



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

**FACULTAD DE CIENCIAS
POLÍTICAS Y SOCIALES**

SITUACIÓN DE INMIGRANTES MENORES DE EDAD DE ORIGEN CENTROAMERICANO SOLICITANTES DE REFUGIO EN MÉXICO, A PARTIR DE 2014

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADA EN RELACIONES
INTERNACIONALES**

**PRESENTA
ANDREA MIRANDA JUÁREZ**

**ASESOR DE TESIS:
DR. GUILLERMO ENRIQUE ESTRADA ADÁN**



CIUDAD UNIVERSITARIA CIUDAD DE MÉXICO, 2019



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A mi madre, eres mi pilar de amor, comprensión, sabiduría y ejemplo de vida. Gracias por tanto, este logro es solo una pequeña muestra de agradecimiento a todo tu esfuerzo.

A mis hermanas, por su invaluable apoyo, siempre serán mi ejemplo a seguir.

Por último, hago mención especial a mi asesor, guía, profesor y amigo, Guillermo. No tengo palabras para agradecerle su tiempo, su erudición, pero sobre todo .. su confianza. Este logro es también gracias a usted.

Contenido

Índice	1
Abreviaturas	4
Índice de cuadros y tablas	6
Introducción	7
Capítulo Primero. Migración internacional	10
1.1 Elementos conceptuales de la migración	11
1.1.1 Concepto de migración.....	11
1.1.2 Emigración, transmigración e inmigración	13
1.1.3 Aproximaciones jurídica y sociológica de asilo, refugiado, deportación y repatriación.....	16
1.2 México: un país de tránsito y destino.....	24
1.3 Causas de la migración centroamericana hacia México.....	27
1.3.1 Migración infantil centroamericana en México.....	31
Capítulo Segundo. La dimensión jurídica de los derechos humanos en México	37
2.1 La reforma constitucional de 2011 y su impacto en el ámbito de la migración.....	38
2.1.1 Las obligaciones de las autoridades mexicanas en materia de derechos humanos.....	43
2.1.2 Obligaciones genéricas.....	43
2.1.3 Deberes específicos.....	47
2.1.4 Obligaciones reforzadas y personas en situación de vulnerabilidad.....	55

2.1.4.1 Las obligaciones reforzadas en el caso de migrantes menores de edad.....	59
2.2 La Suprema Corte de Justicia de la Nación y los derechos humanos. Posiciones recientes.....	64
2.2.1 Contradicción de Tesis 293/2011. 3 de septiembre de 2013.....	65
2.3 El parámetro de regularidad constitucional en México a partir de los derechos humanos.....	68
2.3.1 Derechos Humanos y migración en México: los derechos humanos de los migrantes de fuente nacional y de fuente internacional.....	68
Capítulo Tercero. Instituciones y política pública sobre migración en México.....	76
3.1 El Instituto Nacional de Migración.....	77
3.2 Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados.....	85
3.2.1 Procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiado....	90
3.3 Las comisiones de derechos humanos. Especial referencia a la Comisión Nacional de Derechos Humanos y a la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.....	98
3.4 Instituciones y políticas pública especializadas de protección a los menores de edad y la migración	101
3.4.1 Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia.....	105
Capítulo Cuarto. Situación de migrantes centroamericanos menores de edad a partir de 2014.....	111
4.1 Situación jurídica de migrantes centroamericanos menores de edad: procedimiento para ser reconocidos como refugiados.....	116
4.2 Casos de repatriación.....	121

4.3 Reflexiones desde las obligaciones jurídicas y la incidencia en la cultura de protección de derechos humanos a migrantes menores de edad...126

Conclusiones.....129

Fuentes de consulta.....132

Abreviaturas

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados	ACNUR
Colegio de la Frontera Norte	COLEF
Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal	CDHDF
Comisión Interamericana de Derechos Humanos	CIDH
Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados	COMAR
Comisión Nacional de los Derechos Humanos	CNDH
Comité de los Derechos del Niño	Comité
Consejo Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad	CONABIO
Consejo Nacional de Población	CONAPO
Convención sobre el Estatuto de los Refugiados	Convención de 1951 o CSER
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	Constitución
Convención Americana sobre Derechos Humanos	Convención Americana o CADH
Convención sobre los Derechos del Niño	CDN
Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación	CONAPRED
Corte Interamericana de Derechos Humanos	Corte Interamericana, CoIDH o Corte IDH
Diario Oficial de la Federación	DOF
Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia	UNICEF
Grupo de Trabajo sobre Política Migratoria	GTPM
Instituto Nacional de Migración	INM
Ley de Migración	LM
Ley General de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes	LGDNNA
Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político	LSRPCAP

