencia de las autoridades consulares del Estado de su nacionalidad.

⁵³ Se anexa el documento sobre las Recomendaciones de la Relatoría de Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Anexo 14.

141. En respuesta a la solicitud de México, el 1º de octubre de 1999, la Corte IDH emitió la Opinión Consultiva OC-16/99, que concluye que el Artículo 36 de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares reconoce al detenido extranjero derechos individuales, entre ellos, el derecho a la información sobre su prerrogativa a la asistencia consular, a los cuales corresponden deberes correlativos a cargo del Estado receptor. Asimismo, la Corte IDH concluyó que este artículo concierne a la protección de los derechos del nacional de otro Estado y está integrado a la normativa internacional de los derechos humanos.

142. Por lo que se refiere a los derechos de los niños, niñas y adolescentes la Corte IDH emitió la opinión consultiva OC-17/02, en la que señala que los niños son titulares de derechos y no sólo objeto de protección y que el “interés superior del niño” implica que el desarrollo de éste y el ejercicio pleno de sus derechos deben ser considerados como criterios rectores para la elaboración de normas y la aplicación de éstas en todos los órdenes relativos a la vida del niño. La familia constituye el ámbito primordial para el desarrollo del niño y el ejercicio de sus derechos. Por ello, el Estado debe apoyar y fortalecer a la familia, a través de las diversas medidas que ésta requiera para el mejor cumplimiento de su función natural en este campo. Estos principios también deben ser considerados en la elaboración de las políticas migratorias.

143. Es importante destacar que México ha adoptado una postura proactiva en los foros internacionales para defender el principio de no discriminación en el reconocimiento de derechos. México solicitó una nueva opinión consultiva a la Corte IDH a raíz de una decisión de la Suprema Corte de Justicia de EUA, de marzo de 2002, la cual dictaminó que los trabajadores indocumentados no tienen derecho a demandar a empresas que hayan violado la ley por despedirlos o castigarlos al ejercer sus derechos básicos.

144. Por ello, el 17 de septiembre de 2003, a petición del gobierno mexicano, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) de la Organización de Estados Americanos (OEA) señaló en la Opinión Consultiva número OC-18/03, que los Estados tienen la obligación de respetar y garantizar los derechos humanos laborales de todos los trabajadores, independientemente de su condición de nacionales o extranjeros y no tolerar situaciones de discriminación en perjuicio de éstos, en las relaciones laborales que se establezcan entre particulares.

145. Por otro lado y con base en la resolución AG/RES 1898 (XXXII-O/02) “Los derechos humanos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares”, aprobada en el XXXIII periodo de sesiones de la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (junio de 2003), se acordó crear un Programa Interamericano para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos de las Personas Migrantes, para lo cual, también a iniciativa de México, se instaló un Grupo de Trabajo encargado de elaborar dicho programa, tomado en cuenta las prioridades establecidas en las Cumbres de las Américas.

146. En mayo de 2005, se aprobó el Programa Interamericano para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos de los Migrantes, incluyendo los Trabajadores Migratorios y sus Familias.⁵⁴

⁵⁴ Resoluciones AG/RES. 2130 (XXXV-O/05) y AG/RES. 2141 (XXXV-O/05) de la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos.

147. El Programa Interamericano prevé, entre otras acciones, la identificación y el desarrollo de acciones de cooperación y el intercambio de mejores prácticas, la integración de las consideraciones de los derechos humanos de los migrantes y sus familias en el trabajo de los órganos, organismos y entidades de la OEA, teniendo en cuenta la perspectiva de género y la vinculación del trabajo que adelantan los órganos, organismos y entidades de la OEA, con el que desarrollan los Estados, las organizaciones multilaterales y la sociedad civil, incluyendo a los propios migrantes y sus familias.

D.1. Cooperación con la sociedad civil

148. Como parte de una política integral en materia de derechos humanos del Estado mexicano, el 11 de marzo de 2003 se constituyó formalmente la Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos (CPGDH), un órgano integrado por dependencias de la Administración Pública Federal en calidad de miembros permanentes y por organizaciones de la sociedad civil que participan como invitadas, con objeto de contribuir a la elaboración de la política gubernamental en el ámbito de los derechos humanos, así como a la coordinación de las acciones llevadas a cabo a nivel nacional e internacional en la materia.

149. Para su funcionamiento, la CPGDH es presidida por la Secretaría de Gobernación; la Secretaría de Relaciones Exteriores funge como vicepresidente. Esta Comisión se divide en diversas Subcomisiones, encargadas de abordar los distintos temas de derechos humanos y de proponer las políticas que el gobierno mexicano debe implementar para su adecuada promoción y protección.

150. Con base en la importancia del tema migratorio para México, se creó dentro de la Comisión de Política Gubernamental, la Subcomisión para la Protección de los Derechos Humanos de los Migrantes, con representantes de diversas autoridades involucradas y de miembros de OSC. La Subcomisión, aunque fue instalada formalmente el 14 de julio de 2004, dio inicio a sus trabajos preliminares en abril del mismo año, logrando un consenso entre dependencias y organizaciones de la sociedad civil sobre una agenda de trabajo puntual.⁵⁵

151. Esta Subcomisión está encargada de definir las bases y ejes rectores para garantizar el desarrollo de una política migratoria arraigada en una visión integral de los derechos humanos, poniendo especial énfasis en la situación de las mujeres, niños, niñas y adolescentes migrantes.

152. Es importante indicar que la participación de OSC en la CPGDH es de suma importancia para su adecuado funcionamiento ya que forman parte integral de la misma.⁵⁶

153. Asimismo, en el marco de las actividades de la CPGDH, se instituyó el Programa de Cooperación con la UE, el cual fue suscrito en diciembre de 2003 y presentado formalmente el 10 de febrero de 2004. Dicho Programa está dirigido a representantes de la sociedad civil y servidores públicos. Sus objetivos específicos son:

⁵⁵ Se anexa lista de organizaciones de la sociedad civil y la agenda de la Subcomisión. Anexo 15.

⁵⁶ Se anexa el Acuerdo por el que se crea la Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos. Anexo 16.

- Lograr la comprensión de la protección internacional y regional de los derechos humanos y de las obligaciones internacionales de México.
- Consolidar un espacio y propiciar una cultura de diálogo entre el gobierno y la sociedad civil.
- Facilitar el intercambio del conocimiento y experiencia necesarios para que cada Subcomisión elabore propuestas de políticas públicas basadas en normas y estándares internacionales de derechos humanos.
- Diseñar una campaña de difusión para transmitir la experiencia y los conocimientos derivados del Programa.⁵⁷

154. A la fecha se han organizado cuatro Seminarios dentro del Marco del Programa de Cooperación, incluyendo el Seminario Internacional “Los Derechos Humanos de los Migrantes” celebrado los días 22, 23 y 24 de junio de 2005.⁵⁸

155. Durante el seminario se puntualizaron algunas recomendaciones derivadas de la discusión, las que se expresan a continuación:

- Entregar de manera pronta el primer informe de México sobre el cumplimiento de la Convención.
- Declarar expresamente la aceptación del mecanismo de denuncias interestatales, así como del mecanismo de quejas individuales para conocimiento del Comité de revisión de la Convención.
- Aprovechar la participación de México en distintos foros internacionales sobre migración, con el fin de integrar el marco jurídico internacional sobre los derechos humanos de los trabajadores migratorios según la Convención; impulsar su ratificación especialmente por los países de destino; y continuar con el liderazgo mexicano en el tema.
- Construir un orden migratorio regional y aprovechar los espacios y mecanismos regionales para responder a los retos comunes, con la premisa básica de promover y proteger los derechos humanos de los migrantes.
- Crear mecanismos alternativos para difundir la Convención entre la población migrante analfabeta y los migrantes que no hablan español.

156. Asimismo, se consideró que resulta indispensable atender los derechos humanos de los migrantes por medio de una política de Estado transversal, de mediano plazo y estructuralista y revertir el enfoque asistencialista en la atención de aquéllos, integrándolos como sujetos proactivos en las iniciativas y políticas que se diseñen a su favor. Igualmente, se señaló la importancia de la coordinación extensiva en el tema migratorio entre los estados y municipios, tanto de México como de Estados Unidos y Guatemala, como una estrategia clave en la consideración integral del fenómeno.

⁵⁷ Ver página electrónica: <http://www.pdhumanos.org/>.

⁵⁸ Se anexa una copia de la Publicación “Derechos Humanos de los Migrantes” Programa de Cooperación sobre Derechos Humanos México- Comisión Europea. Anexo 17.

157. Actualmente, de acuerdo con la legislación, otras autoridades distintas a las migratorias pueden intervenir en las funciones de revisión e inspección migratoria. En este sentido, los expertos del seminario propusieron la pertinencia de que una sola autoridad sea la que esté facultada para realizar estas funciones, con el objeto de evitar confusiones y abusos en el trato al migrante y para brindarle atención al señalamiento hecho por las OSC. Además, se sugirió definir los criterios bajo los cuales una autoridad migratoria puede inspeccionar o revisar a un migrante, a fin de suprimir los abusos en la aplicación de la legislación migratoria.

158. Los expertos del seminario coincidieron en que una política de integración para los migrantes debe considerar al menos: el reconocimiento no sólo formal, sino efectivo del principio de igualdad de los derechos; la inclusión de los derechos económicos, sociales y culturales; el establecimiento de un plan urgente de apoyo a los menores migrantes no acompañados; ejercicio de ciertos derechos políticos (reunión, manifestación, entre otros) y la implementación de medidas eficaces contra la discriminación, ya que vulnera los derechos fundamentales y no permite la inclusión.

159. Por último, es importante señalar que uno de los objetivos fundamentales del gobierno mexicano es convertir la migración internacional en un factor efectivo de desarrollo económico y social del país, facilitando el ingreso de flujos benéficos para México, fomentando la utilización productiva de las remesas para el progreso de las comunidades de origen de migrantes y trabajando bajo el enfoque de entender la migración como responsabilidad compartida entre los gobiernos involucrados, que nos permita establecer convenios bilaterales o multilaterales que faciliten una gestión humana y eficiente de la migración.

II. Aplicación de la Convención

A. Principios Generales

Artículos 1 y 7. Aplicabilidad de la Convención, no discriminación en el reconocimiento de derechos.

160. Cabe destacar que el gobierno de los Estados Unidos Mexicanos hizo una reserva expresa a los artículos 18 y 22 de la Convención, visto el texto actual del artículo 33 de la Constitución Política de Estados Unidos Mexicanos y 125 de la Ley General de Población.⁵⁹

161. El artículo 33 de la Constitución mexicana señala que los extranjeros tienen derecho a las garantías que otorga el capítulo I de la propia Constitución, pero que el Ejecutivo de la Unión tendrá la facultad exclusiva de hacer abandonar el territorio nacional, inmediatamente y sin necesidad de juicio previo, a todo extranjero cuya permanencia se juzgue inconveniente. Asimismo, establece que los extranjeros no podrán de ninguna manera inmiscuirse en los asuntos políticos del país.

⁵⁹ El texto de la reserva es el siguiente: “El Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos hace reserva expresa a los artículos 18 y 22 de esta Convención, visto el texto actual del artículo 33 de la Constitución Política de Estados Unidos Mexicanos y 125 de la Ley General de Población”. Ver página electrónica: <http://www.ohchr.org/english/countries/ratification/13.htm#reservations>.

162. En ese sentido, el artículo 125 de la Ley General de Población contempla que al extranjero que incurra en las hipótesis previstas en los artículos 115, 117, 118, 119, 120, 121, 122, 123, 124, 126, 127 y 138, se le cancelará la calidad migratoria y será expulsado del país, sin perjuicio de que se le apliquen las penas establecidas en dichos preceptos.⁶⁰ Dichas hipótesis se refieren a lo siguiente: a) auxiliar, encubrir o aconsejar a cualquier individuo a violar las disposiciones de la LGP y su Reglamento; b) al que en materia migratoria presente o suscriba cualquier documento con firma falsa; c) al que no haya cumplido la orden de SEGOB para salir del territorio nacional dentro del plazo fijado por habersele cancelado su calidad migratoria; d) al extranjero que habiendo sido expulsado se interne nuevamente al territorio nacional sin haber obtenido un acuerdo de readmisión;⁶¹ e) al extranjero que se interne o se encuentre ilegalmente en el país; f) al extranjero que, por la realización de actividades ilícitas, viole los supuestos a los que está condicionada su estancia en México; g) al extranjero que dolosamente se ostente como poseedor de una calidad migratoria distinta de la que la SEGOB le haya otorgado; h) al extranjero que proporcione datos falsos con relación a su situación migratoria; i) en los casos en los que se atente contra la soberanía o la seguridad nacional, la expulsión será definitiva.

163. Por otro lado, actualmente el gobierno de México se encuentra evaluando la posibilidad de hacer la declaración prevista en el artículo 76 de la Convención, con el fin de reconocer la competencia del Comité para recibir y examinar quejas entre Estados y del artículo 77 para que dicho Comité pueda recibir y examinar quejas individuales.

164. En cuanto a la no discriminación, el artículo 1º de la Constitución Política de México prohíbe toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las capacidades diferentes, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

165. Por su parte, el artículo 3 de la Ley Federal del Trabajo (LFT) prohíbe la discriminación en el trabajo por motivo de raza, sexo, edad, credo, religión o condición social.⁶²

166. Resulta importante destacar la creación de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación (LFPED), publicada el 11 de julio de 2003. En el texto de la Ley, se reitera la prohibición de discriminar por cualquier motivo a la persona y se promueve una nueva cultura de reconocimiento y combate a la discriminación y de respeto irrestricto y universal de los derechos humanos.

167. Para lograr la aplicación de la LFPED se estableció un Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED), mismo que tiene por objetivo llevar a cabo acciones para prevenir y eliminar la discriminación y formular y promover políticas públicas para la igualdad de oportunidades y de trato en favor de las personas. Este organismo cuenta con un Consejo

⁶⁰ Artículo 125 de la Ley General de Población. Anexo 37.

⁶¹ De acuerdo con el Artículo 126 de la Ley General de Población, la Secretaría de Gobernación señalará el periodo durante el cual el extranjero no deberá reingresar al país. Durante dicho periodo sólo podrá ser readmitido por acuerdo expreso del Secretario de Gobernación o del Subsecretario respectivo.

⁶² Artículo 3 de la Ley Federal del Trabajo.

Consultivo y una Junta de Gobierno que contemplan una participación tanto gubernamental como ciudadana, la cual recibe e investiga las quejas, en el caso de que se trate de un acto discriminatorio cometido por un particular, o bien reclamaciones en el caso de que sea un servidor público o una autoridad federal quien haya cometido el acto discriminatorio en ejercicio de sus funciones,⁶³ a que haya lugar por presuntos actos discriminatorios cometidos por particulares o por servidores públicos y autoridades federales en el ejercicio de sus funciones.⁶⁴

168. Hay dos plazos para presentar la queja o la reclamación ante el CONAPRED:

- Un año, contado a partir de que el reclamante o quejoso tenga conocimiento de las conductas discriminatorias.
- Dos años, fuera de estas circunstancias, en casos de que la fecha señalada por el quejoso y reclamante sea contradictoria con la señalada por el agraviado.⁶⁵

169. El Consejo puede dictar medidas administrativas a aquellas personas o instituciones, incluyendo a servidores públicos que resulten responsables por actos discriminatorios. La imposición de estas medidas administrativas a los particulares se sujetará a que éstos se hayan sometido al convenio de conciliación correspondiente.

170. Además, el Código Penal para el Distrito Federal, publicado en la Gaceta Oficial del D.F. el 16 de julio de 2002, establece en el Título Décimo denominado “Delitos contra la dignidad de las personas” un tipo penal relativo a la “Discriminación”, el cual dispone una sanción de uno a tres años de prisión y de 50 a 200 días de multa al que veje o excluya a alguna persona o niegue y restrinja derechos laborales.⁶⁶

171. Igualmente, México forma parte de los siguientes instrumentos internacionales relevantes que garantizan la no discriminación: Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial y la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.

172. En materia migratoria, organizaciones de la sociedad civil han manifestado su inquietud por considerar que la legislación en la materia tiende a ser discriminatoria al restringir el derecho de acción en materia civil sobre procedimientos de divorcio entre extranjero/as y matrimonio

⁶³ Artículo 58 de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación.

⁶⁴ Para interponer una queja o una reclamación por un presunto acto discriminatorio, basta con dirigir una carta de queja al presidente del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, en la cual se incluyan:

1. Datos del quejoso o reclamante
2. Datos del o los agraviados, o la o las agraviadas
3. Descripción de los hechos
4. Firma del reclamante o quejoso/a, o huella digital

También se pueden entablar quejas y reclamaciones por vía telefónica o por correo electrónico (quejasyr@conapred.org.mx), aunque es necesario ratificarlo por escrito dentro de los cinco días hábiles siguientes a la presentación de la queja o la reclamación (Artículo 49 de la Ley Federal para Prevenir la Discriminación).

⁶⁵ Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, artículo 44.

⁶⁶ Artículo 206 del Código Penal del Distrito Federal.

entre extranjero/as y mexicanos/as, en particular el artículo 67 de la LGP, el cual refiere que para realizar cualquier acto jurídico ante una autoridad federal, local, municipal o notario público, el extranjero debe acreditar su legal estancia en el país. No obstante, el espíritu de dicha disposición pretende evitar que el extranjero cometa o sea víctima de ilícitos como la falsificación de documentos, el tráfico y la trata de personas, en especial los denominados matrimonios serviles.

Artículo 83. Derecho a una reparación efectiva.

173. En México está garantizado el derecho de un particular a una reparación efectiva, en caso de que el Estado incurra en alguna responsabilidad. En ese sentido, el 14 de junio de 2002, se publicó en el Diario Oficial de la Federación una reforma al artículo 113 constitucional, que entró en vigor el 1° de enero de 2004, en la que se define la responsabilidad del Estado de reparar el daño:

“Las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones; las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas. Dichas sanciones, además de las que señalen las leyes, consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones a que se refiere la fracción III del artículo 109, pero que no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados.

La responsabilidad del Estado por los daños que con motivo de su actividad administrativa irregular, causa en los bienes o derechos de los particulares será objetiva y directa. Los particulares tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes.”

174. Con la reforma, la Constitución contempla que la responsabilidad del Estado por las actuaciones de sus funcionarios en ejercicio quedará probada con el daño que con motivo de la actividad administrativa irregular se haya causado en los bienes o derechos de los particulares, a diferencia de la regulación actual en materia civil en la que se estipula que la responsabilidad del Estado queda sujeta a la comprobación de la actuación irregular de sus funcionarios.

175. Asimismo, entró en vigor el 1 de enero de 2005 la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial por medio de la cual el Estado es responsable por los daños que causen sus funcionarios en el ejercicio de las funciones que les estén encomendadas.

176. La Convención refiere el derecho de los trabajadores migratorios a solicitar una indemnización en caso de expulsión revocada.⁶⁷ En este supuesto, el trabajador migratorio y sus familiares pueden optar por dos vías para obtener una reparación efectiva: la no judicial y la vía judicial.

⁶⁷ Artículo 83 de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares.

177. Por lo que respecta a la vía no judicial, pueden recurrir ante la Secretaría de la Función Pública para solicitar que se inicie un procedimiento administrativo en contra del servidor público que dictó la orden de expulsión. En caso de que esa Secretaría determine la responsabilidad del servidor público y ésta haya causado daños y perjuicios a los agraviados, éstos pueden acudir al Órgano Interno de Control del INM para que emita el dictamen correspondiente para el pago de la indemnización. Asimismo, cuando se haya aceptado una recomendación de la institución a la que legalmente le compete la vigilancia y defensa de los derechos humanos, en la que se proponga la reparación de daños y perjuicios, la dependencia que corresponda se limitará a determinarlos en cantidad líquida y emitir la orden de pago respectiva.

178. Igualmente, los ofendidos pueden optar por la vía judicial y solicitarle a dicha autoridad el pago de la indemnización por daños y perjuicios y, en su caso, el daño moral al que se refiere el Código Civil Federal.⁶⁸

179. Sin embargo, la legislación penal vigente no contempla regulación alguna que establezca un procedimiento determinado que pueda ser tramitado por los particulares para reclamar al Estado el pago de indemnización en caso de revocación de una sentencia condenatoria.

Artículo 84. Deber de aplicar las disposiciones de la Convención.

180. Como se mencionó anteriormente, nuestro país aplica las disposiciones de la Convención a todos los trabajadores migratorios y a sus familiares, puesto que al ser la Convención un tratado internacional debidamente aprobado, ésta toma carácter de ley suprema.

181. Sin embargo, uno de los problemas que presenta actualmente el marco legislativo es que las ofensas o infracciones de carácter migratorio pueden estar sujetas a procedimientos penales, según lo establecido en la LGP, aunque en la práctica esto no sucede. Los migrantes indocumentados son devueltos a sus países de origen, sin que la autoridad interponga un recurso penal o proceso penal en su contra. Lo anterior, resulta una ambigüedad legislativa que abre una distinción entre la ley y la práctica.

182. Tomando en consideración estos vacíos y contradicciones legales, el gobierno de México está revisando el marco legal vigente en el ámbito de la gestión migratoria, con el objeto de que su premisa fundamental sea el estricto respeto de los derechos humanos de los migrantes y que además responda a las necesidades de regulación migratoria del país y a los compromisos adquiridos por México en el ámbito internacional.

183. Asimismo, se está revisando la reserva que el Estado mexicano interpuesto al artículo 22, párrafo 4 de la presente Convención.

184. Otras de las disposiciones que se están analizando para su eventual armonización son: contemplar en la legislación el derecho de un migrante a iniciar procedimientos para que un

⁶⁸ De acuerdo con el Artículo 1915 del Código Civil Federal la reparación del daño debe consistir a elección del ofendido en el restablecimiento de la situación anterior, cuando ello sea posible, o en el pago de daños y perjuicios.

tribunal determine la legalidad de la privación de la libertad por aseguramiento, de conformidad con la Convención;⁶⁹ analizar la posibilidad de crear una característica migratoria específica para los trabajadores migratorios, de conformidad con la Convención,⁷⁰ que incluya las distintas modalidades que contempla este instrumento;⁷¹ prever en la legislación la posibilidad de que los trabajadores de temporada que hayan estado empleados en el país durante un periodo de tiempo considerable puedan realizar otras actividades remuneradas, con arreglo de la Convención.⁷²

185. Cabe mencionar que la eventual promulgación de una nueva ley migratoria requiere un proceso de negociación y cabildeo entre las distintas fuerzas políticas representadas en el Congreso de la Unión, así como entre los actores involucrados en la temática migratoria.

B. Derechos humanos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares

Artículo 8. Derecho a salir libremente de cualquier Estado, incluido su Estado de origen y a regresar a él.

186. El artículo 11 de la Constitución Política establece que todo hombre tiene derecho a entrar y salir de la República, viajar por su territorio y mudar de residencia, sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvo-conducto u otros requisitos semejantes.

187. De la lectura de este precepto constitucional, si bien es cierto que se desprende la libertad de tránsito de que gozan no sólo los mexicanos, sino todo hombre y mujer, sin distinción de nacionalidad. Asimismo, en esta garantía el constituyente limita a las facultades de la autoridad administrativa previstas en las leyes migratorias en cuanto a la salida y entrada del país de mexicanos y extranjeros.

188. A fin de garantizar el derecho de los migrantes a la libre circulación, se creó en diciembre de 1989 el Programa Paisano, con la suma de esfuerzos de 15 Secretarías y dos entidades del Ejecutivo Federal, así como tres Procuradurías. El Programa Paisano es una de las acciones del gobierno mexicano, de carácter permanente, para que los trabajadores migratorios mexicanos no sean víctimas de prácticas de corrupción y extorsión y puedan regresar en cualquier momento y permanecer en su país.

⁶⁹ Artículo 16, párrafo 8 de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares.

⁷⁰ Artículo 2 de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares.

⁷¹ Trabajador fronterizo, trabajador de temporada, marino, trabajador en una estructura marina, trabajador itinerante, trabajador vinculado a un proyecto, trabajador con empleo concreto, y trabajador por cuenta propia.

⁷² Artículo 59, párrafo 2 de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares.

189. El Instituto Nacional de Migración, en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores, realizó durante el 2004 un tiraje de 2,250,000 ejemplares de la Guía Paisano,⁷³ la cual contiene información relevante sobre los programas gubernamentales de atención a migrantes, orientación sobre servicios, así como las instancias a las que se puede acudir en caso de sufrir una violación de sus derechos.

190. En 2003, el Colegio de la Frontera Norte realizó una evaluación del Programa Paisano, el que indicaba un 98% de satisfacción del servicio proporcionado por el Programa. Sin embargo, aún es necesario trabajar en ampliar la difusión e información preventiva en Estados Unidos; la participación de la sociedad civil; una mayor capacitación y sensibilización de funcionarios públicos; y, generar confianza entre los paisanos para que presenten sus quejas y se pueda dar un puntual seguimiento de éstas.

Artículos 9 y 10. Derecho a la vida, prohibición de la tortura, prohibición de los tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes.

191. El 23 de enero de 1986, México ratificó la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruels, Inhumanas o Degradantes. Asimismo, ratificó el 22 de junio de 1987, la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura. Asimismo, la tortura y los malos tratos están prohibidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el artículo 20.4 y en el artículo 22.

192. Por su parte, el artículo 3 de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura de 1991 tipifica la tortura de la siguiente manera: “Comete el delito de tortura el servidor público que, con motivo de sus atribuciones, inflija a una persona dolores o sufrimientos graves, sean físicos o psíquicos con el fin de obtener, del torturado o de un tercero, información o una confesión, o castigarla por un acto que haya cometido o se sospeche ha cometido, o coaccionarla para que realice o deje de realizar una conducta determinada.” 192. Con la promulgación de esta ley, México cumple con su obligación internacional de tipificar a la tortura como delito en la legislación penal de acuerdo a los estándares internacionales. Sin embargo, no existe una tipificación uniforme en la legislación de las diversas entidades federativas.⁷⁴ Por esta razón, el 10 de diciembre de 2004, se creó el Acuerdo Nacional para el Combate a la Tortura. Este acuerdo refleja los compromisos mínimos del Gobierno Federal y los Gobiernos de los Estados para el combate a la tortura.

193. Por otro lado, el 2 de diciembre de 2000 el Presidente Vicente Fox y Mary Robinson, entonces Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, firmaron un *Programa de Cooperación Técnica*.

194. Entre febrero y agosto de 2001 se ejecutó la primera fase del Programa, que consistió en la celebración de seminarios de capacitación para el combate a la tortura, en particular para la

⁷³ Se anexa una copia de la Guía Paisano. Anexo 18.

⁷⁴ Ver Informe de México al Comité Contra la Tortura, en cumplimiento del Artículo 19 de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruels, Inhumanos o Degradantes. Medidas adoptas en el período 1997-2003 en cumplimiento de las obligaciones establecidas por la Convención, en la página electrónica www.sre.gob.mx/substg/

aplicación de dos protocolos modelo sobre el diagnóstico médico de la tortura e identificación de tortura en materia forense, con base en normas internacionales.

195. El gobierno de México firmó el Acuerdo Marco para la segunda fase del Programa de Cooperación Técnica en octubre de 2001 y en seguimiento a la invitación del gobierno mexicano a la Alta Comisionada para los Derechos Humanos, se promovió ante el Senado la aprobación del acuerdo de sede para el establecimiento de una oficina de la Alta Comisionada en México. El Decreto por el que se aprobó dicho acuerdo se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 21 de febrero de 2003.

196. Dentro de las primeras acciones del Programa figuró la elaboración de un diagnóstico sobre la situación de derechos humanos, mismo que fue realizado por cuatro expertos mexicanos independientes seleccionados por la Oficina de la Alta Comisionada mediante un proceso de participación amplio.

197. Asimismo, la Procuraduría General de la República solicitó la asistencia técnica de organizaciones internacionales expertas en el tema; para tal fin, se requirió la opinión del International Rehabilitation Council for Torture Victims (IRCT) y de Physicians for Human Rights (PHR). Ambas organizaciones contribuyeron de manera determinante para forjar la elaboración y consolidación del Dictamen Médico/Psicológico Especializado para Casos de Posible Tortura y/o Maltrato de la Procuraduría General de la República. Dicho dictamen es el resultado del proceso de contextualización del Protocolo de Estambul, el cual consiste en la adecuación de estos principios médicos de documentación e investigación eficaces con las normas jurídicas que regulan el delito de tortura tanto en su fase de indagación por parte del Ministerio Público como en la etapa de instrucción ante el juez.

198. El 18 de agosto de 2003 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Acuerdo Número A/057/2003 del Procurador General de la República, mediante el cual se establecen las directrices institucionales que deberán seguir los peritos médicos legistas y/o forenses de la Procuraduría General de la República, para la aplicación del Dictamen Médico/Psicológico Especializado para Casos de Posible Tortura y/o Maltrato en contra de probables responsables de la comisión de hechos delictivos, a través del cual se informará al Ministerio Público de la Federación el resultado del examen médico/psicológico que se practique a cualquier persona que alegue haber sido torturada y/o maltratada, a fin de comprobar la existencia de tales abusos.

199. El Agente del Ministerio Público ordenará a los peritos médicos legistas y/o forenses, la práctica del Dictamen Médico/ Psicológico Especializado para Casos de Posible Tortura y/o Maltrato en los siguientes supuestos:

- Cuando así lo denuncie cualquier persona que alegue haber sido objeto de tortura y/o maltrato, su representante legal o un tercero.
- Cuando a juicio del perito médico legista y/o forense que lleve a cabo el examen del detenido, existan signos o indicios de posible tortura y/o maltrato.
- Cuando lo instruya el Procurador General de la República.

200. Además, el 23 de septiembre de 2003 el Presidente de la República firmó el Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o

Degradantes. El 17 de marzo de 2004 el Ejecutivo Federal envió el Protocolo al Congreso de la Unión para su aprobación, mismo que fue ratificado en de abril de 2005.

Artículo 11. Prohibición de la esclavitud y la servidumbre.

201. El artículo 5 de la Constitución Política prohíbe la esclavitud en México. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por este solo hecho, su libertad y la protección de las leyes mexicanas. La misma disposición también establece que nadie puede ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento, salvo el trabajo impuesto como pena por la autoridad judicial.

202. En el ámbito internacional México es parte del Convenio No. 29 sobre el Trabajo Forzoso⁷⁵ y del Convenio No. 105 sobre la Abolición del Trabajo Forzoso,⁷⁶ ambos instrumentos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). También es parte de la Convención sobre la esclavitud,⁷⁷ y la Convención suplementaria sobre la abolición de la esclavitud, la trata de esclavos y las instituciones y prácticas análogas a la esclavitud.⁷⁸

Trata de personas

203. Dada la porosidad de la frontera sur y los constantes flujos migratorios de carácter irregular, la trata de personas en México es más evidente en esta región, en particular en Chiapas, en donde prolifera la prostitución de migrantes guatemaltecos, hondureños y salvadoreños, en especial de mujeres y hombres jóvenes, además de la explotación laboral o servidumbre de mujeres, jóvenes y niños no acompañados que buscan trabajo en la agricultura o en el servicio doméstico, aunado a los embates de las bandas juveniles (“maras”) de Centroamérica que tradicionalmente atacaban a los migrantes irregulares y ahora se están involucrando con la trata de personas.⁷⁹

204. Sin embargo, este delito no es privativo de la frontera sur. De acuerdo con UNICEF, de las 32 entidades que conforman el país, 21 están involucradas en la explotación sexual, destacando las localidades de Ciudad Juárez, Tapachula y Tijuana, así como, Acapulco, Cancún y Guadalajara.⁸⁰

⁷⁵ El Convenio 29 sobre el Trabajo Forzoso fue ratificado por México el 12 de mayo de 1934.

⁷⁶ El Convenio 105 sobre la Abolición del Trabajo Forzoso fue ratificado por México el 1º de junio de 1959.

⁷⁷ Convención sobre la Esclavitud Firmada en Ginebra el 25 de septiembre de 1926 Entrada en vigor: 9 de marzo de 1927, de conformidad con el artículo 12, México es parte desde el 3 de febrero de 1954.

⁷⁸ Convención suplementaria sobre la abolición de la esclavitud, la trata de esclavos y las instituciones y prácticas análogas a la esclavitud. Adoptada por una Conferencia de Plenipotenciarios convocada por el Consejo Económico y Social en su resolución 608 (XXI), de 30 de abril de 1956. Entrada en vigor: 30 de abril de 1957, de conformidad con el artículo 13. México es parte desde el 7 de septiembre de 1956.

⁷⁹ Información del Instituto Nacional de Migración.

⁸⁰ Ver página electrónica <http://www.unicef.org/mexico/>

205. Cabe precisar que en México no existe un marco normativo que tipifique la trata de personas y no ha habido hasta ahora una política de asistencia a las víctimas. Si bien es cierto que el Código Penal Federal, la Ley General de Población, la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada y los Códigos Penales de las Entidades Federativas inclusive, contemplan algunos tipos penales vinculados con la explotación y privación de la libertad de las personas, tales como lenocinio, pornografía infantil, tráfico de menores, tráfico de indocumentados, entre otros, no existe sin embargo un tipo penal específico a la trata.

206. En algunos Estados se encuentra tipificado como delito la trata de personas, específicamente en Quintana Roo, Guerrero, Coahuila, Hidalgo, San Luis Potosí, Sinaloa, Tabasco y Veracruz. Sin embargo, estas legislaciones estatales nacionales, solamente retoman una sola de las modalidades de la trata que es la explotación sexual.⁸¹

207. Consciente de esta problemática, México ha manifestado su compromiso para combatir este delito al más alto nivel internacional. Prueba de ello, es la ratificación del Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños de diciembre de 2000, que complementa la Convención Internacional contra el Crimen Transnacional Organizado y que entró en vigor el 25 de diciembre de 2003.

208. Asimismo, se han presentado las siguientes iniciativas de ley en el Congreso de la Unión para sancionar y prevenir la trata de personas en nuestro país:

- El 16 de junio de 2004, se presentó al Pleno de la Comisión Permanente una iniciativa de ley que contiene el proyecto de decreto que reforma el Código Penal Federal y el Código Federal de Procedimientos Penales, a fin de reforzar los mecanismos que protegen a las niñas, niños y adolescentes, mediante la tipificación de los delitos de pornografía y lenocinio infantiles, así como trata de personas, como delitos que se persiguen de oficio e imprescriptibles.
- El 18 de marzo de 2004, se presentó al Pleno de la Cámara de Diputados una iniciativa que reforma artículos de la Ley General de Población, de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada y del Código Federal de Procedimientos Penales, a fin de perfeccionar la coordinación entre las instituciones para combatir el tráfico de personas.
- El 25 de marzo de 2004, se presentó al Pleno de la Cámara de Diputados una iniciativa con proyecto de decreto que reforma, adicional y deroga diversas disposiciones del Código Penal Federal, de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada y de la Ley de Protección de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes. Ello, para establecer lineamientos que permitan a las autoridades la adecuada atención de menores que son víctimas de explotación sexual comercial y trata de personas.
- El 30 de noviembre de 2004, se presentó al Pleno de la Cámara de Diputados una iniciativa que adiciona tres párrafos y cinco numerales al artículo 400 del Código Penal Federal, con objeto de que no opere el concepto de exclusión de responsabilidad penal para los familiares

⁸¹ Se anexan los tipos penales de trata de personas de las legislaciones estatales. Anexo 19.

de personas que cometan los delitos de secuestro, homicidio, delitos contra la salud y tráfico de personas.

- El 9 de diciembre de 2004, se presentó al Senado de la República la iniciativa de Ley para prevenir y sancionar la trata de personas, que adiciona la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada y el Código Federal de Procedimientos Penales, con la finalidad de incorporar al derecho nacional los lineamientos y principios internacionales fundamentales para prevenir, tipificar y sancionar la trata en el ámbito federal, con la cooperación de las autoridades involucradas en las distintas esferas de gobierno.

209. Dichas iniciativas se encuentran en proceso de análisis dentro de las respectivas Comisiones del Congreso.

210. México realiza importantes esfuerzos de coordinación interinstitucional para combatir este crimen: el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN) se encarga de coordinar el proceso de inteligencia para detectar a los delincuentes; el INM formula querrelas por violación a la LGP. Por su parte, la Policía Federal Preventiva (PFP) coadyuva en operativos y presenta denuncias de hechos ante la Procuraduría General de la República; la Agencia Federal de Investigación (AFI) recopila información y ejecuta mandatos judiciales. Todas estas instituciones unen esfuerzos para detener a los tratantes y salvaguardar la seguridad del Estado mexicano.

211. En materia de protección a víctimas extranjeras, las autoridades migratorias están en posibilidad de otorgar una calidad y característica migratoria, como la No Inmigrante Visitante (FM3) que les permita permanecer, de manera temporal en el país, a fin de que puedan presentar las denuncias correspondientes y participar en los procesos legales.⁸²

212. Uno de los principales retos actuales de la comunidad internacional y de nuestro país es combatir el desconocimiento y la desinformación sobre las implicaciones del fenómeno de la trata y sus secuelas en las víctimas que la padecen. Por ello, el 14 de octubre de 2004, la Comisión Interamericana de Mujeres (CIM), organismo especializado de la OEA, la Organización Internacional para las Migraciones, el Instituto Nacional de las Mujeres y el Instituto Nacional de Migración presentaron el proyecto “Combate a la Trata de Mujeres, Adolescentes, Niños y Niñas en México.”

213. Dicho proyecto, busca dar respuesta, a dos obstáculos básicos: la falta de información veraz y objetiva sobre la trata en el país y el conocimiento aún limitado sobre el concepto de trata de personas, sus alcances, los acuerdos internacionales y los aspectos legales involucrados.

214. Diversas actividades se han llevado a cabo en el ámbito nacional desde el inicio del Proyecto hasta octubre del año 2005, tales como:

- Producción de dos documentos de trabajo sobre las dimensiones y el alcance de la trata de personas en las fronteras norte y sur del país.

⁸² Se anexa acuerdo sobre protección a víctimas extranjeras. Anexo 20.

- Realización de cuatro talleres de capacitación en la ciudad de Monterrey, Nuevo León, en la ciudad de Tuxtla Gutiérrez, Chiapas y dos en la Ciudad de México, en los cuales se ha capacitado a funcionarios, académicos, organizaciones civiles y medios de comunicación sobre la dinámica de la trata de personas, la asistencia a víctimas y el marco jurídico internacional en la materia.
- Para octubre de 2005 se prevé la celebración de un seminario de cierre, en el cual se realizará una breve presentación de actividades y del impacto de los resultados obtenidos durante los cuatro talleres de capacitación impartidos a funcionarios públicos. También se distribuirá un folleto informativo/educativo sobre la trata de personas.

215. En el ámbito de la cooperación bilateral, el 23 de abril de 2004, durante la visita oficial del Presidente Vicente Fox a Guatemala, se suscribió el Memorándum de Entendimiento para la Protección de las Mujeres y de los Menores de Edad Víctimas de la Trata y Tráfico de Personas en la frontera entre México y Guatemala, el cual entró en vigor el 22 de febrero de 2005.⁸³

216. Además, el 17 de mayo de 2005 se firmó el Memorándum de Entendimiento para la Protección de las Personas, especialmente Mujeres y Menores de Edad Víctimas de la Trata y Tráfico Ilícito, México – El Salvador.⁸⁴

217. Se encuentran en proceso de negociación dos Memoranda con Brasil y Ecuador, para el combate al tráfico y a la trata de personas.

218. En noviembre del 2004, la Secretaría de Gobernación, a través del INM y en coordinación con la Cancillería y la PGR, organizaron el Seminario Internacional sobre Trata de Personas, a fin de difundir el contenido del Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños, y establecer las bases de discusión sobre el fenómeno, contribuyendo mediante el análisis y el intercambio de ideas, a la aplicación del Protocolo en México.

219. A principios de 2005 se creó el Subgrupo Intersecretarial de Trata de Personas, en el marco del Subgrupo de Tráfico de Migrantes del Grupo Plenario de Procuración de Justicia México – Estados Unidos (*Senior Law Enforcement Plenary Group*), dada la relevancia que ha cobrado el fenómeno de la trata de personas a nivel internacional. Su objetivo es el de coordinar e intercambiar información sobre las acciones que cada dependencia lleva a cabo para combatir el tráfico de personas. El Grupo es presidido por la Procuraduría General de la República.

220. Se está considerando la formalización del Subgrupo a través de la creación de una comisión intersecretarial cuya principal función sea analizar y autorizar lineamientos de política exterior en la materia.

⁸³ Se anexa Memorándum de Entendimiento para la Protección de las Mujeres y de los Menores de Edad Víctimas de la Trata y Tráfico de Personas en la frontera entre México y Guatemala. Anexo 21.

⁸⁴ Se anexa Memorándum de Entendimiento para la Protección de las Personas, especialmente Mujeres y Menores de Edad Víctimas de la Trata y Tráfico Ilícito, México-El Salvador. Anexo 22.

221. Una de las actividades del Subgrupo ha sido la de valorar y desarrollar elementos para la negociación con Estados Unidos de una Carta de Entendimiento, a través de la cual se hará la aportación de 8.2 millones de dólares en programas de cooperación para el combate a la trata de personas en nuestro país. La propuesta de EUA se compone de 7 proyectos a fin de fortalecer las actividades dirigidas al combate de la trata de personas.

222. Los proyectos comprenden: investigación de casos, desmantelamiento de organizaciones criminales, procuración de justicia, atención a víctimas y reinserción social, difusión de información y concientización de la población sobre la trata de personas, apoyo a una red de albergues e instancias de protección a víctimas.

223. La OIM y el gobierno de México se encuentran en negociaciones para llevar a cabo un proyecto que buscará atender la problemática de la trata de personas en nuestro país. Dicho proyecto se denomina *Construcción de una Red de Apoyo para la Atención Integral de Víctimas en las Fronteras Norte y Sur de México*, en donde participarían diversos actores de organizaciones no gubernamentales e instituciones civiles de forma coadyuvante. El proyecto tendría una duración de dos años y se destinaría un monto de 1 millón de dólares para su implementación.⁸⁵

224. Dicho proyecto tiene como objetivo construir una red de apoyo para la atención de las víctimas, fundamentalmente menores sexualmente explotados, en las fronteras norte y sur de México, que les brinde albergue, protección, transporte para su retorno y asistencia para su reintegración a sus lugares de origen.

225. No obstante las acciones mencionadas, el gobierno de México está consciente que no existe un mecanismo ideal e infalible para combatir la trata de personas mientras las causas que favorecen el reclutamiento de las víctimas de este ilícito, como es la pobreza y la falta de oportunidades, sigan latentes en nuestras sociedades y la migración sea para muchas personas en el mundo una necesidad de sobrevivencia y no una alternativa de vida. Solamente la suma de esfuerzos de los Estados, los organismos internacionales y un continuo proceso de consulta y análisis con la sociedad civil especializada en los derechos de las víctimas sujetas a trata de personas podrán hacerle frente a este delito.

Artículos 12, 13 y 26. Libertad de expresión; libertad de pensamiento, de conciencia y religión; derecho a afiliarse libremente a cualquier sindicato.

226. El derecho a la libertad de pensamiento, conciencia y religión está garantizado en el artículo 24 constitucional el cual establece que todo hombre es libre para profesar la creencia religiosa que más le agrade y para practicar las ceremonias, devociones o actos del culto respectivo, siempre que no constituyan un delito o falta penados por la ley. El Congreso no puede dictar leyes que establezcan o prohíban religión alguna. Los actos religiosos de culto público se celebrarán ordinariamente en los templos. Los que extraordinariamente se celebren fuera de éstos se sujetarán a la ley reglamentaria.

⁸⁵ Información del Instituto Nacional de Migración.

227. Asimismo, el artículo 3 de la Constitución obliga al Estado a que la educación que éste imparta debe ser laica y por tanto, ajena a cualquier doctrina religiosa.

228. La Constitución en su artículo 6 establece que la manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de terceros, provoque algún delito o perturbe el orden público; el derecho a la información será garantizado por el Estado.⁸⁶

229. Además, constitucionalmente es inviolable la libertad de escribir y publicar escritos sobre cualquier materia. Ninguna ley ni autoridad puede establecer la previa censura ni exigir fianza a los autores o impresores, ni coartar la libertad de imprenta, que no tiene más límites que el respeto a la vida privada, a la moral y a la paz pública.⁸⁷

230. La única limitante para que un extranjero ejerza la libertad de expresión en el país está establecida en el artículo 33 de la Constitución la cual dispone que los extranjeros no pueden, de ninguna manera, inmiscuirse en los asuntos políticos del país, lo que es aplicable a los trabajadores migratorios en México.

231. Con respecto al derecho del trabajador migratorio a formar o no parte de un sindicato, el artículo 372 de la LFT establece que un trabajador migratorio en México tiene la libertad de afiliarse a cualquier sindicato. La única restricción para los extranjeros que estipula dicho precepto legal, es la prohibición de participar en la directiva de los mismos.

Artículos 14 y 15. Prohibición de las injerencias arbitrarias o ilegales en la vida privada, familia, hogar, correspondencia u otras comunicaciones; prohibición de la privación arbitraria de los bienes.

232. La Constitución en su artículo 16 establece que nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.⁸⁸

233. En el caso de los trabajadores migratorios que se encuentran en el país de manera indocumentada, la autoridad migratoria u otra autoridad que colabore con el INM en la aplicación de las leyes migratorias, como por ejemplo la Policía Federal Preventiva (PFP), podrán asegurar temporalmente al migrante en una estación migratoria,⁸⁹ a fin de esclarecer su situación legal y decidir sobre su eventual expulsión del país, así como realizar visitas de inspección a un determinado domicilio, previa denuncia de un caso en particular y levantamiento del acta correspondiente, cuando se presuma que una persona o grupo de personas se encuentran en una situación irregular en el país.

⁸⁶ Artículo 6 de la Constitución Política de México.

⁸⁷ Artículo 7 de la Constitución Política de México.

⁸⁸ Artículo 16 de la Constitución Política de México.

⁸⁹ Ver Estadísticas Migratorias, página 13. Anexo 1 y Anexo 36.

234. Por su parte, el artículo 27 de la Constitución establece que las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización. En ese sentido, el artículo 66 de la LGP autoriza a los extranjeros, independientemente de su calidad migratoria y sin permiso de SEGOB, la posibilidad de adquirir valores de renta fija o variable, bienes inmuebles urbanos y derechos reales sobre los mismos. Asimismo, la Constitución mexicana señala que en una franja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta en las playas, por ningún motivo podrán los extranjeros adquirir el dominio directo sobre tierras y aguas.⁹⁰

Artículos 16 (párrafos. 1 a 4), 17 y 24. Derecho a la libertad y la seguridad personal; protección contra la detención o prisión arbitraria; reconocimiento de la personalidad jurídica.

235. La Constitución en su artículo 16 establece que no podrá librarse orden de aprehensión sino por la autoridad judicial y sin que preceda denuncia o querrela de un hecho que la ley señale como delito, sancionado cuando menos con pena privativa de libertad y existan datos que acrediten el cuerpo del delito y que hagan probable la responsabilidad del indiciado.⁹¹

236. Cabe mencionar que las facultades de verificación y vigilancia de los extranjeros en México, incluidos los trabajadores migratorios, se ejercen a través del personal de los servicios migratorios del INM y de la PFP. Las verificaciones deben ejecutarse con apego a la legislación aplicable y con pleno respeto a los derechos humanos de los migrantes.⁹²

237. El Gobierno mexicano reconoce que el hecho de que algunas de las infracciones relacionadas con la migración son tanto administrativas como penales⁹³ genera confusión, con respecto a cual de las dos vías se debe tomar, por lo que tanto las competencias de las dependencias que colaboran con el INM en la aplicación de las leyes migratorias como los criterios para solicitar la documentación de un migrante, son dos temas que se están analizando en el marco de la revisión de la legislación migratoria vigente que se está llevando a cabo por las autoridades competentes.

⁹⁰ Artículo 27 fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: I. Sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas tienen derecho para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones o para obtener concesiones de explotación de minas o aguas. El Estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros, siempre que convengan ante la Secretaría de Relaciones en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes y en no invocar por lo mismo la protección de sus gobiernos por lo que se refiere a aquéllos; bajo la pena, en caso de faltar al convenio, de perder en beneficio de la Nación, los bienes que hubieren adquirido en virtud de lo mismo. En una franja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta en las playas, por ningún motivo podrán los extranjeros adquirir el dominio directo sobre tierras y aguas.

El Estado, de acuerdo con los intereses públicos internos y los principios de reciprocidad, podrá, a juicio de la Secretaría de Relaciones, conceder autorización a los Estados extranjeros para que adquieran, en el lugar permanente de la residencia de los Poderes Federales, la propiedad privada de bienes inmuebles necesarios para el servicio directo de sus embajadas o legaciones.

⁹¹ Artículo 16 de la Constitución Política de México.

⁹² Información del Instituto Nacional de Migración.

⁹³ Por ejemplo, el artículo 123 de la Ley General de Población (Anexo 37) señala que se impondrá pena hasta de dos años de prisión, y multa de trescientos a cinco mil pesos, al extranjero que se interne ilegalmente al país. Aunque en la práctica esto no sucede, puesto que los migrantes indocumentados son expulsados del país sin recurso o proceso penal, resulta una ambigüedad legislativa que abre una distinción entre la ley, la práctica y el discurso oficial de no criminalización del migrante. Por ello, se está trabajando en una reforma de la legislación migratoria.

238. Por su parte, organizaciones de la sociedad civil han señalado en diversos foros la necesidad de definir procedimientos en los operativos de verificación. Una propuesta en la materia es que sea una sola autoridad la que conduzca los operativos de verificación y control, dado que actualmente intervienen otras instancias. Estas propuestas y otras en la materia, están siendo analizadas en el marco de la citada revisión legislativa que está realizando el gobierno de México.

239. En materia migratoria, la LGP prevé la figura del “aseguramiento”, la cual implica la privación temporal de la libertad de los extranjeros que se encuentren en una situación irregular en el país, a fin de esclarecer su situación migratoria y, en su caso, proceder a su expulsión por incurrir en diversas violaciones a la ley.⁹⁴

240. México está convencido de que la migración de indocumentados, en la mayoría de los casos, se da por factores económicos, por la disparidad de salarios o por la necesidad de buscar la reunificación familiar, por lo que se está trabajando en hacer transparente la operación institucional, en combatir la corrupción y en fomentar y facilitar la migración productiva para el desarrollo del país.

241. Algunas OSC han señalado también que no existe proporción entre las actividades de promoción de los derechos humanos realizadas en organismos internacionales por la Secretaría de Relaciones Exteriores, así como las actividades y asignación presupuestal para la protección de los mexicanos en el exterior, en comparación con los esfuerzos concretos para la protección real de los derechos de los trabajadores migratorios en México por parte de la Secretaría de Gobernación y otras dependencias.

242. Sin duda, la falta de recursos tanto humanos como materiales para atender el fenómeno migratorio en México es una realidad, el flujo migratorio indocumentado aumenta año con año y los recursos se han estancado e incluso han disminuido. Un ejemplo de esto es que el presupuesto federal del INM fue el mismo de los años 2000 al 2003 y en el 2004 se redujo en 6%.⁹⁵

243. Tan sólo en el año 2003 el costo de traslado y alimentación de los más de 187,000 migrantes indocumentados asegurados ascendió a 155 millones de pesos, lo que representa el 45 por ciento del gasto de operación del INM.⁹⁶ Entre 1995 y 2004 el personal adscrito al INM aumentó sólo 15%, al pasar de 3,468 a 3,728 servidores públicos y el número de asegurados en la Estación Migratoria del Distrito Federal en el primer trimestre de 2004 aumentó 674 por ciento respecto al mismo periodo de 2002.⁹⁷

⁹⁴ Artículo 71 de la Ley General de Población. Anexo 37.

⁹⁵ Información del Instituto Nacional de Migración.

⁹⁶ Esta cifra no contempla gastos de nómina y de inversión. Información del Instituto Nacional de Migración.

⁹⁷ Información del Instituto Nacional de Migración.

244. No obstante, la magnitud de los flujos migratorios y la precariedad presupuestal que enfrenta el gobierno, una de las preocupaciones centrales es la de garantizar el respeto a los derechos de los migrantes, independientemente de su situación jurídica, en congruencia con lo que pide el gobierno mexicano para sus connacionales en otros países y con las reiteradas manifestaciones de las organizaciones de la sociedad civil para que las estaciones migratorias no sean identificadas como cárceles y se solucione el problema del hacinamiento. Por ello, durante el año 2003, el INM puso en marcha el programa de dignificación de estaciones migratorias, que son los albergues en los que se aloja temporalmente a los migrantes indocumentados en tanto son devueltos a sus países de origen o se esclarece su situación migratoria.

245. Tras realizar un diagnóstico integral de las 51 estaciones migratorias con las que cuenta el INM en el territorio nacional, se constató la necesidad de emprender acciones y definir un programa de dignificación, no sólo de las instalaciones, sino del trato que reciben los migrantes durante su alojamiento. Así, se creó el proyecto de trabajo denominado “Programa de Dignificación de Estaciones Migratorias”, cuyas metas se incluyeron como un indicador estratégico en las Bases de Desempeño del INM.⁹⁸ El programa de dignificación contempla la construcción de estaciones migratorias nuevas, ya sea para sustituir las estaciones existentes que se han vuelto inadecuadas o para establecerlas en entidades donde aún no se cuenta con ellas, así como la remodelación de estaciones migratorias ya existentes.

246. La complejidad del proyecto condujo a programar los trabajos en dos años. En 2003 el INM concluyó la dignificación de 23 estaciones que se encuentran en los estados de Baja California, Quintana Roo, Tamaulipas, Chihuahua, Chiapas, Tabasco, Oaxaca, Veracruz, Sonora, Guerrero y Campeche. Durante 2004 y 2005 se remodelaron las estaciones restantes, ubicadas en los estados de Sinaloa, Quintana Roo, Oaxaca, Tamaulipas, Chiapas, Veracruz, Zacatecas y Campeche.

247. Una de las premisas fundamentales del gobierno de México en materia migratoria es la no criminalización del migrante. Por ello, la dignificación del trato a esta población no se limita a construir nuevas instalaciones de albergue temporal, sino en respetar sus derechos como seres humanos.

248. Los trabajos de dignificación de las estaciones de Iztapalapa en el Distrito Federal y de Tapachula en el Estado de Chiapas, han sido de especial importancia, dado su tamaño y complejidad. Estas estaciones tienen la característica especial de ser espacios concentradores de migrantes dentro de la ruta de repatriación. De manera paralela a las obras, el INM ha realizado acciones concretas para mejorar el servicio que se ofrece a los asegurados durante su estancia en la Estación de Iztapalapa. A partir de enero de 2004 se mejoraron sustancialmente los servicios de traslado y de alimentación de los asegurados mediante la firma de contratos con nuevos proveedores de estos servicios.

249. El terreno de edificación de la nueva estación migratoria de Tapachula, Chiapas, tiene una superficie de 30 mil metros cuadrados.

⁹⁸ Se anexan Bases de Desempeño del Instituto Nacional de Migración. Anexo 23.

250. El diseño de esta estación servirá como modelo para la construcción de nuevas estaciones de alta capacidad en el resto del país. La estación podrá albergar 490 asegurados en pernocta y 960 de estancia temporal. Comprenderá áreas específicas para hombres, mujeres y familias.

251. Aunado al cuidadoso proceso de planeación de este proyecto por parte del INM, se ha contado con la asistencia de la Organización Internacional para las Migraciones, a fin de que dicha estación cumpla con los estándares internacionales en la materia. La OIM contrató a un consultor internacional para elaborar un informe con recomendaciones para la edificación y funcionamiento de esta estación migratoria, mismo que ya fue entregado para su correspondiente evaluación. Se tiene programado que para finales de 2005 inicie la operación de dicha Estación Migratoria.

252. Por otra parte, organizaciones de la sociedad civil han manifestado que se tiene que trabajar en las estaciones migratorias a nivel nacional para hacer válido el derecho de los migrantes a representantes legales y personas de confianza, así como en el acceso de esas organizaciones a las estaciones para certificar las condiciones de las personas aseguradas.

253. En este sentido, se ha avanzado en la impartición de cursos y talleres de derechos humanos en los que han participado agentes federales de migración y agentes del Grupo de Protección a Migrantes (Grupo Beta), con la activa colaboración del Instituto Nacional de las Mujeres, el Sistema Nacional DIF y la representación en México de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH).

254. Asimismo, se ha puesto en marcha un mecanismo de supervisión periódica por parte de personal del sector central, principalmente en las estaciones migratorias más aisladas. Como parte de dicho mecanismo se instaló el 1° de agosto de 2003, a petición del Instituto Nacional de Migración, una oficina permanente dentro de la estación migratoria de Iztapalapa para personal de la CNDH.⁹⁹

255. En la estación migratoria de Tapachula se contará también con una oficina permanente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos (CEDH).

256. A pesar de los avances logrados en la dignificación de las estaciones migratorias, el gobierno de México reconoce que aún falta mucho por hacer en cuanto a instalaciones, servicios y actividades administrativas. Sin embargo, México está realizando su mayor esfuerzo, dados los recursos disponibles, para dar cabal cumplimiento a sus obligaciones internacionales.

257. Es necesario destacar que el artículo 94 del Reglamento de la LGP prevé la facultad de la autoridad migratoria de habilitar lugares distintos a las estaciones migratorias para el aseguramiento de extranjeros. En este sentido, el INM ha recurrido de manera excepcional, en casos de sobrepoblación de las estaciones migratorias, al uso de reclusorios preventivos, más nunca penitenciarios, para asegurar a extranjeros que no están sujetos a procesos penales. Sin embargo, la utilización de reclusorios preventivos se pretende evitar con la instrumentación del proyecto de dignificación de estaciones migratorias antes mencionado.

⁹⁹ Se anexa relación de quejas atendidas por la Comisión Nacional de Derechos Humanos en el periodo enero-agosto de 2005. Anexo 24.

258. De acuerdo con el Artículo 209 del Reglamento de la Ley General de Población, cuando se asegura a un extranjero en la estación migratoria, en virtud de haber violado la ley o demás disposiciones aplicables que amerite su expulsión, se procederá de la siguiente forma: a) se le practicará examen médico; b) se le permitirá comunicarse con la persona que solicite, vía telefónica o por cualquier otro medio; c) se notificará de inmediato a su representante consular acreditado en México y, en caso de no contar con pasaporte se solicitará la expedición de éste o del documento de identidad y viaje; d) se levantará inventario de las pertenencias; e) se procederá a su declaración mediante acta administrativa y en presencia de dos testigos, haciéndole saber los hechos que se le imputan, su derecho a ofrecer pruebas y alegar lo que a su derecho convenga. En caso de ser necesario se habilitará un traductor para el desahogo de la diligencia. Al momento de ser levantada el acta, se notificará al extranjero el derecho que tiene a nombrar representante o persona de su confianza que lo asista; el extranjero tendrá acceso al expediente que sobre el particular se integre; f) se le proporcionará durante su estancia un espacio digno, alimentos, enseres básicos para su aseo personal y atención médica en caso de ser necesario; g) tendrá derecho a ser visitado durante su estancia por sus familiares, su representante o persona de su confianza; h) cuando se trate de aseguramiento de familias, se alojarán en la misma instalación y la autoridad permitirá la convivencia diaria, de conformidad con las disposiciones administrativas aplicables; i) al momento de ser autorizada la salida del extranjero de la estación migratoria se le devolverán todas las pertenencias que le hayan sido recogidas en su ingreso, excepto la documentación falsa que haya presentado. El *Acuerdo por el que se emiten las normas para el funcionamiento de las estaciones migratorias del INM (AFEM)* contiene los criterios para efectuar estas visitas.¹⁰⁰

259. Quedan exceptuados de lo anterior, los asegurados que se encuentren en la práctica de alguna diligencia penal o en atención médica.

Personalidad Jurídica del Migrante

260. De conformidad con el artículo 24 de la presente Convención y el artículo 3 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en México toda persona tiene derecho al reconocimiento de su personalidad jurídica.

261. En este sentido, es importante destacar que desde 1871, el registro de matrícula consular mexicana es un registro oficial del gobierno de México para registrar a sus ciudadanos en el exterior. La emisión de estos documentos es reconocida en la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares. Los Consulados mexicanos han otorgado estos certificados a sus nacionales en el extranjero.

262. En marzo de 2002, el gobierno mexicano diseñó una nueva versión de matrícula consular: la Matrícula Consular de Alta Seguridad (MCAS) y comenzó su promoción entre la comunidad mexicana radicada en Estados Unidos.

263. Además de servir como registro oficial, la matrícula consular mexicana se utiliza como documento de identificación para los mexicanos en el exterior, por ejemplo, ante oficinas de

¹⁰⁰ Se anexa el Acuerdo por el que se emiten las normas para el funcionamiento de las estaciones migratorias del INM. Anexo 25.

gobiernos estatales y departamentos de policía; para abrir cuentas bancarias e inscribirse en bibliotecas públicas y, en algunos estados, para tramitar la licencia de manejo. La utilización de la matrícula consular desencadena una serie de transacciones económicas positivas y permite el acceso a un sinnúmero de trámites de la vida diaria.

264. Todas las matrículas consulares son emitidas por un periodo de 5 años. Para 2007, se tiene previsto reemplazar las matrículas consulares antiguas por MCAS. A partir de marzo de 2002, en las MCAS se ha incorporado nueva tecnología de punta y nuevas medidas de seguridad, para evitar su falsificación.

265. El gobierno de México ha desarrollado una base de datos en la cual los consulados pueden tener mayor control de las MCAS. Los empleados consulares han recibido capacitación para detectar los errores típicos de los falsificadores y verificar la información del particular al solicitar la MCAS.

266. Con el lanzamiento de las nuevas medidas de seguridad, de marzo de 2002 a julio de 2004, el gobierno mexicano ha emitido 2, 214,738 MCAS.

267. Actualmente, 377 Ciudades, 163 Condados y 33 Estados, así como 178 instituciones financieras y 1180 departamentos de policía en Estados Unidos aceptan las MCAS como una identificación válida.¹⁰¹

268. Las MCAS se han convertido en un instrumento importante para obtener servicios financieros de instituciones que tiene implicaciones positivas en la vida cotidiana. Además las MCAS ayudan a prevenir los delitos, al reducir los canales informales como mercados negros. Las MCAS ayudan a las corporaciones policíacas, al facilitar la comunicación con las comunidades migrantes, asegurando que las personas que denuncian o que son testigos de delitos no tengan miedo a ser deportados. Asimismo, facilita la identificación de personas. Las MCAS reducen la vulnerabilidad de los migrantes a ser víctimas de delito. Antes de ser aceptadas como documentos de identidad en instituciones financieras, los trabajadores indocumentados eran obligados a guardar sus ganancias en efectivo, haciéndolos blanco fácil de delitos como el robo.

269. El 16 de julio de 2003, la Cámara de Representantes de Estados Unidos aprobó una enmienda que exige al Departamento de Estado regular el uso de las MCAS como instrumento válido de identificación en ese país.

270. El 1° de octubre de 2003, el Departamento del Tesoro de Estados Unidos defendió en el Congreso su decisión de permitir que los bancos americanos reconozcan como identificación la MCAS.

271. Aunado a lo anterior, desde el 16 de abril de 2004, la asociación de compañías de cuidado a la salud, Blue Cross, acepta la MCAS como documento válido de identificación y promueve, a través del Consulado mexicano en Fresno, California servicios de salud entre sus portadores. Gracias a esta decisión, los migrantes mexicanos sin número de Seguro Social podrán acceder a servicios médicos mediante el uso de su MCAS.

¹⁰¹ Información de la Dirección General de Protección y Asuntos Consulares de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Artículos 16 (párrafos 5 al 9), 18 y 19. Derecho a las garantías procesales.

272. De acuerdo con la Constitución Política, todo extranjero incluyendo los trabajadores migratorios y sus familiares tienen iguales derechos que los mexicanos ante los tribunales y las cortes de justicia nacionales.¹⁰²

Debido proceso en materia migratoria

273. En 1994, a raíz de los disturbios en el Estado de Chiapas, se llevó a cabo el aseguramiento y expulsión de varios extranjeros por violaciones a la LGP. Los extranjeros expulsados denunciaron ante la CIDH diversos agravios a su persona, de los que destaca la nula paliación del derecho del debido proceso, en la entonces vigente LGP. En 1999 la CIDH emitió un informe definitivo sobre el caso, en el que determinó que México violó la *Convención Americana sobre Derechos Humanos* y emitió diversas recomendaciones para reestablecer la situación jurídica infringida en el goce y ejercicio de los derechos humanos de las víctimas, así como reparar adecuadamente las violaciones.¹⁰³

274. Como resultado de dichas recomendaciones de la CIDH se llevaron a cabo en 1996 diversas reformas a la Ley General de Población, con el propósito entre otros, de incluir en su texto el procedimiento administrativo migratorio protegiendo así los derechos de los migrantes.

275. En esta lógica, se adicionó a la Ley el capítulo IX, que contiene las reglas específicas del procedimiento administrativo en materia migratoria. En él se establecen los principios procedimentales a seguir para la tramitación de la internación, permanencia y salida de los extranjeros del país. Finalmente, en el capítulo X se regula el procedimiento en materia de vigilancia y verificación al establecer normas para la realización de estas funciones, con lo cual se amplía el margen de seguridad jurídica en beneficio de los particulares y se precisa el ejercicio de las funciones de la autoridad.¹⁰⁴

276. En este caso es evidente que el Congreso actuó en congruencia con las exigencias de protección de los derechos civiles que el gobierno Mexicano ha reconocido en la suscripción de los diversos tratados y pactos internacionales.

277. Cabe mencionar que, de acuerdo con el Reglamento de la LGP, el extranjero que ha sido expulsado del país tiene la posibilidad de interponer un recurso de revisión promovido en contra de las resoluciones que dicte la autoridad migratoria, el cual se regirá por lo dispuesto en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. El recurso de revisión puede interponerse en los

¹⁰² Artículos 16, 18 y 19 de la Constitución Política de México.

¹⁰³ Para reparar el daño moral el Gobierno de México publicó el 3 de marzo de 2004 en el periódico *El Universal* un reconocimiento de responsabilidad sobre el Caso 11.610, suscrito conjuntamente por la SEGOB, el INM, y la Cancillería. Asimismo, se erogó una cantidad de \$900,000.00 pesos mexicanos como reparación del daño económico.

¹⁰⁴ Artículos 145 a 156 de la Ley General de Población. Anexo 37.

quince días siguientes a la notificación de la resolución y debe resolverse en un término máximo de 60 días.¹⁰⁵

278. Como se mencionó anteriormente, la actual Ley General de Población estatuye un procedimiento para el aseguramiento y la realización de acciones de verificación, así como la expulsión de territorio nacional de indocumentados. En congruencia con la óptica de derechos humanos, se tiene previsto que el proyecto de reforma a la legislación migratoria que aún se está elaborando fortalezca y diseñe con mayor pulcritud jurídica los diversos procedimientos migratorios, con lo cual se salvaguardará el derecho al debido proceso y las garantías de seguridad jurídica.

Debido proceso en materia penal

279. El artículo 20 de la Constitución Política prevé que al inculpado se le hará saber en audiencia pública y dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a su consignación, el nombre de su acusado y la naturaleza y causa de la acusación. Por su parte, el Código Federal de Procedimientos Penales señala que cuando el detenido sea extranjero y no hable español se le designará un traductor que le hará saber sus derechos.¹⁰⁶

280. La Constitución también dispone que ningún indiciado puede ser retenido por el Ministerio Público por más de cuarenta y ocho horas, plazo en que deberá ordenarse su libertad o ponerse a disposición de la autoridad judicial; este plazo puede duplicarse en aquellos casos que la ley prevea como delincuencia organizada.¹⁰⁷

281. En este sentido, en todo proceso de orden penal debe otorgársele al inculpado la libertad provisional bajo caución, siempre y cuando no se trate de delitos en que, por su gravedad, la ley expresamente prohíba conceder este beneficio.

282. Por otro lado, es importante mencionar que en México la presunción de inocencia es un principio general de derecho. Asimismo, la Constitución Política también reconoce el principio de *non bis in idem*, por el que nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito, ya sea que en el juicio precedente se le absuelva o se le condene.¹⁰⁸

283. La Constitución mexicana en su artículo 14 dispone que a ninguna ley se le dará un efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna, pero sí se aplicará en su beneficio, como lo establece la presente Convención.¹⁰⁹

¹⁰⁵ Artículo 227 del Reglamento de la Ley General de Población. Anexo 37

¹⁰⁶ Artículo 28, fracción IV del Código Federal de Procedimientos Penales.

¹⁰⁷ Los artículos 16 y 19 constitucionales disponen que ninguna detención ante autoridad judicial podrá exceder del plazo de setenta y dos horas, a partir de que el indiciado sea puesto a su disposición, sin que se justifique con un auto de formal prisión en el que se expresarán: el delito que se impute al acusado; el lugar, tiempo y circunstancias de ejecución, así como los datos que arroje la averiguación previa.

¹⁰⁸ Artículo 23 de la Constitución Política de México.

¹⁰⁹ Artículo 19, párrafo 1 de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares.

284. Cabe mencionar que si los migrantes son detenidos por un proceso penal, la Constitución Política prescribe que el sitio destinado a las personas sujetas a prisión preventiva deberá estar completamente separado del que se destinare para la extinción de las penas.¹¹⁰

285. En caso de ser vulneradas o restringidas las anteriores garantías de audiencia previa, legalidad y seguridad jurídicas, consagradas en la Constitución Política, los migrantes gozan de los mismos derechos y recursos que las demás personas sujetas a un proceso en México.¹¹¹

Artículo 20. Prohibición del encarcelamiento, de la privación de su autorización de residencia y/o permiso de trabajo y de la expulsión por el sólo hecho de no cumplir una obligación emanada de un contrato de trabajo.

286. El Código Penal Federal y el Código Civil prevén que nadie será encarcelado por incumplimiento de obligaciones civiles.

287. En materia migratoria, ninguna de las hipótesis contempladas en la LGP para la expulsión de un extranjero se refiere al incumplimiento de una obligación emanada de un contrato de trabajo.

288. Por su parte, el Reglamento de la LGP dispone que cuando cesen, se dejen de satisfacer o de cumplir las condiciones a que está sujeta la estancia en el país de un extranjero, éste deberá comunicarlo a la SEGOB y ésta podrá, a su juicio, concederle un plazo para abandonar el país o para regularizarse.¹¹²

Artículo 21, 22 y 23. Protección de la confiscación y/o destrucción de documentos de identidad y de otra índole; protección de la expulsión colectiva; derecho a recurrir a la protección y la asistencia de las autoridades consulares o diplomáticas.

289. La legislación mexicana no regula de manera precisa lo relativo a la confiscación o destrucción de documentos de identidad o de otra índole. No obstante, es preciso señalar que de conformidad con el Reglamento de la LGP sólo el personal de los servicios migratorios y de la PFP tienen la facultad para ejercer sobre los extranjeros que se encuentren en México las funciones de verificación y vigilancia previstas por ley.¹¹³ Sin embargo, es necesario armonizar la legislación interna, previendo un criterio para la solicitud y confiscación de documentos de identidad.

290. Para los casos de migrantes asegurados en estaciones migratorias, el Reglamento de la LGP dispone que se levantará inventario de las pertenencias que traiga consigo el extranjero, mismas que se depositarán en el área establecida para tal efecto.

¹¹⁰ Artículo 18 de la Constitución Política de México.

¹¹¹ Artículos 14 y 16 de la Constitución Política de México.

¹¹² Artículo 114 del Reglamento de la Ley General de Población. Anexo 37.

¹¹³ Artículo 195 del Reglamento de la Ley General de Población. Anexo 37.

291. Las normas migratorias mexicanas no hacen mención expresa de la prohibición de las expulsiones colectivas, pero la normatividad es clara en señalar procedimientos individualizados que deben llevarse a cabo en todos los casos. El artículo 125 del Reglamento de la LGP dispone que cuando en términos de la LGP se decreta la expulsión de un extranjero del territorio nacional, ésta deberá ejecutarse de inmediato previa notificación personal.

292. En este sentido, el Estado mexicano hizo una reserva expresa al artículo 22 de esta Convención, párrafo 4, visto el texto actual del artículo 33 de la Constitución Política de Estados Unidos Mexicanos y 125 de la Ley General de Población.¹¹⁴ Dichos artículos del orden jurídico nacional se refieren al derecho que tiene el Estado mexicano de expulsar a aquellos extranjeros que violen la ley. Asimismo, el artículo 128 de la LGP dispone que son de orden público, para todos los efectos legales, la expulsión de los extranjeros y las medidas que dicte la Secretaría de Gobernación para el aseguramiento de los extranjeros en estaciones migratorias o en lugares habilitados para ello, cuando tengan por objeto su expulsión del país.

293. Sin embargo, el gobierno de México está llevando a cabo una revisión de las reservas que, en el ámbito de los instrumentos de derechos humanos, nuestro país ha efectuado para que, de considerarse procedente, sean retiradas.

294. Con respecto a la posibilidad de que se le permita al trabajador migratorio exigir el pago de salarios y prestaciones antes o después de su expulsión, conforme a la Convención,¹¹⁵ es importante indicar que de acuerdo con el Reglamento de la LGP, el trabajador puede solicitar que la orden de expulsión le sea sustituida por un oficio de salida, siempre y cuando no se trate de un extranjero que haya violado en forma reiterada la ley y que la persona lo solicite de manera voluntaria. Una vez que el trabajador migratorio ha obtenido el oficio de salida, éste contará con el plazo establecido en el mismo para realizar las gestiones que a su derecho convengan, relativas al cobro de salarios que, en su caso se le adeuden, así como las demás prestaciones devengadas y no pagadas.

295. Por otra parte, de conformidad con el Reglamento de la LGP, para la ejecución de las órdenes de expulsión que la SEGOB determine, se tomarán las medidas adecuadas, vigilándose el respeto de los derechos humanos. La SEGOB ejerce dicha facultad con los recursos presupuestales que le son asignados en cada ejercicio fiscal, de tal forma que asume los gastos derivados de los procedimientos de expulsión.

296. México no exige a los extranjeros que paguen sus gastos de viaje como cumplimiento de una orden de expulsión. Sin embargo, de acuerdo con el Reglamento de la Ley General de Población, las empresas, instituciones o cualquier persona física o moral estarán obligadas a sufragar los gastos que origine, en su caso, la expulsión de extranjeros que se encuentren a su servicio o bajo su responsabilidad.¹¹⁶

¹¹⁴ "El Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos hace reserva expresa a los artículos 18 y 22 de esta Convención, visto el texto actual del artículo 33 de la Constitución Política de Estados Unidos Mexicanos y 125 de la Ley General de Población".

¹¹⁵ Artículo 22, párrafo 6 de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares.

¹¹⁶ Artículo 145 del Reglamento de la Ley General de Población. Anexo 37.

297. El artículo 209 del Reglamento de la LGP establece que cuando se asegure a un extranjero se debe notificar de inmediato a su representante consular acreditado en México. Asimismo, para el extranjero que así lo requiera, se le habilitará un traductor.

298. Es preciso señalar que, salvo casos excepcionales, como es el otorgamiento del estatus de refugiado, o la custodia provisional, el aseguramiento de un extranjero conlleva su expulsión o expedición de oficio de salida.¹¹⁷

299. Por otra parte, el INM, en seguimiento a la presente Convención, organizó el 16 de junio de 2004, un taller de diálogo con organizaciones de la sociedad civil, donde manifestaron su inquietud al gobierno por el hecho de que la notificación consular se haga de forma inmediata, toda vez que puede contravenir lo establecido en la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares,¹¹⁸ la cual señala que en todos los casos la persona que se encuentra detenida debe ser informada sobre su derecho a solicitar asistencia y debe tener la posibilidad de pedir que no se brinde información al consulado. Si la persona no desea que se informe a su consulado, las autoridades no deben informar al consulado sobre su presencia, a menos de que se expida una orden de expulsión en su contra y sea necesario solicitar al consulado sus documentos de identificación y viaje. Además, en este foro dichas organizaciones no gubernamentales recomendaron que cuando se les informe a los migrantes sobre sus derechos se haga de forma que éstos sean comprendidos completamente, dado los altos niveles de analfabetismo entre la población de asegurados y los diferentes idiomas.

300. En este sentido, al ingresar los asegurados a una estación migratoria, con el propósito de que los mismos conozcan sus derechos y obligaciones dentro de la misma, se les entrega un ejemplar de la publicación *“Derechos y Reglas de Convivencia del Extranjero en la Estación Migratoria”*.¹¹⁹ En el caso de asegurados incapacitados para leer, analfabetas o que no hablen el idioma español, se les auxilia a través de un traductor o intérprete.

301. De manera paralela, el INM está trabajando en la capacitación de sus funcionarios sobre la aplicación práctica de la citada Convención de Viena, a fin de evitar que los derechos de los trabajadores migrantes sean vulnerados.

302. Asimismo, el 11 de febrero de 2004 se organizó una visita a la Estación Migratoria de Iztapalapa para los representantes consulares de veintiocho países. Aunado a lo anterior, el INM envió a todos los cónsules los datos generales de los funcionarios de esa dependencia, un croquis sobre la ubicación y domicilio de la Estación Migratoria de Iztapalapa y los datos correspondientes a la Barra de Abogados y al Colegio de Abogados, A.C., con el propósito de facilitar el trabajo conjunto y agilizar la asistencia consular de sus connacionales. De igual forma, el 22 de septiembre de 2004 el INM organizó una visita al Aeropuerto Internacional de la

¹¹⁷ Artículo 212 del Reglamento de la Ley General de Población. Anexo 37.

¹¹⁸ Artículo 36 de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares.

¹¹⁹ Se anexa ejemplar de *“Derechos y Reglas de Convivencia del Extranjero en la Estación Migratoria”*, la cual está traducida en los idiomas inglés, francés, portugués y chino. Anexo 26.

Ciudad de México (AICM) para los integrantes del Grupo de Cónsules Latinoamericanos y del Caribe, con objeto de conocer la operación migratoria en dicha terminal aérea.

303. Cabe mencionar que, el 3 y 4 de mayo y del 10 al 12 de junio de 2004, el INM invitó a los representantes consulares acreditados en México a participar en dos recorridos; el primero, al área de Tapachula - Ciudad Hidalgo - Comitán - San Cristóbal de las Casas, Chiapas y, el segundo, al área de Tijuana - Tecate - Mexicali, Baja California, a fin de analizar *in situ* la situación de los migrantes en las fronteras norte y sur del país.

304. Además, en el marco de la I Conferencia Regional sobre Migración o Proceso Puebla celebrada en 1996, el gobierno de México propuso la creación de “*Mecanismos de Consulta sobre Protección Consular*” a los países centroamericanos,¹²⁰ a fin de crear un espacio institucional para la resolución de diferencias y problemas derivados de la aplicación de las disposiciones migratorias en México y para el intercambio de información en la materia, entre las autoridades migratorias mexicanas y la representación consular del país de origen del connacional en problemas. Dichos Mecanismos se pueden activar en cualquier momento, operando de forma permanente las 24 horas del día durante los 365 días del año, con el objetivo de atender las quejas que se puedan suscitar entre los Estados Partes en el ámbito migratorio.

305. De igual forma, el *Acuerdo por el que se emiten las normas para el funcionamiento de las estaciones migratorias del INM* establece que los representantes consulares pueden realizar visitas a este tipo de instalaciones en cualquier día y hora hábil.¹²¹

306. Cabe mencionar que derivado de la membresía de México en la Organización Internacional para las Migraciones,¹²² en 2004 le fue donado al INM un equipo de videoconferencia para dar inicio a la ejecución del Proyecto “Tecnología de Información Avanzada para Agilizar la Identificación y Documentación de Migrantes Irregulares Extra-Regionales en México y con ello el Retorno a sus Países de Origen.”

307. El Proyecto consiste en facilitar la entrevista de migrantes asegurados en la Estación Migratoria de Iztapalapa, D.F., por parte de sus representaciones consulares en Washington, D.C., con concurrencia para México, con el fin de agilizar su plena identificación y el retorno expedito a sus países de origen mediante la obtención de los documentos de viaje necesarios.

¹²⁰ Belice, Costa Rica, Nicaragua, Honduras, El Salvador, Guatemala y Panamá.

¹²¹ Martes, jueves, sábados y domingos de las 10:00 a las 13:00 horas y de las 15:00 a las 18:00 horas.

¹²² El Senado de la República aprobó la adhesión de México a la OIM en noviembre de 2001, en la cual fungía como observador desde 1983. A partir del ingreso de México a la Organización Internacional para las Migraciones, en junio de 2002, se ha establecido una estrecha comunicación y colaboración con la Secretaría de Gobernación, a través del INM, misma que se ha traducido en proyectos concretos en beneficio de los migrantes.

Los principales rubros de cooperación entre la OIM y el INM/SEGOB son los siguientes: a) repatriación de migrantes; b) menores víctimas del tráfico ilícito y la trata de personas; c) capacitación de funcionarios; d) transformación del Proyecto SIEMCA en SIEMMES; g) cooperación técnica en gestión migratoria; y h) presencia de la OIM en México.

308. El sistema de videoconferencias puede ser utilizado por las representaciones consulares acreditadas en México para entrevistar a sus nacionales asegurados desde las oficinas del INM sin que tengan que trasladarse a la Estación Migratoria.

309. La OIM donó cuatro equipos, los cuales se ubican en el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, en la Coordinación de Control y Verificación del INM, en la Estación Migratoria de Iztapalapa y en la Embajada de México en Washington.

310. Además el artículo 153 de la LGP faculta a la SEGOB para entregar en custodia provisional al extranjero asegurado a institución o persona de reconocida solvencia, en casos especiales.¹²³

311. En materia penal, el Código Federal de Procedimientos Penales (CFPP) establece que cuando el inculcado fuese detenido o se presentare voluntariamente ante el Ministerio Público Federal, se procederá, si se tratare de extranjero, a comunicar la detención de inmediato a la representación diplomática o consular que corresponda.

312. Por otra parte, la mayor red consular en el mundo en un solo país es la que tiene México en Estados Unidos: 48 consulados generales, de carrera o agencias consulares. A su vez, la embajada estadounidense más grande en el exterior está en México (más de 1,000 empleados en todo el país). Nuestro país es el principal destino en el extranjero de los turistas estadounidenses y Estados Unidos es el principal destino en el extranjero de los turistas mexicanos.

313. En este contexto, con el objetivo de elevar los niveles de bienestar de los mexicanos que residen en el exterior, se ha reforzado el proceso de modernización de la red consular de México. En mayo de 2003 concluyó la instrumentación de la última fase del Sistema de Protección Consular en las representaciones consulares de México en el mundo, así como en las delegaciones foráneas de la SRE en México. A través del Programa Consulado Móvil, las comunidades más alejadas de las representaciones consulares pudieron acceder a los servicios de expedición de documentación, asesoría y protección consular.

314. En abril de 2003 se creó el Instituto de los Mexicanos en el Exterior (IME) que tiene como propósito promover estrategias, integrar programas y recoger propuestas y recomendaciones de organizaciones y órganos consultivos, para fortalecer a las comunidades mexicanas en el extranjero.¹²⁴

315. Cabe señalar que el con el fin de concentrar los esfuerzos en temas de interés común y dirigir las acciones que beneficien a los mexicanos y a las personas de origen mexicano que viven en Estados Unidos y Canadá, el IME cuenta con un Consejo Consultivo compuesto por líderes mexicanos y de origen mexicano que viven en Estados Unidos y Canadá.¹²⁵

¹²³ Artículo 153 de la Ley General de Población. Dichos casos son: cuando está en proceso de resolución alguna acción legal como un recurso de amparo o alguna denuncia; cuando existe algún impedimento físico o mental; en ocasiones cuando se prolongue más de 90 días el aseguramiento de la persona que se trate. Anexo 37.

¹²⁴ Ver página electrónica: <http://www.sre.gob.mx/ime/>.

¹²⁵ Ver página electrónica: <http://www.sre.gob.mx/ime/>.

316. Además existen una serie de acuerdos que el gobierno de México y los consulados en particular han negociado con autoridades en Estados Unidos para brindar una mayor protección a los mexicanos. Como ejemplo tenemos el *Memorándum de Entendimiento sobre Protección Consular de Nacionales de México y Estados Unidos* y el *Memorándum de Entendimiento sobre Mecanismos de Consulta al Interior*, antes mencionados. Ambos mecanismos han logrado que la mayoría de los mexicanos detenidos por autoridades estadounidenses puedan entrevistarse con los cónsules para conocer sus derechos y, entre otras cuestiones, puedan recuperar prestaciones y salarios caídos antes de ser deportados. También se cuenta con Programas de Asistencia Jurídica, mediante los cuales el gobierno mexicano contrata a abogados especialistas para defender a mexicanos sentenciados a pena de muerte y a mexicanos que enfrentan situaciones de emergencia en materia laboral, migratoria, civil o penal.

Artículo 25, 27 y 28. Principio de la igualdad de trato respecto de la remuneración y otras condiciones de trabajo y de empleo, así como a la seguridad social; derecho a recibir atención médica de urgencia.

317. Sin duda, el principio de igualdad jurídica debe ser garantizado por los diversos niveles de gobierno, así como por los órganos gubernamentales en general, y cuya satisfacción importa específicamente al interés social e individual.¹²⁶

318. En este sentido, los trabajadores migratorios que laboran en nuestro país tienen los mismos derechos que los nacionales en lo concerniente a la remuneración. La Constitución Política señala que: “Para trabajo igual debe corresponder salario igual, sin tener en cuenta sexo ni nacionalidad”.¹²⁷

319. En congruencia con lo anterior, el procedimiento de fijación de los salarios mínimos generales es de aplicación general en la República, independientemente de la condición migratoria de la persona.

320. En México se tiene establecido un sistema de salarios mínimos, que establece que éstos serán generales o profesionales. Los primeros regirán en las áreas geográficas que se determinen;

¹²⁶ Artículo 1 de la Constitución Política. En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece.

Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por este solo hecho, su libertad y la protección de las leyes.

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las capacidades diferentes, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

Artículo 4.- El varón y la mujer son iguales ante la ley...

¹²⁷ Fracción VII del Artículo 123 de la Constitución Política de México.

los segundos se aplicarán en ramas determinadas de la actividad económica o en profesiones, oficios o trabajos especiales.¹²⁸

321. Los salarios mínimos en México adquieren fuerza de Ley cuando la Comisión Nacional de Salarios Mínimos (CONASIMI) los determina mediante una Resolución en la que se hayan observado todas las formalidades y procedimientos a que se refiere la LFT.

322. La vigilancia en materia de cumplimiento de normas de trabajo, en particular aquella a que se refiere al salario mínimo, corresponde a las autoridades del trabajo.

323. En caso de violación del principio de igualdad jurídica o de otros derechos laborales, los trabajadores, sus beneficiarios y sus sindicatos, cuentan con los recursos legales que la LFT les concede a fin de hacer valer sus derechos laborales. La Procuraduría Federal de la Defensa de los Trabajadores (PROFEDET) de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) ofrece a los trabajadores y sus sindicatos servicios gratuitos de asesoría, conciliación y representación jurídica promoviendo la cultura de la prevención, privilegiando la conciliación como forma de solución expedita de los conflictos. De ser necesario, la PROFEDET también representan a los trabajadores, a sus beneficiarios y a sus sindicatos ante los tribunales laborales, los organismos jurisdiccionales, administrativos y cualquier otra institución pública y privada.

324. En cuanto a la seguridad social, los trabajadores que cumplan con los requisitos que la Ley del Seguro Social establece, acceden a la misma. No existe prohibición alguna para que un trabajador migratorio pueda afiliarse al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS).

325. La Ley de Seguro Social es de utilidad pública y comprende seguros de invalidez, de vejez, de vida, de enfermedades y accidentes y cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores y sus familiares sin distinción entre nacionales y extranjeros.

326. Cabe mencionar que corresponde a los patrones inscribir a sus trabajadores en el IMSS proporcionándole a dicho Instituto la Clave Única de Registro de Población del trabajador, además de, previamente, constatar la calidad migratoria de los extranjeros que contraten y verificar si están autorizados por la autoridad competente para dedicarse al ejercicio de la actividad lucrativa de que se trate.¹²⁹

327. Si los trabajadores migratorios se encuentran registrados en el IMSS serán propietarios de los recursos depositados en sus cuentas individuales, de acuerdo con la Ley del Seguro Social,¹³⁰ tomando en consideración que las personas que se pensionen, o que lleguen a la edad de pensionarse por cesantía en edad avanzada y vejez, recibirán además de la pensión que corresponda, sus fondos acumulados en la subcuenta del seguro de retiro.

¹²⁸ De conformidad con el artículo 90 de la Ley Federal del Trabajo, el salario mínimo es la cantidad mínima que debe recibir en efectivo un trabajador por los servicios prestados en una jornada de trabajo.

¹²⁹ El Artículo 141 del Reglamento de la Ley del Seguro Social señala que para proporcionar trabajo a un extranjero, los interesados deberán cerciorarse de que las condiciones de su calidad migratoria le permitan desarrollar las actividades de que se trata; en caso contrario, se abstendrán de contratar sus servicios. Dicha comprobación deberá hacerse por medio de la documentación migratoria en vigor. En caso de duda, deberán consultar con las autoridades migratorias.

¹³⁰ Artículo 169 de la Ley del Seguro Social.

328. Aunado a lo anterior, el IMSS celebró un Convenio de Seguridad Social con el gobierno de España firmado el 25 de abril de 1994 y en operación desde el 1° de enero de 1995, mismo que se aplica a los trabajadores nacionales de cada una de las Partes que acrediten estar o haber estado inscritos en el sistema de seguridad social correspondiente, así como a los miembros de sus familias reconocidos como beneficiarios. El Convenio establece que en México se aplicará a los regímenes obligatorio y voluntario contemplados en la Ley del Seguro Social, relativos a las pensiones derivadas de riesgos de trabajo, seguros de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte. En España se aplica al Régimen General y a los Regímenes Especiales, relativos a pensiones derivadas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, y pensiones de invalidez, vejez, muerte y supervivencia.

329. El 27 de abril de 1995 México suscribió un Convenio sobre Seguridad Social con el gobierno de Canadá que se aplica, igualmente, a cualquier persona que esté o haya estado sujeta a la legislación en la materia de cualquiera de los dos países.¹³¹ Asimismo, el 29 de junio de 2004, México y Estados Unidos firmaron un Convenio sobre Seguridad Social, que se encuentra en proceso de ratificación por el Senado de la República y actualmente se está negociando la eventual firma de un Convenio para la Exportación y Control de Beneficios de Seguridad Social con el gobierno de los Países Bajos.

330. En cuanto a los trabajadores mexicanos que laboran en el extranjero y que no se encuentran beneficiados por los convenios antes referidos el artículo 28 de la LFT, inciso c), señala que el trabajador tendrá derecho a las prestaciones que otorguen las instituciones de seguridad y previsión social a los extranjeros en el país al que vaya a prestar sus servicios, así como el derecho a ser indemnizado por los riesgos de trabajo.

331. Con relación a la atención médica urgente de trabajadores migratorios en igualdad de trato con los nacionales, el artículo 36 de la Ley General de Salud dispone que a los extranjeros que ingresen al país con el propósito predominante de hacer uso de los servicios de salud, se cobrará íntegramente el costo de los mismos, excepto en los casos de urgencias.

332. Además de la medicina privada, los servicios de salud en México son proporcionados por instituciones que atienden a población asegurada y no asegurada, IMSS e ISSSTE para el primer grupo, e IMSS-Solidaridad y Secretaría de Salud para el segundo grupo.¹³²

333. Para atender a la población migrante extranjera y a los connacionales en la frontera, a partir de octubre de 2003, se ha llevado a cabo un proceso de reestructuración de los Grupos Beta de Protección a Migrantes, creados en 1990 y dependientes del INM, destacando la designación de nuevos coordinadores en siete de los quince grupos que se encuentran

¹³¹ En el caso de México a los regímenes obligatorio y voluntario contemplados en la Ley del Seguro Social y sus Reglamentos, en lo que se refiere a pensiones derivadas de los seguros de invalidez, vejes, cesantía en edad avanzada y muerte; en el caso de Canadá a la Ley del Seguro de Vejez y sus reglamentos, y el Régimen de Pensiones.

¹³² Para atender a toda la población, de acuerdo con la Secretaría de Salud, en la actualidad el Sistema Nacional de Salud cuenta con 18,557 unidades de salud, 15.7% más con relación a las existentes en 1966. En estas unidades hay 130,469 médicos y 179,634 enfermeras, casi 44% de ellos se ocupan de la salud de la población abierta.

actualmente en operación,¹³³ en los cuales se ha seleccionado a médicos especialistas en traumatología de reconocido prestigio y el nuevo personal operativo que se ha venido incorporando, corresponde al perfil de paramédico y/o rescatista, todo ello con el fin de ofrecer al migrante atención médica urgente en caso de necesitarla.

334. El INM ha suscrito dos convenios de concertación con la Cruz Roja. El primero referente a la realización de cursos de capacitación y adiestramiento para el personal de los Grupos Beta de Protección a Migrantes; el segundo señala que la Cruz Roja será la encargada de revisar las condiciones de salud de cada asegurado en toda la República.

335. Actualmente el INM tiene previsto proponer a la Cruz Roja la firma de un convenio de colaboración marco que incluya aspectos de capacitación, formación y de asistencia médica para los extranjeros asegurados. También se busca contar con médicos de la Cruz Roja en las instalaciones de las Estaciones Migratorias y que todo migrante que requiera atención médica sea remitido a esa Institución.

336. Asimismo, con el apoyo de la Cruz Roja Mexicana se estableció el *Programa de Ayuda Humanitaria a Población Vulnerable*, que consiste en la instalación de dos clínicas móviles, operadas por técnicos de urgencias médicas y socorristas, mismas que cubren de manera alterna la zona de San Luis Río Colorado, Sonoyta, Sásabe y Naco en el Estado de Sonora, zona en la que se presenta el mayor número de decesos de migrantes en toda la frontera con Estados Unidos.

337. No obstante, es necesario reconocer que, en ocasiones, la situación indocumentada de los miles de migrantes que anualmente ingresan al país, en su mayoría centroamericanos, los excluye de los servicios y los hace más vulnerables, por lo que se torna prioritario ampliar la cobertura de los servicios y coordinar acciones con los países de origen de estos migrantes, a fin de darle continuidad a la atención de los problemas que deben estar sujetos a vigilancia epidemiológica como son la tuberculosis y el VIH/SIDA.

338. En el caso de la población migrante mexicana en Estados Unidos,¹³⁴ el Programa Nacional de Salud 2001-2006 incorporó el *Programa de Acción Vete Sano, Regresa Sano* que ofrece un blindaje en salud, a fin de preservarla en el lugar de origen, durante el traslado y en el lugar de destino y retorno. Para tal efecto, se desarrollan actividades de difusión, comunicación educativa, capacitación y atención médica. Entre las acciones instrumentadas se encuentra la creación de una red de servicios en apoyo a las familias de migrantes que contempla la organización de Semanas Binacionales de Salud en los Estados Unidos de América con acciones simultáneas, complementarias y con continuidad en el tiempo para la promoción de mensajes saludables; elaboración de un diagnóstico mesoamericano de salud del migrante entre México y Centroamérica a partir de enero de 2005; diseño y difusión del ABC de la Salud de los Migrantes; y difusión de rutas de migración, con la ubicación de unidades médicas y domicilios.

¹³³ Actualmente existen quince Grupos de Protección a Migrantes: 11 Grupos Beta en la frontera norte: Tijuana, Tecate, Mexicali, en Baja California; San Luis Río Colorado, Sonoyta, Nogales, Sásabe y Agua Prieta en Sonora; Piedras Negras en Coahuila; Ciudad Juárez en Chihuahua y Matamoros en Tamaulipas; y 4 Grupos en la frontera sur: Comitán y Tapachula en Chiapas; Tenosique en Tabasco; y Acayucan en Veracruz.

¹³⁴ De acuerdo con el Consejo Nacional de Población, el 53% de la población mexicana en EUA no cuenta con servicios de salud. Ver página electrónica <http://www.conapo.gob.mx/>.

339. A la fecha las acciones de salud del migrante han avanzado en diferentes vías: acciones de promoción de la salud buscando el contacto directo con la población, mediante el intercambio de promotoras y profesionales de la salud; con la sistematización de información que pueda resultar útil para los migrantes, así como el apoyo a la investigación binacional en temas de salud del migrante.

340. El IME cuenta con las llamadas “*Ventanillas de Salud*” en los Consulados, cuyo propósito es brindar a nuestros connacionales información y asesoría sobre aspectos relacionados con la salud, a fin de que puedan acceder a una atención médica oportuna, independientemente de su status migratorio. Las Ventanillas de Salud han dado buenos resultados, ya que asisten, educan y orientan a los mexicanos con información sobre las clínicas, hospitales y todos los servicios disponibles para ellos y sus familias en Estados Unidos.

Artículos 29, 30 y 31. Derechos de los hijos de los trabajadores migratorios a tener un nombre, al registro de su nacimiento y a tener una nacionalidad; acceso a la educación en condiciones de igualdad de trato; respeto de la identidad cultural de los trabajadores migratorios y de sus familiares.

341. En cuanto al acceso a la educación, conforme al artículo 3 constitucional todo individuo tiene derecho a recibir educación. En la búsqueda de preservar este derecho, nuestro país ha suscrito distintos instrumentos internacionales, entre otros: la Convención de los Derechos del Niño en 1990; el Convenio 138 de la Organización Mundial del Trabajo en 1973; y la Conferencia Internacional sobre Trabajo Infantil en 1997.

342. Es importante destacar que la Secretaría de Educación Pública (SEP) cuenta desde 1981 con el Programa “Primaria para Niños y Niñas Migrantes (PRONIM)”¹³⁵ que ofrece educación básica de nivel primaria a la población infantil en edad escolar que viaja junto con sus familias a diferentes estados de la República Mexicana para contratarse en los campos agrícolas como trabajadores temporales. En 2004 el Programa operó en 15 de las 31 entidades federativas: Sinaloa, Baja California, Baja California Sur, Colima, Durango, Hidalgo, Jalisco, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí, Sonora y Veracruz. Las tres primeras entidades, Sinaloa, Oaxaca y Baja California Sur concentran el 54% de la matrícula infantil a nivel primaria con la particularidad de que Oaxaca es al mismo tiempo una de las principales zonas de origen de los migrantes. Este Programa aplica para la migración interna, por lo que contando con los recursos adecuados sería idóneo extenderlo para los hijos de los migrantes internacionales.

343. Sobre el derecho al acceso a la educación, el IME a través de sus *Jornadas Informativas sobre Educación*, establece y cultiva una estrecha relación con líderes, autoridades y educadores estadounidenses responsables de los programas de educación dirigidos a los hispanos. Estas Jornadas permiten dar a conocer la oferta educativa que el gobierno de México y las instituciones públicas y privadas desarrollan en Estados Unidos para la población mexicana y de origen mexicano radicada en ese país.

¹³⁵ Para finales del año 2005 se concluirá el modelo de atención pedagógica para niños y niñas migrantes y las normas de evaluación y certificación del Programa.

344. A través del IME también se procura que los trabajadores migratorios y sus familias mantengan los vínculos culturales con México que es su país de origen. En este sentido, este Instituto cuenta con los siguientes programas:

- “Lazos” es un servicio informativo elaborado por el IME, iniciado el 2 de junio de 2003. Se publica en dos versiones: 1) Síntesis informativa: se distribuye de lunes a viernes. Es una selección de las noticias publicadas en la prensa mexicana y estadounidense, sobre la población mexicana e hispana en Estados Unidos. 2) Boletín Informativo: se emite según surjan noticias importantes. Es un reporte sobre los asuntos y sucesos relevantes para la comunidad mexicana e hispana en la Unión Americana.
- También se cuenta con el portal en internet del IME, que permite al usuario enterarse no sólo respecto a qué es el IME y cómo está conformado, sino que su contenido también ofrece información sobre temas de importancia como el debate migratorio, voto en el exterior, estadísticas, concursos, oferta institucional, entre otros temas, además de reunir todos los sitios de Internet de las diferentes comunidades de mexicanos o de origen mexicano que se encuentran viviendo en Estados Unidos.¹³⁶
- El IME también organiza concursos para la juventud de origen mexicano en el extranjero, como “Éste es mi México” y “Otra Mirada”. Estos concursos promueven entre la niñez mexicana y mexicano-americana residente en Estados Unidos el orgullo por su país de origen, a fin de estrechar los lazos con sus raíces y tradiciones.

345. Diversas organizaciones de la sociedad civil han manifestado que en su opinión la LGP y su Reglamento contemplan disposiciones que no son favorables a los migrantes irregulares para la exigencia de sus derechos.¹³⁷ También han indicado que se han presentado casos en los que servidores públicos violentan la ley al no facilitar el acceso al registro de nacimiento de los hijos e hijas de trabajadores migratorios indocumentados, no obstante que la LGP permite el registro, en tiempo, de los nacimientos de hijos de extranjeros en el territorio nacional, sin solicitar la comprobación previa de la legal estancia de los padres. La Constitución dispone que la nacionalidad mexicana se obtiene por nacimiento por *ius soli* o *ius sanguini*.¹³⁸ Además, la LGP establece que cuando los extranjeros tengan hijos nacidos en el país, la SEGOB podrá autorizar su internación o permanencia legal en el mismo.

Artículos 32 y 33. Derecho a transferir sus ingresos y ahorros y efectos personales;¹³⁹ derecho a ser informado sobre sus derechos con arreglo a la Convención y a que se difunda información.

¹³⁶ <http://portal.sre.gob.mx/ime/index.php?option=displaypage&Itemid=112&op=page&SubMenu=>

¹³⁷ Artículos 29, 30 y 31 de la Ley General de Población y su Reglamento. Anexo 37.

¹³⁸ Artículo 30 de la Constitución Política de México.

¹³⁹ Información de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

346. México no impone restricción alguna a la transferencia de fondos internacionales y ha procurado que la instauración de pagos internacionales sea más eficiente.

347. La Reserva Federal de los Estados Unidos de América y el Banco de México (BANXICO) establecieron un sistema de “Transferencia Electrónica de Fondos Internacionales (TEFI),” mismo que recientemente entró en operación para transferencias de EUA a México y se espera que en el 2005 funcione de manera bi-direccional para proveer una manera sencilla, segura y barata de transferencias por medio de cuentas de bancos entre ambos países.¹⁴⁰

348. México y EUA incluyeron el tema de las remesas en su iniciativa bilateral ‘*Sociedad para la Prosperidad*’, creada a finales del 2001 y encaminada fundamentalmente a incrementar la competencia a fin de reducir los costos de dichas transferencias y vincularlas con proyectos productivos. Entre los principales logros de dicha iniciativa destacan: la reducción del costo promedio de las remesas entre 1999 y 2003 de 31 a 14 dólares por transacción, encontrándose hoy alternativas alrededor y por debajo de los diez dólares; la creciente incorporación de los migrantes mexicanos al sector financiero formal de los EUA mediante el uso de la matrícula consular mexicana como identificación; la ampliación y diversificación de productos y servicios financieros innovadores; y la diseminación periódica de información del tipo de cambio y costo de los servicios de envío de remesas.¹⁴¹

349. En 2002, el BANXICO emitió una serie de reglas a las que deberán sujetarse las instituciones de crédito y las empresas que presten el servicio de transferencia de fondos. De esta manera, BANXICO obliga a los prestadores de estos servicios a proporcionar información a fin de transparentarlos y mejorar la contabilidad. Durante 2003, cerca del 98% del total de las remesas hacia México, fueron enviadas por canales formales. Se siguen realizando esfuerzos para hacer más eficientes y efectivas las transacciones formales, a fin de incorporar a los migrantes y a sus familias al sistema financiero con el objeto de que sean beneficiados por la reducción de los costos y puedan canalizar sus recursos a proyectos productivos.

350. Cabe mencionar que las remesas aumentaron 35.16% en el 2003 en comparación con el año anterior. Los mexicanos residentes en Estados Unidos enviaron a México un récord de 13,265 millones de dólares en el 2003 y más de 16,000 millones de dólares en 2004, con lo que las remesas se consolidaron como la segunda fuente de ingresos externos para México.¹⁴²

351. Para fomentar los lazos de identidad de los mexicanos radicados en el exterior hacia sus comunidades de origen, promover el uso productivo de las remesas y las iniciativas de los migrantes, contribuyendo al desarrollo de sus comunidades de origen, el gobierno federal puso en marcha en el 2002 el “*Programa Iniciativa Ciudadana 3X1*” (Programa 3x1), mediante el cual se busca apoyar y fortalecer las iniciativas ciudadanas para concretar proyectos que conlleven a mejorar la calidad de vida de los habitantes mediante la concurrencia de recursos de

¹⁴⁰ Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Ver página electrónica www.shcp.gob.mx.

¹⁴¹ *Ibidem*.

¹⁴² Información de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

la Federación, Estados, Municipios y las aportaciones de los grupos u organizaciones de migrantes.¹⁴³

352. El Programa 3x1 se inscribe dentro de la estrategia de microrregiones, pues a través de la generación de infraestructura social básica, que se impulsa mediante los proyectos presentados por los migrantes y la comunidad se contribuye al desarrollo local de las comunidades.

353. Entre los principales resultados alcanzados por el Programa 3X1 a finales de 2004, destaca su cobertura en 23 Entidades Federativas y en 343 Municipios del país, su apoyo a un total de 1,263 proyectos de inversión; adicionalmente, se han comenzado a entregar becas para los hijos de migrantes y se otorga un mayor impulso a los programas de coinversión.

354. Ahora bien, en seguimiento a compromisos asumidos por México en el Grupo de Trabajo sobre Migración (GTM) de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE),¹⁴⁴ se organizó, el *Seminario Técnico Migración, Remesas y Desarrollo*, los días 17 y 18 de noviembre de 2004, con la participación de funcionarios de la OCDE, dependencias gubernamentales, académicos y sociedad civil. Entre las principales conclusiones que se derivaron de dicho Seminario destacan: que a fin de aprovechar el potencial productivo de las remesas, es necesario el diseño de una política de Estado en materia migratoria que sea integral, transexenal e incluyente de la comunidad migrante al considerar las necesidades y aspiraciones económicas, políticas y culturales de esta población, evaluando sistemáticamente las demandas locales a partir de una perspectiva transnacional.

355. Además, el desarrollo de una política integral debe incorporar como premisas fundamentales, en primer lugar, el contar con un ambiente de confianza, seguridad y certidumbre para que los migrantes puedan invertir en sus comunidades de origen; y, en segundo lugar, el Estado debe acompañar las iniciativas de los migrantes para la optimización de los recursos enviados, a través de la viabilidad de los proyectos, el acceso a financiamiento para la realización de los mismos y el fortalecimiento de los programas ya existentes como el Programa 3X1, en un marco de mayor vinculación institucional entre todos los actores involucrados, sin que ello implique que el Estado eluda su responsabilidad en la generación de desarrollo e inversión productiva. Es importante dar a conocer entre la población migrante los programas, iniciativas, opciones y casos exitosos que se tienen para la utilización productiva de las remesas, así como con quien deben acudir para la materialización de los mismos.

356. Si bien el desgaste del mecanismo de circularidad migratoria y la tendencia a una migración de carácter permanente provocan la disminución del monto de las remesas, éstas se han constituido como un factor determinante para detener el desequilibrio macroeconómico al alcanzar en 2004 más de 16,000 mdd y representar el 2.4% del PIB, por lo que es necesario identificar a la población migrante que tiene el potencial económico de invertir en sus

¹⁴³ Ver página electrónica http://www.sedesol.gob.mx/transparencia/transparencia_iniciativa_3x1.htm.

¹⁴⁴ México ingresó a la OCDE en 1994 y, en el ámbito migratorio, participa en el Sistema de Observación Permanente para las Migraciones y en el Grupo de Trabajo sobre Migración, cuyas principales actividades son: intercambiar información sobre políticas y prácticas nacionales y otros aspectos económicos y sociales; recolectar y distribuir información de manera sistemática sobre las tendencias migratorias, datos estadísticos relevantes, prácticas y políticas de los países miembros y no miembros; promover y facilitar la cooperación entre los países emisores y receptores de migrantes.

comunidades, tomando en cuenta que 1 de cada 4 mexicanos en EUA vive en situación de pobreza y por lo tanto no tienen capacidad de ahorro y de inversión y en su mayoría envían remesas para el sustento de sus familias. Las remesas colectivas para el financiamiento de proyectos representan sólo el 1% del total enviado.

Difusión de los Derechos

357. Como se indicó anteriormente, cuando se asegura a un extranjero se le informa inmediatamente de los derechos que goza. Un instrumento muy importante es la *Cartilla de derechos humanos de los migrantes*, que se publica en español, inglés y francés, la cual es coeditada por la Secretaría de Gobernación, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el Programa Nacional de la Mujer (PRONAM) y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). La Cartilla contiene información relevante sobre cómo ingresar al país, cómo regularizar la estancia, solicitud de refugio, obligaciones y derechos humanos en general, teléfonos de las embajadas y consulados acreditados en México y datos de las instancias gubernamentales a las que pueden acudir en caso de sufrir un abuso de autoridad. De ser necesario se proporciona los servicios de un traductor.¹⁴⁵

358. Con motivo de la entrada en vigor de la *Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares*, el 1º de julio de 2003, la SEGOB realizó un evento conmemorativo, en el que se reiteró el compromiso de México para cumplir a cabalidad con las obligaciones adquiridas bajo este instrumento. Se realizó una edición especial de 3,000 ejemplares de la Convención que fue distribuida para su conocimiento y cumplimiento entre todo el personal del INM. De igual forma, en la página electrónica del INM se puede consultar la Convención.¹⁴⁶

359. Con respecto al derecho de los trabajadores migrantes a ser informados sobre la Convención, el 9 y 10 de diciembre de 2003, el INM organizó el *Taller sobre los Derechos Humanos de las Mujeres y Menores Migrantes*, en Veracruz, Veracruz. Dicho taller abordó la Convención. Se contó con la participación de oficiales migratorios, Grupos Beta y personal operativo de las Delegaciones Regionales de Veracruz, Puebla, Hidalgo, Tlaxcala, Tabasco y Grupo Beta-Ciudad Juárez. El objetivo del taller fue sensibilizar a los oficiales migratorios sobre la importancia de respetar los derechos de las mujeres y menores migrantes, tomando en cuenta que son una población mayormente susceptible a sufrir abusos por parte de las autoridades.

360. El INM está difundiendo 5,000 ejemplares de un tríptico informativo¹⁴⁷ para dar a conocer las principales disposiciones de la Convención entre la población migrante, el personal del Instituto y los servidores públicos que por sus funciones colaboran con el INM en la aplicación de las leyes migratorias.

¹⁴⁵ Se anexa ejemplar de la Cartilla de Derechos Humanos de los Migrantes. Anexo 27.

¹⁴⁶ Ver página electrónica: www.inami.gob.mx.

¹⁴⁷ Se anexa tríptico informativo sobre la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares. Anexo 28.

361. El 16 de junio de 2004 el INM organizó el *Taller de diálogo en seguimiento a la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares*, en el cual el gobierno, la academia y la sociedad civil dialogaron acerca de la observancia en México de los compromisos contraídos en esta Convención. Entre las principales conclusiones que se derivaron de este taller destacan: a) si bien se identificaron acciones y programas específicos que desarrollan distintas instancias gubernamentales a nivel federal y estatal en materia de atención y protección a migrantes, es necesario que éstas se vinculen entre sí y formen parte de una política de Estado que permita la creación de mecanismos integrales de seguimiento y evaluación en los que participen todos los actores gubernamentales y sociales en monitoreos efectivos de políticas públicas; b) el informe que presente el gobierno de México debe incluir y reconocer las acciones realizadas por organizaciones civiles, sociales, religiosas, académicos, oficinas de atención a migrantes y otros actores involucrados de la sociedad; c) se recomienda que las políticas y programas tengan una visión integral de los derechos humanos y conlleven a una efectiva coordinación interinstitucional e intersectorial con miras a su fortalecimiento y a generar un impacto a corto, mediano y largo plazo en beneficio de la población migrante; d) vincular la política migratoria a la política de desarrollo a nivel nacional en los tres niveles de gobierno y a nivel regional, así como generar las condiciones de desarrollo en las comunidades de origen; e) considerar al trabajador migrante como un trabajador internacional de acuerdo con los derechos que otorga la Convención; f) es necesario armonizar la legislación interna en distintas materias para dar cumplimiento a los compromisos derivados de esta Convención, así como identificar acciones inmediatas y reformas estructurales necesarias.

362. En este evento el gobierno manifestó su disponibilidad para seguir abriendo espacios de diálogo para el análisis de la mejor aplicación de la Convención y en general de las políticas migratorias.

C. Otros derechos de los trabajadores migratorios y sus familiares que estén documentados o se encuentren en situación regular.

Artículo 37. Derecho a ser informado antes de su partida de las condiciones de admisión al Estado de Empleo y de las actividades remuneradas.

363. La difusión de información fidedigna, objetiva y actualizada sobre políticas y procedimientos migratorios permite que los migrantes tomen decisiones informadas. Este tipo de información se encuentra en diversas páginas electrónicas, en particular en la página del INM y se refiere a los requisitos para la admisión y estancia de extranjeros en territorio nacional, dependiendo de la nacionalidad y de la actividad que se pretenda desempeñar en el país; los mismos se desprenden de la LGP y su Reglamento.¹⁴⁸

364. A fin de difundir los derechos y obligaciones que otorgan las leyes mexicanas a los trabajadores migratorios guatemaltecos y a sus familiares, el 28 de noviembre de 2003, se llevó a cabo en Tapachula, Chiapas, el Seminario sobre la Ley General de Población, Ley Federal del Trabajo y Ley del Seguro Social, cuyo objetivo fue dar a conocer a los empleadores mexicanos estos derechos y obligaciones.

¹⁴⁸ Véase <http://www.inami.gob.mx>.

365. El 14 de febrero de 2004, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social hizo entrega al Ministerio de Trabajo y Previsión Social de Guatemala de 3,000 trípticos de la *Carta de Derechos y Obligaciones Laborales* en diversas lenguas indígenas, elaborada en colaboración con el Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), la cual está siendo difundida por las autoridades guatemaltecas.

366. De manera paralela, el INM está difundiendo un tríptico informativo, en el cual se explican los derechos y obligaciones de los portadores de una Forma Migratoria Visitante Agrícola (FMVA) vigente en territorio mexicano.¹⁴⁹ La población objetivo son todos aquellos agentes de corporaciones distintas al INM que coadyuvan en la aplicación de la Ley General de Población. La distribución se hace a través de la Delegación Regional del INM, de la Embajada y los Consulados de México en Guatemala y se solicitó el apoyo de los Consulados de Guatemala acreditados en Chiapas para difundir este tríptico.

367. Asimismo, la STPS difunde información sobre los derechos laborales de los trabajadores migratorios mexicanos en EUA y Canadá y sobre los derechos de trabajadores migratorios extranjeros en México, con la colaboración de otras partes involucradas y en foros multilaterales como la Organización Internacional del Trabajo, la Organización para la Cooperación y Desarrollo y la Conferencia Interamericana de Ministros de Trabajo (CIMT).

368. Destacan también los *Acuerdos de Seguridad, Justicia e Igualdad en el Trabajo o Empleo*, firmados por varios de los Consulados de México en EUA con autoridades del Departamento del Trabajo Federal de EUA y otras instituciones gubernamentales y no gubernamentales para la protección y promoción de los derechos laborales de los trabajadores mexicanos. El componente central de estos Acuerdos es el de establecer un Centro de Asistencia Telefónica, ya sea en los Consulados o en las ONG, a fin de recibir y dirigir solicitudes de información y denuncias de abusos de derechos laborales. También se trabaja conjuntamente para educar y hacer llegar a los trabajadores mexicanos información sobre sus derechos mediante folletos, videos y seminarios.

369. Finalmente, a través de los Consulados Móviles y las campañas de protección preventiva se distribuye entre la población migrante en distintas ciudades de EUA información escrita para que nuestros connacionales conozcan los derechos que tienen en EUA y denuncien, ya sea en los Consulados o en las instituciones correspondientes, cualquier violación a sus derechos civiles y laborales.

Artículos 38 y 39. Derecho a ausentarse temporalmente sin que eso afecte a la autorización de permanecer o trabajar en el país; derecho a la libertad de movimiento en el Estado de empleo y a escoger libremente en él su residencia.

370. El extranjero que ingrese al país de manera temporal, es decir, en la calidad migratoria de No Inmigrante Visitante (portador de una FM3) podrá permanecer en el país durante un año prorrogable hasta en cuatro ocasiones por igual temporalidad, con entradas y salidas múltiples.¹⁵⁰ ~~En cuanto a los inmigrantes (extranjeros que pretenden residir en el país), el~~

¹⁴⁹ Se anexa tríptico informativo sobre la Forma Migratoria Visitante Agrícola (FMVA). Anexo 29.

¹⁵⁰ Artículo 162 del Reglamento de la Ley General de Población. Anexo 37.

En cuanto a los inmigrantes (extranjeros que pretenden residir en el país), el artículo 47 de la LGP los autoriza a ausentarse del país hasta 18 meses en forma continua o con intermitencias dentro de sus 5 años de estancia. Por su parte, el artículo 56 de la LGP establece que el inmigrado (extranjero con derechos de residencia) podrá salir y entrar al país libremente, pero si permanece en el extranjero más de 3 años consecutivos perderá su calidad migratoria.

371. Sin contravenir lo que la referida ley dispone en la materia, se considera que sería de utilidad incorporar en los contratos de trabajo que se celebren con trabajadores migratorios, criterios específicos para que éstos puedan ausentarse temporalmente de sus labores para atender asuntos de carácter personal.

372. En cuanto a la libertad de movimiento y de elección de residencia, si bien el artículo 11 de la Constitución Política garantiza la libertad de movimiento en territorio nacional, la LGP dispone que la SEGOB podrá fijar el lugar o lugares de residencia de los extranjeros que se internen en el país.

373. Asimismo, la SEGOB está facultada para cerrar temporalmente los puertos aéreos, marítimos y fronteras al tránsito internacional, por causas de interés público. Dicha disposición es más trascendente en la actualidad, tomando en consideración que, a raíz de los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001, el paradigma de la seguridad ha permeado en las fronteras de casi todos los países e influenciado la postura de los mismos en foros bilaterales y multilaterales. México no es ajeno a esta realidad; no obstante, la política migratoria de la actual administración se fundamenta en conciliar el estricto respeto a los derechos humanos de los migrantes, independientemente de su estatus migratorio, salvaguardando la seguridad nacional, sin olvidar que el migrante no es un terrorista y teniendo en cuenta un enfoque de corresponsabilidad en la atención del fenómeno entre nuestros vecinos fronterizos.

Artículos 40, 41 y 42. Derecho a establecer asociaciones y sindicatos; derecho a participar en los asuntos públicos de su Estado de origen y a votar y ser elegidos en elecciones celebradas en ese Estado; procedimientos o instituciones que permitan tener en cuenta en el Estado de empleo las necesidades de los trabajadores migratorios y el posible disfrute de sus derechos políticos.

374. El artículo 372 de la LFT dispone que los trabajadores y los patrones tienen el derecho a constituir sindicatos, sin necesidad de autorización previa. Sin embargo, la misma Ley prohíbe a los trabajadores extranjeros formar parte de las directivas sindicales.

375. En cuanto al voto de los mexicanos en el extranjero, el 16 de julio del 2004, el Poder Ejecutivo envió al Congreso de la Unión una iniciativa de ley sobre el voto de los mexicanos en el exterior. Asimismo, el 30 de junio de 2005, se aprobó la iniciativa de aceptar dicho voto, mismo que se llevará a cabo a través del servicio postal. Estas reformas constituyen un importante reconocimiento a la enorme contribución que realizan al desarrollo nacional las y los mexicanos que se encuentran en el exterior.

376. De conformidad con dicha iniciativa, podrán votar para la elección del Presidente de la República, únicamente los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero que se encuentren inscritos en el padrón electoral y cuenten con credencial para votar con fotografía.

377. Entre el 1° de octubre del año previo a la elección y el 15 de enero del año de la elección, los interesados deberán dar aviso por escrito al Instituto Federal Electoral (IFE) de su intención de votar, solicitando su inscripción en la lista nominal de electores residentes en el extranjero y su baja temporal de la lista que corresponda a la sección electoral del distrito en que se encuentra ubicado su domicilio en México. Deberán enviar esta solicitud, por correo certificado, acompañada de una copia fotostática de su credencial para votar y un documento que acredite su domicilio en el extranjero.

378. Los formatos para este procedimiento estarán a disposición de los interesados en Internet. Asimismo, se contempla que, mediante acuerdo previo entre el IFE y la SRE, las Embajadas y Consulados tendrán a disposición de los ciudadanos mexicanos en el extranjero estos formatos.¹⁵¹

379. Después del 15 de febrero de 2006, el Registro Federal de Electores (RFE) procederá a elaborar las listas nominales de mexicanos en el extranjero. Estas listas podrán ser revisadas por los partidos políticos, únicamente dentro de las oficinas centrales del RFE y por medios electrónicos.

380. El IFE realizará los actos necesarios para la aprobación de los formatos de boleta electoral, actas, documentos y materiales necesarios para el sufragio en el extranjero. También deberá preparar los documentos electorales con instructivo anexo, para enviarlos por correo certificado con acuse de recibo, a cada ciudadano inscrito en la lista nominal de electores en el extranjero.

381. El 20 de mayo de 2006, la Junta General Ejecutiva del IFE deberá haber concluido el envío de boletas electorales al domicilio de los ciudadanos mexicanos votantes en el extranjero.

382. Con base en el instructivo para el legal y correcto uso de las boletas electorales, el ciudadano marcará el cuadro que corresponda a su preferencia, doblará la boleta y la colocará dentro del sobre indicado para ser remitido al IFE, por correo certificado, a la brevedad.

383. El plazo para la recepción de los sobres que contienen las boletas electorales vencerá 24 horas antes del inicio de la jornada electoral.

384. Los votantes en el extranjero serán ordenados conforme a su domicilio, sección y distrito en el territorio nacional, según los datos asentados en su credencial para votar. En cada distrito electoral en el que existan electores registrados en el extranjero, habrá al menos una mesa de escrutinio y cómputo que será responsable de hasta 1,500 votos.

385. Asimismo, el IFE dispondrá lo necesario para seleccionar y capacitar a los ciudadanos que actuarán como funcionarios en mesas de escrutinio y cómputo, instaladas el día de la jornada electoral en el local del IFE que él mismo determine, en el Distrito Federal. En estas mesas habrá un representante de cada partido político y los representantes generales.

¹⁵¹ Ver página electrónica del Instituto Federal Electoral, <http://www.ife.org.mx>.

386. En este caso también habrá estudios estadísticos de conteo rápido que muestren la tendencia de la votación emitida en el extranjero.

387. El Secretario Ejecutivo del IFE dará a conocer al Consejo General los resultados totales y por distrito obtenidos en la votación del extranjero y ordenará su incorporación al PREP.

388. Por otra parte, los ciudadanos en el extranjero podrán interponer recursos contra las decisiones de la autoridad administrativa, como están contemplados actualmente en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

389. Es importante destacar que la Red de Embajadas y Consulados no tendrá intervención directa alguna en el proceso electoral. El IFE asumirá completamente las tareas de organización y recepción de los sufragios que vengan del extranjero. Con esto se mantiene la independencia que desde la reforma al IFE se logró para celebrar la elección. Así se reconoce al IFE como la única institución encargada de organizar elecciones en el país y fuera de él.

390. Por otro lado, la reforma prohíbe la realización de campañas electorales en el extranjero, entendidas como el uso de recursos para financiar actividades, actos o propaganda electoral. La violación a esta disposición será sancionada por el derecho electoral y penal mexicano.

391. En ese sentido, la instrumentación del voto de los mexicanos en el exterior se adecua con la obligación del gobierno de México de crear un sistema para que los trabajadores migrantes mexicanos en el exterior puedan participar en la vida política de su país de origen y así dar cumplimiento a la Convención.

392. Cabe precisar que en México, de conformidad con el artículo 33 de la Constitución Política, los extranjeros no podrán de ninguna manera inmiscuirse en los asuntos políticos del país.

Artículos 43, 54 y 55. Principio de igualdad de trato respecto de los nacionales del Estado de empleo en relación con las cuestiones indicadas; igualdad de trato en relación con la protección contra los despidos, las prestaciones de desempleo, los programas de obras públicas y el acceso a otro empleo; igualdad de trato en el ejercicio de una actividad remunerada.

393. Si bien la legislación nacional en materia laboral no contempla prestaciones por desempleo, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social opera un Programa de Apoyo al Empleo, cuyo objetivo es atender los requerimientos o necesidades que en el ámbito laboral manifiestan diversos grupos de población.

394. Con relación a la protección contra despidos, la Constitución Política prevé que el patrón que hubiere despedido a un trabajador injustificadamente, deberá a elección del propio trabajador, cumplir el contrato o indemnizarlo con el importe de tres meses de salario.¹⁵²

¹⁵² Artículo 123, fracción XXII: El patrono que despida a un obrero sin causa justificada o por haber ingresado a una asociación o sindicato, o por haber tomado parte en una huelga lícita, estará obligado, a elección del trabajador, a cumplir el contrato o a indemnizarlo con el importe de tres meses de salario. La Ley determinará los casos en que el patrono podrá ser eximido de la obligación de cumplir el contrato, mediante el pago de una indemnización. Igualmente tendrá la obligación de indemnizar al

Adicionalmente, el artículo 50 de la Ley Federal del Trabajo señala que cuando la relación de trabajo fuere por tiempo indeterminado, la indemnización consistirá en veinte días de salario por cada uno de los años laborados.¹⁵³

395. Por otra parte, a fin de brindar oportunidades a los trabajadores, las ferias de empleo tienen como propósito reunir en un mismo espacio físico a demandantes y oferentes de empleo con objeto de vincularlos y que ambas partes, tanto empresas como solicitantes de empleo, de manera directa tengan la oportunidad de seleccionar las personas o el trabajo, según sea el caso, que satisfagan sus expectativas. Las ferias de empleo son organizadas por los Servicios de Empleo de las entidades federativas.¹⁵⁴

396. Asimismo, el Sistema Estatal de Empleo (SEE) se constituye como un instrumento cuyo objetivo fundamental consiste en mantenerse en contacto con las áreas de reclutamiento, selección y contratación de personal del aparato productivo de cada estado, mediante reuniones periódicas de trabajo a fin de intercambiar información cualitativa y cuantitativa en materia de oferta y demanda de mano de obra que facilite a las empresas satisfacer oportuna y adecuadamente sus requerimientos de personal. Al SEE le corresponde la colocación de un mayor número de buscadores de empleo y permite al mismo tiempo, la toma de decisiones sobre estrategias conjuntas para mejorar la operación de los mercados de trabajo.

397. En 2002, el gobierno mexicano, a través de la STPS, diseñó un mecanismo de apoyo denominado Sistema de Apoyo Económico a Buscadores de Empleo (SAEBE), cuyo objetivo fundamental es facilitar a la población desempleada el proceso de búsqueda de empleo y así reducir los costos que esto implica para la población desempleada. El mismo evidentemente no es un seguro de desempleo; es un mecanismo que pretende brindar ciertas facilidades a este grupo de la población para lograr su objetivo de incorporación al mercado de trabajo.

398. En tal sentido, el SAEBE prevé recursos para solventar algunos gastos básicos que el desempleado debe realizar y la asignación de los apoyos estará condicionada a la realización de una serie de acciones de vinculación por parte de los beneficiarios. La instrumentación del

trabajador con el importe de tres meses de salario, cuando se retire del servicio por falta de probidad del patrono o por recibir de él malos tratamientos, ya sea en su persona o en la de su cónyuge, padres, hijos o hermanos. El patrono no podrá eximirse de esta responsabilidad, cuando los malos tratamientos provengan de dependientes o familiares que obren con el consentimiento o tolerancia de él.

¹⁵³ Artículo 50 de la Ley Federal del Trabajo, las indemnizaciones a que se refiere el artículo anterior consistirán:

I. Si la relación de trabajo fuere por tiempo determinado menor de un año, en una cantidad igual al importe de los salarios de la mitad del tiempo de servicios prestados, si excediera de un año, en una cantidad igual al importe de los salarios de seis meses por el primer año y de veinte días por cada uno de los años siguientes en que hubiese prestado sus servicios;

II. Si la relación de trabajo fuere por tiempo indeterminado, la indemnización consistirá en veinte días de salario por cada uno de los años de servicios prestados; y

III. Además de las indemnizaciones a que se refieren las fracciones anteriores, en el importe de tres meses de salario y en el de los salarios vencidos desde la fecha del despido hasta que se paguen las indemnizaciones.

¹⁵⁴ Para mayor información consultar el Directorio del Servicio Nacional de Empleo en la página electrónica de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social www.stps.gob.mx.

SAEBE está orientada fundamentalmente a la población desempleada del sector formal. Esto es, personas que han sido desplazadas del mercado de trabajo, que hayan cotizado por lo menos durante seis meses en la seguridad social, hayan estado en proceso de búsqueda de empleo por lo menos tres meses, cuenten con dependientes económicos y tengan de 18 años en adelante.

399. Cabe mencionar que la Constitución Política establece que las diferencias o los conflictos entre trabajadores y patronos, se sujetarán a la decisión de una Junta de Conciliación y Arbitraje, formada por igual número de representantes de los obreros y de los patronos y uno del gobierno.¹⁵⁵

400. La STPS también ha instituido un programa denominado *Chambatel*, el cual es un servicio de información vía telefónica que proporciona opciones de empleo a quienes buscan trabajo. El servicio se ofrece en forma totalmente gratuita.¹⁵⁶ Mediante este servicio se obtiene una rápida y oportuna información de hasta 3 opciones de empleo que se ajustan a la experiencia laboral y conocimientos de los trabajadores, lo que les permite llamar inmediatamente a las empresas para concertar una entrevista de trabajo y negociar su contratación.

401. De igual manera, se diseñó, desarrolló y puso en marcha una bolsa de trabajo electrónica denominada *Chambanet*,¹⁵⁷ mediante la cual se atienden los requerimientos de personal calificado del sector empresarial, así como la demanda de empleo de aquellos segmentos de la población que tiene acceso a internet. Estos dos servicios son nuevos esquemas de vinculación mediante los cuales se trata también de ampliar la cobertura del SNE.

402. Uno más de los nuevos esquemas de información y vinculación laboral que fue diseñado ante la necesidad de contar con servicios más ágiles y modernos es el periódico “*Mi Chamba*”, el cual es una publicación de distribución gratuita diseñada para ofrecer a la ciudadanía un mecanismo ágil de información sobre oportunidades de trabajo, con periodicidad quincenal. Consta de 16 páginas en formato atractivo y de fácil lectura, con información sobre ofertas de empleo y programas del SNE y la STPS.

403. A fin de llevar a cabo una transformación y promoción de una “Nueva Cultura Laboral”, la STPS cuenta con los siguientes programas de formación y capacitación técnica:

Programas Transversales. Programas de formación en temas de desarrollo humano dirigidos a todos los trabajadores del país sin importar su nivel ocupacional, educativo o jerárquico. Tienen como objetivo promover un cambio cultural que permita humanizar las relaciones laborales a través del diseño e impartición de cursos-taller que fortalezcan el reconocimiento de la dignidad de la persona.

Programas de Multihabilidades. Estos programas van dirigidos a las ocupaciones de mayor demanda en el país y asociadas en su mayoría, a personas tanto de bajo nivel educativo como de

¹⁵⁵ Artículo 123, fracción XX de la Constitución Política de México.

¹⁵⁶ Sólo es necesario marcar al **01-800-111-6000** (lada sin costo) desde cualquier parte del país y la llamada será atendida por personal especializado en el centro de llamadas *Chambatel* de cualquier entidad.

¹⁵⁷ Ver página electrónica: www.chambanet.gob.mx.

ingreso. Con éstos, se ofrece una opción para formar a los trabajadores como capacitadores de las ocupaciones con mayor demanda en el país, los cuales, apoyados en manuales diseñados con base en normas técnicas de competencia laboral, fungen como multiplicadores de los contenidos al interior de sus empresas.¹⁵⁸

404. En cuanto al acceso a la vivienda de los trabajadores migratorios, el artículo 4 de la Constitución Política señala que toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. Para dar cumplimiento a esta obligación las empresas deberán aportar al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT) el 5 por ciento sobre los salarios de los trabajadores a su servicio.

405. El INFONAVIT no hace distinción de nacionalidad para ser derechohabiente del mismo. Sin embargo, el trabajador debe estar afiliado al IMSS y cumplir con el resto de requisitos que establece la ley.¹⁵⁹

Artículos 44 y 50. Protección de la unidad de la familia de los trabajadores migratorios y reunión de los trabajadores migratorios con sus familias; consecuencias del fallecimiento del trabajador migratorio o de la disolución del matrimonio.

406. El gobierno de México está consciente de que la familia es el núcleo esencial de la sociedad y como tal merece especial atención. Al facilitar la reunificación familiar se alienta al máximo los efectos positivos de la integración social y cultural de los migrantes en la comunidad de acogida. En este sentido, una de las premisas fundamentales de la política migratoria mexicana es respetar el principio de unidad y de reunificación familiar. Por ello, el artículo 39 de la LGP establece que todo extranjero que se interne al país, podrá solicitar el ingreso de su cónyuge y familiares en primer grado, con la misma característica migratoria y temporalidad, bajo la modalidad de dependiente económico.

407. El derecho a la reunificación familiar para los migrantes documentados con largo periodo de residencia en el país se encuentra también consagrado en la legislación mexicana. Así, la LGP señala que cuando los extranjeros contraigan matrimonio con mexicanos o tengan hijos nacidos en el país, la SEGOB podrá autorizar su internación o permanencia legal en el mismo.¹⁶⁰

408. El Reglamento de la LGP dispone que en caso de aseguramiento de familias, éstas serán alojadas en la misma instalación y la autoridad permitirá la convivencia diaria de acuerdo con las disposiciones administrativas aplicables.¹⁶¹

Artículos 45 y 53. Goce de la igualdad de trato para los familiares de los trabajadores migratorios en los aspectos indicados y medidas adoptadas para garantizar la integración

¹⁵⁸ Información de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

¹⁵⁹ Información del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.

¹⁶⁰ Artículo 48, fracción VII de la Ley General de Población. Anexo 37.

¹⁶¹ Artículo 209, párrafo VIII del Reglamento de la Ley General de Población. Anexo 37.

de los hijos de los trabajadores migratorios en el sistema escolar local; derecho de los trabajadores migratorios a elegir libremente una actividad remunerada.

409. La realización por parte de un extranjero de cualquier actividad que implique una relación laboral y una retribución económica directa a cargo de una empresa constituida en México requieren la autorización del INM, por lo que el extranjero que desee ingresar a nuestro país con estos propósitos deberá solicitar el permiso para realizar actividades lucrativas. Lo mismo es aplicable a los cónyuges y dependientes familiares de dichos extranjeros.¹⁶²

410. Conforme a lo dispuesto por la Convención, los extranjeros con calidad de inmigrados en nuestro país cuentan, en efecto, con libertad para elegir un empleo y empezar a desarrollarlo, sin necesidad de una autorización previa.¹⁶³

Artículos 46, 47 y 48. Exención del pago de derechos e impuestos de importación y exportación por sus efectos personales; derecho a transferir sus ingresos y ahorros del Estado de empleo al Estado de origen o a cualquier otro Estado; cargas fiscales y aplicación del principio de doble tributación.

411. Con relación al pago de derechos por importación y exportación de efectos personales, la Ley Aduanera establece que no se pagarán los impuestos al comercio exterior por la entrada al territorio nacional o la salida del mismo de las siguientes mercancías: los equipajes de pasajeros en viajes internacionales; los menajes de casa pertenecientes a inmigrantes y a nacionales repatriados o deportados que se hayan usado durante su residencia en el extranjero, así como los instrumentos científicos y las herramientas cuando sean de profesionales, obreros y artesanos. No quedan comprendidas en la presente exención las mercancías que los interesados hayan tenido en el extranjero para actividades comerciales o industriales.

412. En lo que respecta al derecho de los trabajadores migratorios de transferir sus ingresos y ahorros, el gobierno de México, a través del IME y de la red consular, entre otras instancias, ha realizado un gran número de acciones, por ejemplo para garantizar el flujo de remesas y lograr aprovecharlas de manera más eficiente. Con base en estos objetivos, particularmente el IME ha difundido mecanismos para reducir el costo de envío de las transferencias de dinero y proyectos que brinden oportunidades financieras para nuestros connacionales.

413. Los trabajadores mexicanos residentes en Estados Unidos, no sólo son un factor para el crecimiento de la economía de ese país, sino de manera importante representan el sostén económico de sus familias y de las regiones de las cuales son originarios mediante el envío de las remesas.

414. En la Reunión Cumbre del Grupo de los 8 celebrada en Evian, Francia, del 1 al 3 de junio de 2003, se llegó a la conclusión de que las remesas de los trabajadores migrantes son la fuente

¹⁶² Artículo 42, párrafo III, de la Ley General de Población. Anexo 37.

¹⁶³ Artículos 52 y 53 de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares.

más estable, abundante y confiable de transferencias financieras a los países menos desarrollados.

415. Según el Banco Interamericano de Desarrollo, uno de cada cinco mexicanos recibe dinero de sus parientes empleados en EUA, convirtiendo a México en uno de los principales países receptores de remesas.¹⁶⁴

416. En marzo de 2004, los Congresos de México y de 25 países europeos se pronunciaron en contra de gravar el envío de remesas, por considerar que es violatorio de los derechos humanos.¹⁶⁵ En tanto, legisladores europeos advirtieron que México resolvería su problema de expulsión de connacionales si dirigiera más recursos al desarrollo regional.

417. Además, México ha celebrado convenios fiscales con 43 países para evitar la doble tributación y mantiene un esfuerzo constante por alcanzar acuerdos de este tipo con el resto de los países. Dichos Convenios aplican, solamente, para los contribuyentes al Impuesto Sobre la Renta (ISR), y no hacen distinción entre nacionales o extranjeros para beneficiarse de los mismos.¹⁶⁶

Artículos 51 y 52. Derecho de los trabajadores migratorios no autorizados a elegir libremente su actividad remunerada a buscar otros empleos en caso de que haya cesado la actividad remunerada para la cual hubieran sido aceptados; condiciones y restricciones que se aplican a los trabajadores migratorios que tengan libertad de elegir una actividad remunerada.

418. De acuerdo con el artículo 5 de la Constitución mexicana a ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos. La Ley determinará en cada Estado cuáles son las profesiones que necesitan título para su ejercicio, las condiciones que deban llenarse para obtenerlo y las autoridades que habrán de expedirlo.

419. El artículo 34 del Reglamento de la LGP dispone que los extranjeros sólo podrán dedicarse a las actividades expresamente autorizadas por la Secretaría de Gobernación, es decir, en las que se acredite la capacidad del trabajador para el desempeño de la actividad que se trate y el cumplimiento de los demás requisitos migratorios. La LGP y su Reglamento establecen que para que un extranjero pueda ejercer otras actividades, además de aquellas que le han sido autorizadas requiere permiso de SEGOB.¹⁶⁷

420. El trabajador migratorio tiene el derecho de solicitar el cambio de su calidad y característica migratoria, de acuerdo a la actividad que pretenda desempeñar, sin necesidad de

¹⁶⁴ Ver página electrónica <http://www.iadb.org/aboutus/index.cfm?language=Spanish>.

¹⁶⁵ Información de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

¹⁶⁶ Ver página electrónica www.shcp.gob.mx. Ver también explicación al Artículo 32.

¹⁶⁷ Ver artículo 60 de la Ley General de Población y artículo 140 del Reglamento de la Ley General de Población. Anexo 37.

que abandone el país, previo cumplimiento de los requisitos y pago de los derechos correspondientes.¹⁶⁸

421. Es importante hacer notar que la Constitución Política establece los cargos y funciones para los cuales se requiere ser mexicano por nacimiento. Además dispone que los mexicanos serán preferidos a los extranjeros en igualdad de circunstancias para los cargos, empleos o comisiones de gobierno en que no sea indispensable la calidad de ciudadano.¹⁶⁹

422. Por su parte, el artículo 7 de la LFT dispone que en toda empresa o establecimiento, el patrón deberá emplear por lo menos un noventa por ciento de trabajadores mexicanos.¹⁷⁰

423. En las categorías de técnicos y profesionales, los trabajadores deberán ser mexicanos, salvo que no los haya en una especialidad determinada, en cuyo caso el patrón podrá emplear temporalmente a trabajadores extranjeros, en una proporción que no exceda del diez por ciento de los de la especialidad. De igual forma, el citado precepto legal dispone que el patrón y los trabajadores extranjeros tendrán la obligación de capacitar a trabajadores mexicanos en la especialidad de que se trate. Los médicos al servicio de las empresas deberán ser mexicanos. Lo anterior, no es aplicable a los directores, administradores y gerentes generales de las empresas.

Artículos 49 y 56. Autorización de residencia y autorización para ejercer una actividad remunerada; prohibición general y condiciones de expulsión.

424. La legislación migratoria no contempla autorizaciones de residencia ni de empleo, sino que, dependiendo de la actividad que pretenda desempeñar el trabajador migratorio, así como la temporalidad de la misma, se le documentará en una determinada calidad y característica migratoria, previa acreditación de la capacidad para desempeñar la actividad que se trate y cumplimiento de los demás requisitos correspondientes.

425. La Ley Federal del Trabajo dispone que no se podrá impedir el trabajo a ninguna persona que se dedique a la profesión, industria o comercio siendo lícitos. Así también, se garantizan las condiciones bajo las cuales el ejercicio del trabajo se puede negar en determinados casos a través de una resolución judicial.¹⁷¹

¹⁶⁸ Artículos 112 y 114 del Reglamento de la Ley General de Población. Anexo 37.

¹⁶⁹ Artículo 32 de la Constitución Política de México.

¹⁷⁰ Artículo 7 de la Ley Federal del Trabajo.

¹⁷¹ Artículo 4º de la Ley Federal del Trabajo. No se podrá impedir el trabajo a ninguna persona ni que se dedique a la profesión, industria o comercio que le acomode, siendo lícitos. El ejercicio de estos derechos sólo podrá vedarse por resolución de la autoridad competente cuando se ataquen los derechos de tercero o se ofendan los de la sociedad:

I. Se atacan los derechos de tercero en los casos previstos en las leyes y en los siguientes:

a) Cuando se trate de substituir o se substituya definitivamente a un trabajador que haya sido separado sin haberse resuelto el caso por la Junta de Conciliación y Arbitraje.

b) Cuando se niegue el derecho de ocupar su mismo puesto a un trabajador que haya estado separado de sus labores por causa de enfermedad o de fuerza mayor, o con permiso, al presentarse nuevamente a sus labores; y

426. El artículo 61 de la LGP señala que quienes tengan a su servicio o bajo su dependencia económica a extranjeros, están obligados a informar a SEGOB en un término de quince días sobre cualquier circunstancia que altere las condiciones migratorias a las que éstos se encuentran sujetos. Al respecto, organizaciones de la sociedad civil han manifestado en diversos foros que la anterior disposición podría utilizarla en su favor un empleador que denuncie a un trabajador migratorio que se encuentre en una situación irregular; no obstante, en este tipo de casos, generalmente, al trabajador se le expediría un oficio de salida definitiva, el cual le concede un determinado plazo para arreglar su situación laboral y después abandonar el país.

427. Cabe señalar que existe un margen de discrecionalidad de las autoridades migratorias para considerar razones humanitarias por las cuales se suspenda o se revoque una decisión de expulsión, como pueden ser la salud del trabajador migrante, la persecución política en su Estado de origen, entre otras.¹⁷²

D. Disposiciones aplicables a categorías particulares de trabajadores migratorios y sus familiares.

Artículo 58. Trabajadores fronterizos

428. El 16 de mayo de 2000, el INM, con fundamento en el artículo 48 de la LGP,¹⁷³ emitió un Acuerdo por el que se otorgan nuevas facilidades migratorias para visitantes locales guatemaltecos. La forma migratoria visitante local (FMVL) autoriza a su titular visitar el Estado de Chiapas hasta las ciudades de Tapachula y Comitán de Domínguez, durante un período de tres días en cada visita y tiene una vigencia de cinco años, lo que permite facilitar flujos migratorios que beneficien el intercambio cultural, turístico y comercial en ese Estado.¹⁷⁴

429. Del año 2001 al 2004 se registró una tendencia a la baja en el número de entradas de visitantes locales vía terrestre en la frontera sur de México mediante la FMVL, pasando de 1.96 millones de cruces en el 2001 a 1.23 millones en el año 2004, lo que significa una reducción del 37.18%.¹⁷⁵

II. Se ofenden los derechos de la sociedad en los casos previstos en las leyes y en los siguientes:

a) Cuando declarada una huelga en los términos que establece esta Ley, se trate de sustituir o se substituya a los huelguistas en el trabajo que desempeñan, sin haberse resuelto el conflicto motivo de la huelga, salvo lo que dispone el artículo 468.

b) Cuando declarada una huelga en iguales términos de licitud por la mayoría de los trabajadores de una empresa, la minoría pretenda reanudar sus labores o siga trabajando.

¹⁷² Información del Instituto Nacional de Migración.

¹⁷³ Artículo 42, fracción IX de la Ley General de Población. Anexo 37.

¹⁷⁴ Se anexan circulares del Instituto Nacional de Migración CRE/003-2000 y 006-2000 por las que se otorgan a nacionales beliceños y guatemaltecos la Forma Migratoria Visitante Local (FMVL). Anexo 30.

¹⁷⁵ Información del Instituto Nacional de Migración. Ver página electrónica www.inami.gob.mx/paginas/710000.htm.

430. Cabe mencionar que dicho esquema también es aplicable para los nacionales beliceños. Actualmente más del 80% de los visitantes locales beliceños utilizan la FMVL para internarse al país. Durante el 2004 se registraron 1,562,000 cruces, de los cuales 393,443 se realizaron con el FMVL.¹⁷⁶

431. Con objeto de tener un mejor control de los flujos migratorios de visitantes locales guatemaltecos, así como para evitar falsificaciones de los documentos que actualmente se expiden, el INM se ha propuesto cambiar su diseño por formas migratorias credencializadas con capacidad de procesamiento electrónico, a fin de utilizarlas con lectores ópticos como las que se expiden actualmente a los nacionales beliceños.

Artículo 59. Trabajadores de temporada¹⁷⁷

432. Guatemala comparte con México una amplia frontera, patrones culturales y raíces étnicas. Su vecindad y continua relación social, aunado a la inestabilidad y a los conflictos políticos en ese país, ha originado que una gran cantidad de nacionales guatemaltecos migren en busca de nuevas oportunidades de supervivencia.

433. Esta movilidad de la población centroamericana, en especial de guatemaltecos a México representa una fuerza de trabajo importante y reconocida en la frontera sur de nuestro país por los contratistas y dueños de las fincas cafetaleras, bananeras, mango, caña, entre otras, aunque también está siendo reconocida y demandada en el ramo de la construcción, trabajo doméstico y otros sectores de la producción.¹⁷⁸

434. Cabe mencionar que gran parte del café chiapaneco es producido por mano de obra guatemalteca. De acuerdo con algunos propietarios de fincas cafetaleras, casi el 90% de la producción depende de ella, por lo que la entrada de trabajadores guatemaltecos es una condición indispensable para la supervivencia de la industria cafetalera en Chiapas.¹⁷⁹

435. Reconociendo esta demanda de mano de obra en el sector agrícola del sur-sureste mexicano, en octubre de 1997, como resultado de la V Reunión Binacional México-Guatemala sobre Asuntos Migratorios, celebrada el 28 de junio de 1996, se convino en establecer procedimientos para la documentación temporal de nacionales guatemaltecos con el fin de permitirles trabajar en los campos de cultivo del Estado de Chiapas. Para tal efecto, el gobierno instrumentó el *Programa de Documentación para la Seguridad Jurídico-Migratoria de los Trabajadores Agrícolas Guatemaltecos*.¹⁸⁰ Su objetivo es proporcionar la Forma Migratoria para

¹⁷⁶ Información del Instituto Nacional de Migración. Ver página electrónica www.inami.gob.mx/paginas/710000.htm.

¹⁷⁷ Ver Estadísticas migratorias, página 5. Anexo 1 y Anexo 36.

¹⁷⁸ La población guatemalteca y salvadoreña que se dedica al ramo de la construcción y al servicio doméstico (en caso de las mujeres) en la zona fronteriza de México son generalmente migrantes indocumentados, los cuales no entran dentro del programa vigente de documentación de trabajadores agrícolas temporales migratorios, ya que a éstos se les concede una FMVA exclusiva para trabajo agrícola.

¹⁷⁹ Información del Centro de Estudios Migratorios del Instituto Nacional de Migración.

¹⁸⁰ Se anexa circular del Instituto Nacional de Migración No. CRE/247/97, misma que establece los lineamientos para la internación de trabajadores agrícolas guatemaltecos mediante la Forma Migratoria Visitante Agrícola (FMVA). Anexo 31.

Visitante Agrícola (FMVA) con la cual se autoriza su internación y las actividades que realizarán, de acuerdo con el artículo 42 fracción III de la Ley General de Población bajo la calidad y característica migratorias de No Inmigrantes Visitantes.

436. La FMVA autoriza la internación de los trabajadores agrícolas temporales guatemaltecos y especifica las actividades que realizarán. Esta forma migratoria se expide en todos los puntos de internación del Estado de Chiapas; no causa pago de derechos y su titular puede permanecer en la entidad hasta por un año, con prerrogativa de entradas y salidas múltiples durante su vigencia. Su portador está autorizado a trabajar únicamente en la finca o ejido determinado y con el empleador señalado. Igualmente, autoriza el libre tránsito en el Estado de Chiapas.¹⁸¹

437. Durante el 2003 se documentaron alrededor de 45,000 trabajadores con la FMVA, con un incremento anual del 1.9% y de los cuales se registra que el 73% de la población son varones, el 26% son mujeres (especialmente las esposas que se internan con un permiso similar) y el resto es población menor de edad.¹⁸² Su estancia en México es temporal y regresan a sus comunidades de origen en cuanto se acaba la temporada de trabajo, permaneciendo en Chiapas aproximadamente por un periodo de seis meses.¹⁸³

438. En 2004 se documentaron 41,894 trabajadores. De enero a mayo de 2005, se documentaron 21,361 trabajadores guatemaltecos.¹⁸⁴

439. La población de trabajadores guatemaltecos que migra a México proviene principalmente de los 4 departamentos colindantes al Estado de Chiapas (San Marcos, Huehuetenango, Quiché y Petén). La fuerza de trabajo agrícola documentada se concentra dentro de las 327 fincas que se encuentran en Chiapas, diseminada en los 118 municipios del Estado. La mayor concentración de fincas se encuentra en Tapachula principalmente (83 fincas) y el corredor del Soconusco como Ciudad Hidalgo (42 fincas), Motozintla (31 fincas) y Huixtla (11 fincas).

440. Los trabajadores agrícolas guatemaltecos tienen derecho a la seguridad social y a ser inscritos ante el IMSS debido a que se internan legalmente en México con la FMVA. En 1997 se expidió el *Reglamento de la Seguridad Social para el Campo*, el cual otorga beneficios de seguridad social a trabajadores agrícolas permanentes y eventuales. De conformidad con el nuevo reglamento los empleadores agrícolas están obligados a afiliar a sus trabajadores al IMSS, inclusive si recurren a intermediarios para realizar la contratación.

441. Asimismo, el gobierno de México ha llevado a cabo negociaciones con las autoridades guatemaltecas para atender las necesidades de estos trabajadores agrícolas. Para tal efecto, el 12

¹⁸¹ Información del Instituto Nacional de Migración.

¹⁸² De acuerdo con el INM existe también un número considerable de inmigrantes indocumentados que se internan al país a través de los puntos informales, con la finalidad de incorporarse a una actividad económica en el ramo de la construcción, los restaurantes, el trabajo doméstico, la manufactura y el comercio ambulante.

¹⁸³ Información del Centro de Estudios Migratorios del Instituto Nacional de Migración.

¹⁸⁴ Información del Instituto Nacional de Migración. Ver página electrónica: www.inami.gob.mx/paginas/estadisticas/enedic04/registro.mht.

de febrero de 2002, en la ciudad de Tapachula, Chiapas, se instaló el Grupo Ad-Hoc sobre trabajadores agrícolas migrantes temporales guatemaltecos. Su objetivo es mejorar la situación laboral de estos trabajadores mediante el acceso a prestaciones económicas y sociales, fomentar la vigilancia y cumplimiento de las leyes laborales de ambos países y la implementación de mecanismos alternos de solución ágil a los problemas laborales de los trabajadores que se emplean en actividades productivas en México.

442. De manera paralela, se creó un Subgrupo de Asuntos Laborales Agrícolas en el que participan las autoridades responsables de este tema por parte de ambos países y funcionarios del Estado de Chiapas.

443. Se han llevado a cabo importantes acciones para adecuar los espacios en donde son documentados estos trabajadores. Los trabajos incluyen el techado de áreas, la construcción de bancas de espera, habilitación de servicios sanitarios, entre otros.

444. Aunado a lo anterior, el Centro de Estudios Migratorios (CEM) del INM está realizando un *Diagnóstico general de los flujos de trabajadores temporales en la frontera sur de México*. Dicho diagnóstico incluirá un mapeo específico que refleje la ubicación geográfica donde se concentran los migrantes temporales documentados e indocumentados; la identificación de los diferentes sectores de producción donde laboran y la descripción de las redes sociales que se gestan entre esta población y posibles tendencias de estos flujos. Además, se obtendrá información cualitativa a través de una evaluación integral sobre los trabajadores temporales agrícolas que actualmente se internan con la FMVA. Se estudiará la forma en que se está llevando a cabo la contratación, las condiciones actuales de los migrantes dentro de las fincas y los ejidos, los servicios que se les proporcionan y las estructuras organizativas tanto de los migrantes como los contratistas.

445. A través de este estudio el INM podrá reforzar las bases para una eficiente administración y control de los flujos de la migración laboral guatemalteca y, al mismo tiempo, conocerá ampliamente la problemática laboral de los migrantes temporales agrícolas.

446. El 11 de noviembre de 2003, la SEGOB, la STPS, CONAPO y El Colegio de la Frontera Norte, firmaron el *Convenio de Concertación para el Levantamiento de la Encuesta sobre Migración en la Frontera México-Guatemala (EMIF)*. Dicho estudio permitirá disponer de información continua sobre el volumen y las características de los flujos migratorios que cruzan la frontera entre Guatemala y México, destacando los aspectos económicos, sociales, familiares y demográficos más relevantes de las personas que conforman dichos flujos. En 2003-2004 se inició el primer levantamiento y en octubre del 2005 terminará el segundo levantamiento. Los datos derivados de estos levantamientos están siendo procesados por las autoridades migratorias para su posterior publicación.

Artículo 60. Trabajadores itinerantes.

447. La legislación migratoria no prevé ninguna característica migratoria de trabajadores itinerantes, éstos se documentarían bajo la Calidad de No Inmigrante, la Característica de

Visitante y la Modalidad con actividades lucrativas o sin Actividades Lucrativas, dependiendo de la actividad a desempeñar, por una temporalidad de 1 año con entradas y salidas múltiples.¹⁸⁵

Artículo 61. Trabajadores vinculados a un proyecto

448. El INM documenta a los trabajadores vinculados a un proyecto bajo la característica migratoria de visitante técnico, la cual faculta al extranjero a realizar actividades técnicas en la elaboración de un proyecto de inversión, diseñar o iniciar la operación o construcción de una planta, capacitar a otros técnicos bajo contratos de prestación de servicios previamente pactados o prestar servicios contemplados en un contrato de transferencia de tecnología, patentes o marcas.¹⁸⁶

449. En el caso de que el trabajador migratorio vinculado a un proyecto se interne en México con motivo de una transferencia intra-empresarial, el INM lo documentará bajo la Calidad de No Inmigrante, la Característica de Visitante y la Modalidad Sin Actividades Lucrativas, previstas en la LGP y su Reglamento.¹⁸⁷ Si bien no se menciona en forma explícita, dicha modalidad sí comprende a personas con título universitario o calificación técnica equivalente, que sean transferidas con el propósito de desarrollar su carrera o para recibir entrenamiento en técnicas o metodologías de negocios. Dentro de los requisitos que México establece para acreditar la transferencia es una “carta mandato” de la empresa extranjera indicando la actividad que el extranjero desarrollará en México, así como el compromiso de solventar los gastos económicos durante su estancia.

450. Los trabajadores migratorios que hayan sido admitidos en un empleo por un plazo definido para trabajar solamente en un proyecto concreto tienen los mismos derechos y obligaciones que los demás trabajadores, por lo que también podrán acudir a las autoridades competentes cuando el empleador haya incumplido con el contrato de trabajo.

451. Cabe señalar que el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS) de la Organización Mundial del Comercio (OMC), del cual México es parte, prevé el suministro de servicios de cuatro formas distintas, denominadas modos. El Modo 4 se refiere a la entrada temporal de personas de un Miembro en el territorio de otro, con el fin de suministrar un servicio. El gobierno de México, a través del INM da seguimiento a la negociación de servicios en dicho Modo, por lo que ha participado en reuniones bilaterales a fin de analizar las peticiones iniciales de los países miembros de la OMC para la consolidación de compromisos en los distintos modos de suministro de servicios. La mayoría de las peticiones en Modo 4 son compatibles con la legislación migratoria vigente y consistente con el objetivo de la liberalización progresiva del comercio de servicios establecido en el artículo XIX del AGCS.

¹⁸⁵ Artículo 42, fracción III de la Ley General de Población. Anexo 37.

¹⁸⁶ Ídem.

¹⁸⁷ Ídem.

452. Asimismo, México ha suscrito una diversidad de tratados de libre comercio¹⁸⁸ que, a excepción de los firmados con la Unión Europea, la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA, por sus siglas en inglés)¹⁸⁹ e Israel, los demás contienen un apartado sobre entrada temporal de personas, las cuales pueden ser: de negocios; inversionistas; transferencias intra-empresariales, y profesionales, a quienes, en términos de reciprocidad, se les otorgan facilidades para la internación al país.

Artículo 62. Trabajadores con empleo concreto.

453. La legislación migratoria no prevé la característica de empleo concreto. El trabajador sería documentado como *No Inmigrante visitante con actividades lucrativas* por una temporalidad de un año, prorrogable hasta en cuatro ocasiones, previa acreditación de la capacidad y presentación de una solicitud de admisión formulada por la empresa, institución o persona que pretenda utilizar sus servicios. Tanto los trabajadores como sus familiares tendrán derecho a las garantías que otorga la Constitución Política enunciadas en el contenido del presente informe.

Artículo 63. Trabajadores por cuenta propia

454. El Reglamento de la LGP¹⁹⁰ prevé que el extranjero puede realizar él mismo su solicitud de internación cuando pretenda trabajar de forma independiente.¹⁹¹

E. Promoción de condiciones satisfactorias, equitativas, dignas y lícitas en relación con la migración internacional de los trabajadores y sus familiares.

Artículo 65. Creación de servicios adecuados para ocuparse de la migración internacional de los trabajadores y sus familiares.

455. Es importante destacar que la política laboral del gobierno de México establece cinco estrategias con las cuales se impulsa una Nueva Cultura Laboral entre los actores trabajadores y empleadores del país, creando con ello condiciones favorables en empleo, capacitación, productividad, competitividad y nivel de vida de los trabajadores. Dichas estrategias son:

- Inclusión de todos los actores en el desarrollo laboral;
- Gradualidad en los cambios necesarios;
- Diálogo como herramienta de transformación y generación de acuerdos;
- Legalidad, para darle certidumbre jurídica a inversionistas y trabajadores, y
- Paz laboral como entorno propicio para la inversión y el desarrollo.

¹⁸⁸ México tiene suscritos tratados de libre comercio con: Colombia y Venezuela, Estados Unidos y Canadá, la Unión Europea, el Triángulo del Norte (integrado por Guatemala, Honduras y El Salvador), Nicaragua, Costa Rica, Chile, Israel, Bolivia, la Asociación Europea de Libre Comercio, Uruguay y Japón.

¹⁸⁹ Islandia, Noruega, Liechtenstein y Suiza.

¹⁹⁰ Artículo 162, párrafo IV del Reglamento de la Ley General de Población. Anexo 37.

¹⁹¹ Ver explicación al artículo 62 supra.

456. La STPS a través del Servicio Nacional de Empleo, Capacitación y Adiestramiento (SNE) cuenta con diversas herramientas en materia de información, vinculación laboral, capacitación y apoyos específicos para la consecución de empleos o actividades productivas que van dirigidas a diversos sectores de la población como la mujer, jóvenes, grupos vulnerables, comunidades indígenas y, por supuesto, trabajadores migratorios, garantizando el acceso con equidad para todos.¹⁹²

457. El SNE opera en coordinación con los gobiernos estatales y el Distrito Federal para que a través de los Servicios Estatales de Empleo (SEE) se hagan llegar los servicios y apoyos de política activa de mercado laboral integrados al *Programa de Apoyo al Empleo* (PAE) a toda la población. El PAE tiene como objetivo incrementar la empleabilidad de la población desocupada y subempleada, brindándole orientación ocupacional, asistencia técnica e información y, en ciertos casos, capacitación y apoyos económicos o en especie.¹⁹³

458. Otra vertiente de las acciones de la STPS es el *Programa de Apoyo a la Capacitación*, el cual se orienta a realizar (conjuntamente con los gobiernos de las Entidades Federativas, las empresas y sus trabajadores y otros agentes que participan en el mercado laboral) acciones en materia de capacitación y mejora continua, que contribuyen al desarrollo de los trabajadores en activo en las micro, pequeñas y medianas empresas, con el fin de elevar sus niveles de calidad de vida y la productividad y, consecuentemente, mejorar la competitividad de las empresas de las cuales forman parte.¹⁹⁴

459. Como una acción complementaria para fortalecer al Programa Abriendo Espacios,¹⁹⁵ la STPS impulsa la conformación de Centros de Transición Laboral (CTL). Un CTL es una planta productiva, de servicios, fábrica, maquiladora, etc., desarrollada para dar empleo a personas en condiciones desiguales de empleabilidad.¹⁹⁶

460. Por otra parte, el gobierno de México está convencido que la migración y el desarrollo están estrechamente vinculados entre sí y, al encauzar adecuadamente dicho vínculo, se puede fomentar el desarrollo de los países. Una de las formas de encauzar y ordenar los flujos migratorios es la negociación de Acuerdos sobre Migración. Por ello, nuestro país inició desde 1974 el Programa de Trabajadores Agrícolas Temporales México-Canadá (PTAT), con la finalidad de beneficiar a ambos países, mediante la contratación de trabajadores agrícolas temporales mexicanos que satisfagan la demanda del mercado laboral agrícola canadiense. Durante el primer año de operación del PTAT participaron 203 trabajadores. En la temporada

¹⁹² Información de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

¹⁹³ Información de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

¹⁹⁴ Información de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

¹⁹⁵ El Programa “Abriendo Espacios” es una red de vinculación especializada que busca coordinar los esfuerzos interinstitucionales, públicos y privados, con el propósito de impulsar la inserción laboral de personas con discapacidad y de adultos mayores, con pleno respeto y ejercicio de sus derechos humanos, políticos y sociales. Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

¹⁹⁶ Información de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

2002, participaron 10,856 de los cuales 328 eran mujeres. Durante la temporada 2003 se documentaron 10,595 trabajadores y en la temporada 2004 se documentaron 10,708 trabajadores mexicanos.

461. El Programa tiene como propósito, ofrecer una alternativa de ocupación segura y redituable a los trabajadores agrícolas mexicanos, que por las condiciones propias del campo se encuentren en período de desempleo, de tal forma que el beneficio económico obtenido por su trabajo repercuta en su familia. Para tal efecto, el gobierno mexicano se compromete a reclutar, seleccionar y enviar campesinos que cuenten con amplia experiencia laboral agrícola, para trabajar en granjas canadienses, con contratos temporales y que no busquen radicar en ese país.¹⁹⁷

462. Cabe mencionar que los trabajadores mexicanos reciben hospedaje gratuito. El impuesto al salario, las contribuciones al plan de pensiones canadiense y las primas del seguro de empleo son sustraídas del salario de los trabajadores. Aunque no tienen derecho al seguro de desempleo cuando sus contratos terminan.

463. Los productores canadienses tienen derecho a "postular" a sus trabajadores y de esta manera muchos inmigrantes mexicanos regresan a Canadá año tras año; algunos llevan hasta 20 años haciendo el recorrido al norte. Al final de la temporada, los empleadores llenan un cuestionario por cada trabajador, quien debe llevar dicha evaluación, en un sobre sellado, de regreso a México y entregarlo a un oficial de la STPS. Una evaluación positiva es, virtualmente, una garantía de regreso el próximo año. Los trabajadores que reciben una evaluación negativa generalmente no son aceptados el año siguiente.

464. Con relación al fenómeno migratorio con Estados Unidos, el gobierno de México ha intentado dar una solución coherente a la problemática migratoria con el apoyo y la cooperación de su contraparte estadounidense. El 7.3% de la población de EUA es mexicana o de origen mexicano. En total, EUA tiene casi 282 millones de habitantes, de los cuales el 12.5%, o 35 millones son latinos y de éstos, alrededor de 26 millones son de origen mexicano. Cifras oficiales muestran que hay 5.1 millones de inmigrantes indocumentados en EU, mientras que las no oficiales, demuestran que en realidad, existen hasta 10 millones de indocumentados, lo que los hace blanco fácil de políticas discriminatorias y abusos laborales, y la mitad de estas personas son mexicanos.¹⁹⁸

465. En este contexto, el fenómeno migratorio en la frontera norte constituye uno de los temas centrales en la agenda bilateral México-EUA. Por ello, se ha estado trabajando en la negociación de un paquete migratorio, cuyos principales elementos serían: regularización o documentación de los mexicanos que viven en condiciones de irregularidad; seguridad en la frontera; eximir a México del sistema de cuotas de visas; programa de trabajadores temporales; fondos regionales

¹⁹⁷ Además México tiene en Canadá representaciones consulares en Toronto, Montreal y Vancouver, que le dan seguimiento a la correcta implementación del PTAT.

¹⁹⁸ Información del Consejo Nacional de Población.

de cohesión social o infraestructura, a fin de canalizar recursos a las comunidades altamente expulsoras.¹⁹⁹

466. La postura del gobierno de México sobre la negociación de un acuerdo migratorio con EUA se fundamenta en el principio de la responsabilidad compartida sobre la migración indocumentada, el reconocimiento de la necesidad de administrar las fronteras y el fortalecimiento de la cooperación en el ámbito de la seguridad fronteriza.

Artículo 66. Operaciones autorizadas y órganos para la contratación de trabajadores en otro Estado.

467. De acuerdo con el Reglamento de Agencias de Colocación de Trabajadores, la prestación de servicios para la contratación de trabajadores estará a cargo de las agencias particulares de colocación de trabajadores con fines lucrativos y agencias oficiales y particulares sin fines lucrativos.²⁰⁰ Este servicio tomará en cuenta la demanda de trabajo y, en igualdad de condiciones deberá preferirse a quienes representen la única fuente de ingresos de su familia, además de ser gratuito para los trabajadores. Las agencias particulares tienen expresamente prohibido negar la prestación del servicio por motivos de raza, sexo, edad, religión u otra condición.

468. En el caso de los trabajadores mexicanos que van a laborar al extranjero, la LGP establece que los contratos entre los trabajadores mexicanos y empleadores extranjeros deben ser legalizados por la autoridad municipal correspondiente y visado por el cónsul del país a donde el trabajador se traslade.

469. En una parte importante de los municipios de algunas entidades federativas, la infraestructura productiva y las condiciones básicas para la producción agrícola y actividades afines no son suficientes para atender los requerimientos de la población rural desempleada que radica en dichos municipios. En tal sentido, la demanda de mano obra y oportunidades de empleo por cuenta propia son escasas o nulas, lo cual obliga a la población que radica en esas localidades a buscar opciones de empleo en otras regiones del país o del extranjero, que presentan un mayor dinamismo económico, lo que genera un importante flujo de mano de obra agrícola de una entidad federativa a otra, e incluso hacia otros países.

470. El flujo o la movilidad laboral de una parte de este grupo de población se da bajo condiciones poco favorables de alimentación, de transporte, de alojamiento en el lugar al que llegan a ocuparse, de educación, de servicios básicos de salud, entre los más importantes. Ante tales circunstancias, fue necesario establecer mecanismos que permitieran atender éstos aspectos y contribuir al mejoramiento de las condiciones, tanto de traslado como de permanencia en las zonas expulsoras y receptoras de este grupo de la población.

¹⁹⁹ Información del Instituto Nacional de Migración.

²⁰⁰ De acuerdo con el Artículo 11 del Reglamento se considera agencia de colocación de trabajadores con fines lucrativos, toda persona física o moral, de carácter particular, que de manera directa o indirecta, encauce a los demandantes de trabajo hacia quienes requieran sus servicios, con el objeto de obtener alguna contraprestación por ello.

471. Para atender la problemática antes descrita, el gobierno federal ha conjuntado acciones y recursos de diferentes Secretarías de Estado e instituciones públicas. En tal sentido, la STPS, en el ámbito de su competencia, diseñó y desarrolló dos esquemas de ayuda económica denominados “Sistemas de Apoyos Económicos a la Movilidad Laboral Interna (SAEMLI) y al Exterior (SAEMLE).”²⁰¹

472. El objetivo general del SAEMLI consiste en contar con mecanismos que permitan apoyar a la población jornalera agrícola en materia de capacitación y traslado de sus lugares de origen hacia las zonas receptoras en la que serán ocupados, lo cual permitirá elevar la empleabilidad de este grupo de la población, así como su movilidad hacia las zonas en que existen oportunidades de empleo.

473. Por su parte, el SAEMLE tiene por objeto ser un mecanismo que permita a la población agrícola que habita en entidades alejadas del D.F., realizar sus trámites de incorporación al Programa de Trabajadores Agrícolas Temporales con Canadá (PTAT) y, con ello, contribuir a que dicha población tenga acceso a los beneficios del citado Programa.

474. Los apoyos están orientados fundamentalmente a la población de las entidades federativas que se caracterizan por expulsar jornaleros agrícolas y a aquellas que son receptoras de este grupo de la población; así como a los participantes por primera vez de todas las entidades de la República interesados en ingresar al PTAT.

Artículo 67. Medidas relativas al regreso ordenado de trabajadores migratorios y sus familiares al Estado de origen, su reasentamiento y su reintegración cultural.

475. El artículo 82 de la LGP establece que la SEGOB estimulará la repatriación de mexicanos y promoverá su radicación en los lugares donde puedan ser útiles, de acuerdo con sus conocimientos y capacidad. La SEGOB propondrá a las dependencias oficiales y empresas particulares las medidas que estime pertinentes, a fin de que se proporcione a los repatriados facilidades para el desempeño de las labores a las que se dediquen.

476. En marzo de 2005, la STPS anunció la puesta en marcha del Programa piloto “Repatriados Desalentados” (REDES), con recursos del Banco Interamericano de Desarrollo, la Federación a través del Servicio Nacional de Empleo y los gobiernos de los cinco estados fronterizos con Estados Unidos.²⁰²

477. Dicho programa tiene como objetivo contribuir al arraigamiento en el país de los connacionales repatriados y, por consiguiente, desestimular el interés en regresar a los Estados Unidos, apoyando a los paisanos que sean deportados de ese país, consiguiéndoles trabajo o brindándoles capacitación y adiestramiento para que los contraten, además de contemplar la compra de boletos de autobús para que regresen a sus lugares de origen y se autoempleen.

²⁰¹ Información de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

²⁰² Información de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Ver página electrónica www.stps.gob.mx.

478. El Servicio Nacional de Empleo, en coordinación con los Estados de la frontera norte que participen en este Programa piloto, apoyará a las personas repatriadas que tengan interés en capacitarse, con recursos que les permitan vivir durante un mes a partir de la fecha de repatriación²⁰³ para después ser incorporados a un proceso de capacitación del Programa *Bécate*,²⁰⁴ en una empresa que emplee al menos al 70% de las personas que concluyan sus cursos.

479. El Programa se pondrá en operación en Reynosa y Nuevo Laredo, Tamaulipas; Ciudad Juárez, Chihuahua; en Piedras Negras, Coahuila y Sonora. En esta primera fase se destinarán al proyecto unos 12 millones de pesos del BID para las cinco localidades mencionadas, donde se espera ayudar a alrededor de 3 mil migrantes, ya sea para que vuelvan a sus hogares o bien se queden a trabajar en la frontera.

480. En Coahuila, donde ya inició el Programa, en el municipio de Piedras Negras, se han destinado en 2005 alrededor de 3 millones de pesos, a fin de respaldar a cerca de 750 personas. En septiembre de 2005 dio inicio el Programa en la frontera de Nogales, Sonora.

481. El gobierno mexicano pretende negociar acuerdos de migración con otros países bajo la premisa de incluir disposiciones relativas al retorno y reintegración de los trabajadores migratorios, para impulsar su reinserción en México con el valor añadido que supone la experiencia de la emigración como factor de desarrollo económico, social y tecnológico. De esta forma se impulsará una verdadera migración circular, con beneficios tanto para el país de origen como para el país de destino.

482. La cooperación y la negociación de convenios bilaterales o multilaterales que favorezcan una gestión eficiente de la migración son herramientas indispensables en la atención del fenómeno. Como se dijo anteriormente México tiene desde 1974 un programa de trabajadores agrícolas temporales con el gobierno de Canadá, del cual tan sólo durante la temporada 2004, se beneficiaron casi 11 mil trabajadores mexicanos. El gobierno mexicano se encuentra negociando un acuerdo similar con el gobierno de España, para favorecer una verdadera migración circular que represente beneficios reales para ambos países.

483. Por otra parte, los gobiernos de México y Estados Unidos han avanzado en la perspectiva del principio de la responsabilidad compartida sobre la migración indocumentada, reconociendo la necesidad de administrar las fronteras y la obligación de respetar los derechos humanos. Por ello, el 20 de febrero de 2004, ambos países firmaron un *Memorándum de Entendimiento sobre la repatriación segura, ordenada, digna y humana de nacionales mexicanos*, el cual es de

²⁰³ El monto del apoyo contemplado asciende a dos mil pesos. Este apoyo se entrega en dos pagos a razón de 50% cada uno. El primer pago se efectúa en los primeros días después de la repatriación y el segundo en un periodo que oscila de dos a tres semanas después del primer pago. El periodo de apoyo comprende un primer mes que inicia en la fecha en la cual las personas sean trasladadas a México en calidad de repatriados y uno a tres meses adicionales para el proceso de capacitación. Este apoyo podrá otorgarse por única vez. Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

²⁰⁴ El Programa *Bécate* de la STPS consiste en una beca entre uno y tres meses, ayuda de transporte, seguro de accidentes y servicio médico de primer nivel. Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

carácter integral y busca garantizar que las repatriaciones se den con el pleno respeto a los derechos humanos de los migrantes, evitando con ello actos unilaterales.²⁰⁵

484. Como consecuencia de la implementación de ese Memorándum, el número de mexicanos repatriados por las autoridades estadounidenses decreció un 8% en el 2004 con respecto al 2003, pasando de 559,949 personas a 514,944.²⁰⁶ El estado fronterizo que presentó una mayor reducción en términos relativos de mexicanos repatriados fue Baja California, con 13.9%, seguido por el Estado de Tamaulipas, con 12.7%. En contraste, el Estado de Chihuahua presentó un incremento de 7.5% en el número de mexicanos repatriados, pasando de 84,136 eventos a 90,451.²⁰⁷

485. Asimismo, del 12 de julio al 30 de septiembre de 2004, el gobierno mexicano operó, de manera conjunta con autoridades migratorias estadounidenses, el *Programa de Repatriación al Interior*, con el fin de reducir el número de decesos de migrantes en la Región Sonora – Arizona. Con la aplicación de dicho programa se logró trasladar hasta su lugar de origen a un total de 14,087 migrantes mexicanos, correspondiendo 2,086 a menores de edad, quienes fueron reintegrados a su seno familiar; todos ellos de manera voluntaria y con estricto respeto a sus derechos humanos, asegurando su retorno seguro a sus hogares.

486. Del 30 de junio al 30 de septiembre de 2005 se instrumentó, nuevamente el Programa de Repatriación al Interior. Los Estados de Chiapas (con 2,831 personas), Veracruz (con 2,821), Oaxaca (con 1,591) y Puebla (con 2,054) fueron las entidades que mayor número de repatriados recibieron durante la instrumentación de este Programa.²⁰⁸

487. De acuerdo con datos del Instituto Nacional de Migración, 15,051 hombres y 2,522 mujeres fueron trasladados a la Ciudad de México en dos vuelos diarios, así como 3,017 menores.²⁰⁹

488. En 2005 se incrementó el número de repatriaciones diarias al registrarse en promedio 182 migrantes enviados de Tucson, Arizona al Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, ya que el promedio de 2004 fue de 173 migrantes diarios. El gobierno de México mantuvo una actitud vigilante para que en todos los casos se respetara el principio de voluntariedad y los derechos humanos de los migrantes.²¹⁰

489. Respecto de la frontera sur, la Dirección General de Migración de la República de Guatemala y el Instituto Nacional de Migración firmaron en junio de 2002 el *Arreglo para la*

²⁰⁵ Se anexa Memorándum de Entendimiento sobre la Repatriación Segura, Ordenada, Digna y Humana de Nacionales Mexicanos. Anexo 32.

²⁰⁶ Información del Instituto Nacional de Migración.

²⁰⁷ Información del Instituto Nacional de Migración.

²⁰⁸ Información del Instituto Nacional de Migración.

²⁰⁹ Información del Instituto Nacional de Migración.

²¹⁰ Información del Instituto Nacional de Migración.

Repatriación Segura y Ordenada de extranjeros centroamericanos en las fronteras de México y Guatemala, que establece procedimiento, lugares y horarios específicos para la repatriación de nacionales guatemaltecos y centroamericanos. El 2 de julio de 2004 se firmó un nuevo Arreglo en el que se revisaron horarios y procedimientos establecidos en el anterior Arreglo, a fin de adecuarlo a la dinámica actual. De los 211,218 extranjeros devueltos en 2004; 93,667 son guatemaltecos; 73,046 hondureños; y 35,270 salvadoreños.²¹¹

490. Por otra parte, el 17 de mayo de 2005, la República de El Salvador y el gobierno de México suscribieron el *Acuerdo para la Repatriación Ordenada, Ágil y Segura de Migrantes salvadoreños vía terrestre desde México*.²¹² Dicho Acuerdo establece los horarios, los puntos de repatriación y los procedimientos para repatriar a los grupos más vulnerables: mujeres, menores, ancianos, personas con capacidades diferentes, entre otros.

491. En materia también de repatriaciones, el 3 de agosto de 2004, la Secretaría de Gobernación y la Organización Internacional para las Migraciones suscribieron un *Memorándum de Entendimiento en Materia de Cooperación sobre Retornos Voluntarios Asistidos de Migrantes Extra Regionales (RVA)*,²¹³ mediante el cual se establece un programa en el que el gobierno de México se ahorrará hasta el 50 por ciento de los gastos que se erogan por concepto de compra de boletos de avión y, a través de la red de Oficinas de la OIM, se agilizará la obtención de documentos de viaje para los migrantes que no cuenten con Representación Diplomática en nuestro país. El número de asegurados contemplados que se beneficiarían de este Convenio son 1,930 aproximadamente.

492. Para establecer este programa se ha venido trabajando en los siguientes aspectos:

- a) Procedimientos operativos de ejecución, en donde se establecen las responsabilidades de las Partes para lograr la devolución de los migrantes asegurados en nuestro país.
- b) Elaborar un folleto informativo para migrantes, eventualmente también, posters para ser colocados en la Estación Migratoria de Iztapalapa, que deberán traducirse al inglés y francés y posteriormente a otros idiomas.
- c) Se está elaborando un documento de presentación del Programa para Embajadas y Consulados acreditados tanto en México como en los Estados Unidos.

493. El lanzamiento formal del programa se realizó el 20 de julio de 2005, con la participación del cuerpo diplomático/consular, ONG y prensa.

494. Durante la IX Reunión de la Conferencia Regional sobre Migración (CRM) que tuvo lugar en la Ciudad de Panamá, del 17 al 21 de mayo de 2004, los Viceministros de los países miembros acordaron avalar el Marco General de Retorno Digno, Seguro y Ordenado de Migrantes Regionales por vía terrestre y el *Programa de Cooperación Multilateral para el retorno asistido de migrantes extra-regionales varados en países miembros de la CRM*,

²¹¹ Información del Instituto Nacional de Migración.

²¹² Se anexa Acuerdo para la Repatriación Ordenada, Ágil y Segura de Migrantes salvadoreños vía terrestre desde México. Anexo 33.

²¹³ Se anexa Memorándum de Entendimiento en Materia de Cooperación sobre Retornos Voluntarios Asistidos de Migrantes Extra Regionales. Anexo 34.

elaborados por México y la OIM, mismos que contemplan la participación de las instancias competentes en cada país para la recepción de migrantes, garantizando el acceso consular y la protección de sus derechos humanos. En el caso de los migrantes regionales, México deberá seguir impulsando junto con Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua, la suscripción de un acuerdo bilateral o multilateral, en el que se dé continuidad a lo ya establecido entre México y Guatemala.

495. En materia de colaboración interinstitucional, el INM recibió en el 2003 el apoyo de la Comisión de Avalúos y Bienes Nacionales para la asignación de un área en el Puerto Fronterizo de Mexicali I, Baja California, para que organizaciones de la sociedad civil que trabajan con migrantes contaran con un espacio en dicho punto. Actualmente el Albergue del Desierto, Caritas y el DIF-Estatal cuentan con oficinas que permiten ofrecer atención inmediata a los mexicanos que son repatriados por ese cruce.

496. Con respecto al acceso a la vida cultural de los trabajadores migratorios, el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (CONACULTA) estableció un convenio de colaboración con la Cancillería, a través del Programa para las Comunidades Mexicanas en el Exterior, con el fin de desarrollar un Programa de Fomento de la Lectura en Español para beneficio de las comunidades mexicanas y de origen mexicano en el exterior, por lo que se decidió poner en práctica las estrategias del Programa Nacional Salas de Lectura.²¹⁴ No obstante, en abril de 2003 se suspendió temporalmente el Programa por problemas presupuestales.

497. Además, en el marco del programa de Desarrollo Cultural Infantil Alas y Raíces se realizó el Encuentro de Promotores de Cultura Infantil de la Frontera Norte, mediante el cual se convocó a promotores de cultura infantil de toda la franja fronteriza a participar en los cursos de capacitación que se llevaron a cabo del 19 de mayo al 9 de julio de 2004, incluyendo la jornada de verano de pintura mural Manos a la brocha, en el que participaron alrededor de 1,300 niños, se elaboraron 60 murales y se atendieron 13 municipios de los ocho estados participantes. Dentro del programa se realizaron mesas de trabajo en las que se acordó el proyecto Más allá de las Fronteras, el cual se realizó en noviembre de 2004, convocándose a promotores de cultura infantil y niños de toda la zona norte de México y sur de Estados Unidos a participar en cursos de capacitación.

498. Con el apoyo y financiamiento de la Fundación Mexicana para la Productividad en el Campo A.C.,²¹⁵ CONACULTA diseñó un proyecto piloto para organizar el primer diplomado de promoción y gestión cultural con especialización en proyectos culturales productivos para migrantes, con sede en San Diego, California.

499. En este contexto es importante notar que dentro de la población migrante, los indígenas constituyen un grupo vulnerable que de manera recurrente sufre discriminación y carecen de espacios y apoyos para la difusión y reproducción de sus manifestaciones artísticas. Por ello, en

²¹⁴ Para 2002 se contaba con 231 salas de lectura en operación, en los Estados de Illinois, California, Arizona, Texas, Georgia, Oregon y Florida. Consejo Nacional para la Cultura y las Artes.

²¹⁵ Esta Fundación trabaja con grupos organizados en California, Texas y Nueva York para la promoción de proyectos productivos binacionales con comunidades migrantes. Consejo Nacional para la Cultura y las Artes.

el marco de las acciones del Programa de Desarrollo Integral de las Culturas de los Pueblos y Comunidades Indígenas se está implementando la línea de trabajo *Apoyo a la Cultura de los indígenas migrantes* cuyo objetivo es contribuir a fortalecer la cultura y la identidad de esta población.

Artículo 68. Medidas destinadas a impedir y eliminar los movimientos y el empleo ilegales o clandestinos de los trabajadores migratorios en situación irregular.

500. Si bien en términos relativos a nivel internacional han disminuido los flujos migratorios, puesto que alrededor de 1.5% de la fuerza laboral trabaja en un lugar distinto al de su país de origen y sólo 2% de la población vive en un lugar distinto a donde nació, el fenómeno migratorio se ha tornado más complejo por la incidencia de los flujos irregulares.²¹⁶

501. Dentro de las recomendaciones emitidas por la Relatora Especial de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, como resultado de la visita oficial realizada a México en el 2002, destaca la necesidad de difundir información dirigida a los potenciales migrantes irregulares sobre los peligros de cruzar la frontera por determinadas zonas.

502. Por ello, a pesar de la precariedad presupuestal y con el objeto de orientar y crear conciencia sobre los peligros de la migración indocumentada hacia los Estados Unidos, el gobierno de México estructuró el programa *Protección a Migrantes*, bajo la firme convicción de que al mejorar la información sobre los riesgos se coadyuvará a evitar las muertes de personas que se aventuran a cruzar por el desierto, ríos y montañas.

503. Como parte de las acciones de información y prevención en el marco del citado programa, resalta la labor de los Grupos Beta de Protección a Migrantes de la frontera norte, dependientes del INM desde su creación en 1990. El INM tiene cuatro Grupos en la frontera sur y once en la frontera norte, quienes realizan operativos de carácter preventivo para proteger la integridad física y patrimonial de los migrantes y combatir actos delictivos que se detectan en flagrancia, así como orientación respecto de los derechos que les asisten y los riesgos naturales que enfrentan al intentar cruzar la frontera por zonas peligrosas.²¹⁷

504. La capacitación del Grupo Beta es continua y permanente. Durante el 2003, se llevaron a cabo 19 cursos en los cuales se capacitó a 125 Agentes Protectores de Migrantes, entre los que destaca: 1) Segunda Academia Binacional impartida por la *Border Patrol (Borstar)*, incluyendo temas como: primeros auxilios, salvamento, búsqueda y rescate, rescate acuático, resucitación cardiopulmonar y técnicas de defensa personal; 2) Ética y Valores, Mística en el Servicio Público, impartido por el ITAM y 3) Seminario sobre Derechos Humanos impartido por el INM. En 2004 se capacitaron a un total de 355 agentes Beta en 59 cursos, abarcando temas como: Primeros Auxilios, Rescate Acuático, Resucitación Cardiopulmonar, Rappel, Derechos Humanos, Deshidratación, Lipotimia y Coma, Trabajo en Equipo y Ética del Servidor Público. Cabe destacar, que en los meses de marzo y abril de 2004, se llevó a cabo el “Diplomado Operativo de Protección y Salvamento de Migrantes”, realizado en 2 eventos, con duración de 19

²¹⁶ Información de la Organización Internacional para las Migraciones.

²¹⁷ Ver Estadísticas Migratorias General Migratoria, páginas 16 a 21. Anexo 1 y Anexo 36.

días cada uno, en donde se capacitó a 60 agentes Beta en cuestiones sustantivas como primeros auxilios, búsqueda y rescate, urgencias médicas, defensa personal, derechos humanos, garantías individuales y ética del servidor público, estableciéndose a partir de éste, el refrendo permanente de conocimientos, con prácticas semanales al interior de cada grupo, con apoyo en materiales video grabados proporcionados por la Patrulla Fronteriza.²¹⁸

505. Con el objeto de lograr una cobertura integral en la asistencia social y orientación hacia los migrantes, especialmente quienes son repatriados a México por las autoridades norteamericanas, los Grupos Beta en la frontera norte han establecido los canales adecuados de coordinación, a fin de estar presentes en los puntos de repatriación, en los horarios en que estos eventos ocurren, así como en las estaciones migratorias, reforzando simultáneamente los recorridos por rutas de tránsito de migrantes que cada Grupo Beta tiene a su cargo, logrando atender a un número mayor de personas.

506. Se han establecido los mecanismos de control necesarios para que todas las denuncias de violaciones a los derechos humanos de los migrantes que sean atendidas por los Grupos Beta se canalicen a la autoridad respectiva. Asimismo, en los casos en los que se encuentren involucrados servidores públicos, las denuncias son turnadas a la Secretaría de la Función Pública para los efectos procedentes. Por otra parte, se realizan Reuniones de Coordinación Interinstitucional a las que asisten todas las corporaciones de seguridad pública, en donde se expone la situación observada en el radio de acción de los Grupos Beta, con el objeto de que se tomen las medidas necesarias para evitar que los migrantes sean agredidos física y patrimonialmente.

507. Los Grupos Beta realizan la instalación y el mantenimiento permanente de *Señalamientos Preventivos*, en zonas de alto riesgo y flujo migratorio, que alertan a los migrantes sobre los riesgos climatológicos y orográficos a los que se enfrentan en su tránsito a los Estados Unidos, todo ello a fin de evitar en lo posible daños a la integridad física de los migrantes. En 2004, el INM adquirió 1,359 señalamientos los cuales ya fueron instalados. Asimismo, los Grupos Beta realizan la actualización periódica del *Atlas de Riesgos* y de las *Rutas de Flujos Migratorios*.

508. En este sentido, en las zonas desérticas del Estado de Baja California, en especial Tecate y Mexicali, se instalaron 25 depósitos de agua, los cuales están siendo operados con la ayuda de organizaciones humanitarias de carácter internacional, garantizando que se mantengan limpios y tengan suficiencia de agua para los migrantes que transitan por esa zona desértica.

509. Como resultado de las labores de rescate y salvamento emprendidas por los Grupos Beta, en 2004, se rescataron más de 3 mil migrantes en peligro inminente de muerte, lesionados o heridos.²¹⁹

510. Si bien los Grupos Beta no son cuerpos de seguridad, en términos de lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; llevan a cabo la detención y aseguramiento en flagrancia de personas vinculadas con delitos cometidos en contra de

²¹⁸ Información del Instituto Nacional de Migración.

²¹⁹ Información del Instituto Nacional de Migración.

migrantes, quienes son puestos a disposición de manera inmediata ante las autoridades correspondientes.

511. Además, dichos Grupos Beta distribuyen diversas publicaciones para dar a conocer los derechos humanos de los migrantes, como son: la Cartilla de Derechos Humanos para los Migrantes,²²⁰ guías preventivas,²²¹ carteles, spots de radio²²² y televisión, desplegados en periódicos y revistas.

512. Durante 2004 se entregaron más de 200 copias del *documental* “*Del Sur al Norte*” y 250 copias del reportaje “*Grupos Beta*”, mismos que advierten a los migrantes del peligro que implica cruzar la frontera de manera indocumentada a la empresa de transportes terrestres ADO y Servicios Coordinados para su difusión gratuita a través de las 400 estaciones con las que cuentan en el sur y sureste del país. El video-reportaje “*Grupos Beta*”, fue producido por el Canal 22 para el programa titulado “*Conexión México*”.

513. Cabe hacer mención que en agosto de 2003 se llevó a cabo una campaña de difusión del Programa de Protección a Migrantes bajo el lema “*Cuida tu Vida*” en 1,240 estaciones de radio, así como los 9 canales de televisión del Distrito Federal y 90 en el interior de la República Mexicana.

514. Con la finalidad de hacer más eficiente el trabajo de los Grupos Beta, el INM adquirió en 2003 equipo de radiocomunicación de alta tecnología, consistente en 460 radios MATRA entre móviles y portátiles y se instaló en la región del Sásabe en el Estado de Sonora una torre de telecomunicaciones en abril de 2004. Ello, permite cubrir la ruta Altar-Sásabe, de gran flujo migratorio, facilitando la coordinación interinstitucional para una protección más eficaz de los migrantes en todo el territorio nacional.

515. Para prevenir y combatir el tráfico ilícito de migrantes se han instalado a nivel nacional Subcomités de Control y Verificación Migratoria, en los que participan diferentes cuerpos de seguridad de los tres ámbitos de gobierno. Estos Subcomités sesionan periódicamente con el

²²⁰ La “Cartilla de Derechos Humanos para los Migrantes” difunde, entre otros temas, los derechos que les corresponden a los migrantes indocumentados, los peligros a los que se enfrentan al cruzar la frontera, así como información sobre las instituciones a las que pueden acudir para presentar denuncias. Instituto Nacional de Migración.

²²¹ Durante el 2004 se distribuyeron 25,000 *trípticos de Protección a Migrantes*, Anexo 35, versión español e inglés; Respeto a los Derechos Humanos, español e inglés y Programa de Trabajadores Agrícola Temporales en español. Se distribuyeron 5,000 carteles versión “*Nuevas Acciones del INM*” en materia de protección a migrantes. Asimismo, se repartieron 5,000 carteles versión “*Más Acciones del INM*” en materia de protección a migrantes.

Actualmente, se han distribuido ocho números del periódico mural *INM Informa*, con un tiraje total de 40,000 carteles y se encuentran en proceso 15,000 más.

²²² En 2004, se produjeron y transmitieron doce programas de radio del Programa Realidades Migratorias, a través de la estación XEB, 1229 AM, con duración de 30 minutos cada uno, en los que se abordaron los siguientes temas: Dignificación de las Estaciones Migratorias, Protección a Migrantes, Verano 2004, Repatriación Segura y Ordenada de Extranjeros (CA), Recorrido de Consules por las Fronteras Norte y Sur, Repatriación Voluntaria de Mexicanos (2 programas), Protección a Migrantes, Firma del Memorandum de Entendimiento entre la Organización Internacional para la Migración y la Secretaría de Gobernación en materia de Cooperación sobre Retornos Asistidos de Migrantes, Reunión trimestral con Consules, Evaluación Programa Repatriación Voluntaria, Trata de Mujeres, Adolescentes, Niños y Niñas en las Américas con fines de Explotación y Menores Migrantes.

propósito de intercambiar información de inteligencia y logística para diseñar planes de operación conjunta.

516. Con respecto a la imposición de sanciones para las personas o grupos que organicen o dirijan movimientos ilegales, el artículo 138 de la LGP establece que “se impondrá pena de seis a doce años de prisión y multa de cien a diez mil días de salario mínimo vigente en el Distrito Federal, a quien por sí o por interpósita persona, con propósito de tráfico, pretenda llevar o lleve mexicanos o extranjeros a internarse a otro país, sin la documentación correspondiente. Se aumentarán hasta en una mitad las penas previstas en los párrafos precedentes, cuando las conductas descritas se realicen respecto de menores de edad; o en condiciones o por medios que pongan en peligro la salud, la integridad o la vida de los indocumentados, o bien cuando el autor del delito sea servidor público.”²²³

517. Durante el 2003 se presentaron 1,498 querellas en contra de traficantes de indocumentados, mismas que ayudaron a la consignación de 710 personas y al encarcelamiento de 129. En 2004 se presentaron 1,950 querellas, en las que se han encontrado involucradas 3,500 personas. De ese total se han consignado a 1,222 personas por este delito.²²⁴

518. En el periodo 2003-2004 fueron detenidos en 21 entidades del país más de 1,057 integrantes de la llamada “Mara Salvatrucha”, proveniente en su mayoría de Centroamérica los cuales son pandillas de origen salvadoreño que tienen nexos con ilícitos como el secuestro de menores; el narcomenudeo; el lenicidio; el tráfico de indocumentados; la falsificación de documentos y el pandillerismo, mientras que sus víctimas son principalmente centroamericanos y sudamericanos que utilizan México como tránsito hacia Estados Unidos. El 85% de estos grupos se concentran y operan en los estados de Chiapas, Veracruz y Oaxaca, con una presencia incipiente en el Distrito Federal.²²⁵

519. A fin de combatir a estos grupos delictivos se integró el Plan Operativo Acero y Acero II, en el que participan los gobiernos de México, Guatemala, El Salvador, Honduras y Estados Unidos, por medio de la implementación, en su propio territorio, de estrictas medidas para el desmantelamiento de las bandas.²²⁶

520. La Procuraduría General de Justicia del Estado de Chiapas, en coordinación con la Secretaría de Seguridad Pública, el INM y los distintos cuerpos policíacos de los municipios que abarcan las líneas férreas han diseñado un operativo para frenar la ola de asaltos y violaciones en la ruta ferrocarrilera Ciudad Hidalgo-Arriaga. La estrategia incluye la vigilancia de las líneas férreas por parte de los cuerpos policíacos, la puesta a disposición ante el Ministerio Público de las personas detenidas y la entrega de los indocumentados a las autoridades migratorias para su correspondiente devolución.

²²³ Artículo 138 de la Ley General de Población. Anexo 37.

²²⁴ Ver Estadísticas Migratorias, página 15. Anexo 1 y Anexo 36.

²²⁵ Información del Instituto Nacional de Migración.

²²⁶ Información del Instituto Nacional de Migración.

521. El 25 de noviembre de 2004 dio inicio el Operativo Costa, el cual concluyó el 6 de diciembre del mismo año. En dicho Operativo participaron más de 1,200 elementos del INM, la PFP, de la PDR y de la SHCP, además de la Secretaría de Salud y mandos territoriales de las Secretarías de la Defensa Nacional (SEDENA), de Marina y de la Armada de México; lográndose a través del trabajo coordinado de dichas dependencias los siguientes resultados: 68 integrantes de la Mara Salvatrucha detenidos; 47 traficantes de personas detenidos; 4,000 migrantes rescatados.²²⁷

522. En materia de cooperación bilateral los gobiernos de México y Estados Unidos acordaron el intercambio de información de inteligencia para el combate a los traficantes de indocumentados, en el marco del Plan de Acción de la *Alianza para la frontera México-Estados Unidos* firmado durante la Cumbre de Monterrey en 2002.

523. Derivado de las acciones de dicho Plan, el INM lanzó en marzo de 2004 el Plan de Verano para el área de Sonora – Arizona, cuyos objetivos son: desincentivar la entrada irregular de migrantes; disminuir el número de muertos en la zona; incrementar los rescates; y aumentar la seguridad en la frontera. Este Plan incluye la formación de nuevos Grupos Beta en San Luis Río Colorado y en Sonoyta y la extensión de la cobertura del Grupo Beta en Agua Prieta a Naco y la formalización del Grupo Beta en Sásabe, Sonora.

524. Cabe mencionar que en la Conferencia Regional sobre Migración o Proceso Puebla, se ha establecido una *Red de Funcionarios de Enlace para el Combate al Tráfico de Migrantes*, a fin de organizar actividades regionales de intercepción de migrantes indocumentados o indebidamente documentados. Igualmente, se elaboró una matriz sobre la tipificación del delito de tráfico en las legislaciones de los países miembros de la CRM y se han impartido.

525. Asimismo, el 4 de marzo de 2003, México depositó ante el Secretariado de la Organización de las Naciones Unidas los instrumentos de ratificación de la *Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional*, misma que entró en vigor el 28 de septiembre de 2003, y sus dos *Protocolos complementarios relativos al tráfico ilícito de migrantes y a la prevención y sanción de la trata de personas, especialmente mujeres y niños*, los cuales entraron en vigor el 28 de enero de 2004 y el 25 de diciembre de 2003, respectivamente.

526. La decisión del gobierno de México de firmar esos instrumentos, representa un compromiso para combatir toda conducta ilícita relativa a estos flagelos, así como implementar acciones preventivas en la materia.

Artículo 69. Medidas adoptadas para asegurar que la situación irregular de los trabajadores migratorios no persista en el territorio del Estado Parte y circunstancias que se deben tener en cuenta en los procedimientos de regularización.

527. Un elemento esencial de cara a la gestión de la migración es, sin duda, el ofrecer vías adecuadas para la migración regular. Por ello, en el 2001, se llevó a cabo el Programa de Regularización Migratoria el cual tuvo por objeto facilitar a los extranjeros la obtención de su legal estancia en el país. A partir del 1º de marzo y hasta el 31 de agosto de 2001, el INM aplicó

²²⁷ Información del Instituto Nacional de Migración.

dicho programa en todo el territorio nacional. En ese periodo fueron recibidas 6,432 solicitudes de extranjeros, de las cuales 4,680 se resolvieron positivamente.

528. Durante el año de 2004 se llevó nuevamente a cabo el *Programa de Regularización Migratoria*.

529. Hasta el 31 de diciembre de 2004, el INM había recibido 4,369 solicitudes de regularización. De éstas, 2,968 han sido resueltas en forma positiva, lo que equivale al 67.9% de las solicitudes. Se han negado 186 solicitudes (4.3%) y están en proceso de resolución 1,182 (27.1%). En el 98.9% de las regularizaciones (2,925 casos) se otorgó la característica migratoria de Visitante y en el 1.1% (33 casos) se otorgó la característica de Estudiante.

530. Las principales nacionalidades que se acogieron al Programa de 2004 son: guatemalteca, 30.4%, que equivale a 1,329 solicitudes; hondureña, 23.9%, que equivale a 1,045 solicitudes; y, salvadoreña, 11.3%, que equivale a 492 solicitudes.

531. El gobierno de Guatemala estableció durante la última semana de noviembre de 2004 Consulados Móviles en algunos lugares del Estado de Chiapas, con el objetivo de expedir pasaportes sin costo a los nacionales guatemaltecos que se encontraban de manera irregular en México y que deseaban acogerse al Programa de Regulación Migratoria 2004. Asimismo, con objeto de apoyar a los guatemaltecos que no contaban con recursos para pagar la multa correspondiente, el INM estableció un monto simbólico de 10 pesos a las personas que presentaron irregularidades en su estancia previa, recibándose 549 solicitudes en los consulados móviles, de las cuales 432 fueron aprobadas.

532. En el marco de la visita que realizó a México, en mayo de 2005, el Presidente de El Salvador, Antonio Saca, solicitó al gobierno de México llevar a cabo un nuevo programa de regularización. El Presidente Vicente Fox accedió a desarrollarlo durante el año 2005.

533. El Programa de Regularización Migratoria 2005 se adecuaría al de 2004, con los ajustes jurídicos necesarios, y se llevará a cabo del 1° de septiembre de 2005 al 31 de marzo de 2006.

Artículo 70. Medidas adoptadas para garantizar que las condiciones de vida de los trabajadores migratorios y sus familiares en situación regular estén en consonancia con las normas de idoneidad, seguridad y salud, así como con los principios de la dignidad humana.

534. La Constitución establece el deber del patrón de proteger, entre otras cuestiones, la higiene y seguridad de los trabajadores.²²⁸ Por su parte, la LFT dispone que los patrones deben obedecer ciertas normas de seguridad; proporcionar el equipo adecuado; establecer controles de sustancias peligrosas; facilitar la operación de las comisiones mixtas de seguridad e higiene en el trabajo; proporcionar a los trabajadores capacitación e información sobre los riesgos laborales; y

²²⁸ Artículo 123, fracción XV de la Constitución Política de México.

proteger a las mujeres embarazadas y lactantes.²²⁹ Dichos requerimientos están incluidos en las Normas Oficiales Mexicanas.

535. La legislación laboral señala que los centros de trabajo están sujetos a inspecciones iniciales al abrirse, inspecciones anuales, o bien extraordinarias en respuesta a las quejas de los trabajadores o de los sindicatos.

536. La Inspección Federal del Trabajo, de acuerdo con la LFT, deberá de verificar que en las empresas los trabajadores extranjeros no excedan del 10% del total de trabajadores. Durante 2004 se realizaron un total de 16,701 inspecciones, de las cuales hasta el momento ninguna corresponde a situaciones de trabajadores migrantes en condiciones de irregularidad.

537. Conforme a lo establecido en la normatividad laboral vigente, la Inspección del Trabajo tiene el deber de informar a otras dependencias o instituciones sobre las irregularidades que se desprendan de su actuación en las empresas.

538. El marco regulatorio en materia de seguridad e higiene en el trabajo es aplicable en todo el territorio nacional y en cualquier centro de trabajo, independientemente de la naturaleza de sus actividades.

539. En la mayoría de los casos los derechos de los trabajadores, además de estar protegidos en la Constitución y en la ley, se encuentran establecidos en los contratos de trabajo ya sean de tipo colectivo o individual. La falta de contratos no impide que el patrón dé cumplimiento a los derechos de los trabajadores, puesto que también se encuentran establecidos en la Ley de la materia. En caso de que no se diese cumplimiento a estos derechos, los trabajadores pueden acceder a la justicia laboral ante las Juntas de Conciliación y Arbitraje.

540. Adicionalmente, los trabajadores cuentan con los sindicatos cuyos objetivos son el estudio, mejoramiento y defensa de los derechos de los trabajadores, por lo cual hacen valer la realización de estos derechos inclusive con el ejercicio del derecho de huelga.

Artículo 71. Repatriación de restos mortales de los trabajadores migratorios o de sus familiares e indemnización por causa de fallecimiento.

541. Desde la década de los noventa los Departamentos de Protección a Mexicanos de los Consulados han contado con pequeñas partidas presupuestales para apoyar económicamente, ya sea parcial o totalmente, el traslado de restos mortales de mexicanos indígenas o de muy bajos recursos. Esta partida fue ampliada recientemente por el Congreso de la Unión, por lo que a partir del 2004 todos los consulados de México en Estados Unidos cuentan con fondos suficientes para apoyar la mayoría de las solicitudes de traslado de cuerpos.

542. Por otra parte, los consulados a través de sus Departamentos de Protección brindan asistencia y protección a los mexicanos en asuntos migratorios, laborales, penales, civiles y de familia. Para ello, los consulados cuentan con una red de abogados consultores que en forma gratuita asesoran a dichas oficinas o directamente a nuestros nacionales.

²²⁹ Artículo 372, fracción III, IV de la Ley Federal del Trabajo.

Conclusiones

543. La elaboración del presente informe representa una gran oportunidad para el gobierno de México de hacer una valoración de las acciones llevadas a cabo en aras del cumplimiento de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares. Asimismo, este ejercicio ayudó a identificar carencias y áreas en donde se necesitan redoblar esfuerzos.

544. Es importante hacer mención que en la elaboración del presente informe participaron miembros de la sociedad civil quienes emitieron sus comentarios, los cuales fueron tomados en consideración al momento de realizar este informe.

545. Para el gobierno de México, país de origen, tránsito y destino de migrantes, el tratamiento del fenómeno migratorio debe de tomar en cuenta tanto las causas que lo originan como sus consecuencias. Así, resulta de suma importancia atender el fenómeno migratorio con pleno respeto a todos los derechos humanos de los migrantes y de sus familias. En este sentido, la política exterior de México en esta área se ha regido por los siguientes principios:

- a) Respeto absoluto e irrestricto a los derechos humanos de todas las personas que emigran, independientemente de su condición migratoria al internarse a nuestro territorio,
- b) Responsabilidad compartida de los países de origen, receptores y de tránsito de las migraciones,
- c) Legalidad, seguridad y orden,
- d) Combate al tráfico y trata de personas,
- e) No criminalización del migrante, y
- f) La perspectiva de la migración como herramienta del fomento al desarrollo nacional.

546. El gobierno mexicano también ha venido implementando diversas acciones para la atención de los migrantes como grupo vulnerable y en particular para la protección especial que dentro de este grupo requieren mujeres y menores migrantes.

547. El gobierno mexicano ha avanzado de manera innegable en la defensa y protección de los derechos humanos de los migrantes de conformidad con lo previsto en los instrumentos internacionales de los que México es Parte y en particular con la Convención que nos ocupa. Sin embargo, en una materia en la que los cambios van aparejados a la vertiginosa dinámica de la transformación social, los estándares deben ser cada vez mayores y por tanto, la actualización debe marchar de la mano acorde con esa evolución. Este es el compromiso del gobierno de México.