Oficiales de Protección a la Infancia	OPI
Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos	ACNUDH
Organización Internacional para las Migraciones	OIM
Organización de los Estados Americanos	OEA
Organización de las Naciones Unidas	ONU o Naciones Unidas
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo	PNUD
Secretaría de Gobernación	SEGOB
Secretaría de Relaciones Exteriores	SRE
Sistema Continuo de Reportes de Migración internacional	SICREMI
Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia	DIF
Suprema Corte de Justicia de la Nación	SCJN

Índice de cuadros y tablas

Capítulo Primero

Cuadro 1. Menores de edad migrantes en México (2013-2017).....	33
Cuadro 2. Porcentaje de niños, niñas y adolescentes con necesidades potenciales de protección internacional.....	35
Cuadro 3. Equiparación de solicitudes presentadas por menores de edad y total de reconocimientos como refugiados por la COMAR (2013-2017).....	36

Capítulo Segundo

Tabla 4. Tipología de las obligaciones.....	47
---	-----------

Capítulo Tercero

Cuadro 5. Total de eventos devueltos por el INM (2014-2017).....	84
Cuadro 6. Balance de reconocimientos de la condición de refugiado y retornos a país de origen (2014-2017).....	97

Capítulo Cuarto

Cuadro 7. Registro total de eventos sobre inmigración en México (2014-2017).....	122
Cuadro 8. Total de devoluciones (2014-2017).....	122
Cuadro 9. Solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado y total de reconocimientos formal (2014-2017).....	123
Cuadro 10. Información sobre solicitudes ante COMAR y número de desistimientos totales (2014-2017).....	125

Introducción

Este trabajo está enfocado a brindar las herramientas necesarias para analizar la situación actual de niños, niñas y adolescentes¹ migrantes en nuestro país en relación al campo jurídico que impera y pondera la protección más amplia de los derechos humanos, pero también en consideración de patrones sociales latentes en México como la impunidad, inseguridad, desigualdad social y la ausencia de respeto a los derechos humanos.²

En ese sentido, en esta tesis se pretende identificar en cuatro capítulos no sólo aquellas situaciones de forma que privan la realización efectiva de los derechos humanos de menores en contexto migratorio, sino también referir al impacto negativo en el tema de malas prácticas que nos aquejan como sociedad para poder insistir en la necesidad de la enseñanza jurídica y humana del menor en tanto sujeto de derechos.

En el primer capítulo la reflexión se centra en escudriñar las dinámicas migratorias en el mundo para comprender la particularidad e impacto de la migración centroamericana en México.

Asimismo, con la finalidad de introducir las características de los desplazamientos actuales, en este capítulo se destaca que como consecuencia del factor multidimensional y variable del fenómeno migratorio, no existe una teoría general que explique sus causas y tampoco sus consecuencias, por ende, se debe observar a partir de coyunturas sociales, jurídicas y políticas particulares.

Por último, una vez presentado el marco analítico, se expondrán los primeros datos que constatan un punto de inflexión en 2014 de menores migrantes en México para señalar la situación particularmente vulnerable en la que se encuentran.

¹ En este trabajo se usará el término “niñas, niños y adolescentes y menores migrantes” de forma generalizada e incluyente, para hacer referencia a todas las personas físicas que son menores de dieciocho años de edad que se encuentran fuera de su país de origen. Lo anterior en alusión al criterio que establece la Convención sobre los Derechos del Niño artículo 1.

² David Noel señaló que estos patrones constituyen un decálogo destructivo para el desarrollo de una vida digna de cualquier persona Cfr. Ramírez Padilla, David N. *Basta de indiferencia*, Mc Graw Hill, México, 2016, 238pp.

Ahora bien, esta premisa dará pie a señalar en el segundo capítulo la importancia de estudiar la irrupción de los derechos humanos en el país y su impacto directo en materia migratoria. Para poder entender su importancia, la herramienta obligada de análisis será la reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011.

Se observará en primer lugar cómo este nuevo panorama constitucional pondera la protección más amplia para la persona humana y comporta en términos jurídicos, obligaciones de carácter estatal, municipal y federal para respetar, promover, proteger y garantizar los derechos humanos de todas las personas. En segundo lugar, se explicará la importancia de la inclusión del derecho internacional de los derechos humanos como criterio obligado en la interpretación de normas para todas las autoridades.

Con intención de ahondar al respecto, se explicará cómo esta tarea consiste también en la obligación de todas las autoridades referir a criterios emanados de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos ya que han sido desarrolladas a propósito del principio pro persona.

Lo anterior es de particular importancia, ya que permitirá identificar en la parte conclusiva de este capítulo, el *corpus juris* de protección de los derechos de menores migrantes y de aquellos con necesidad potencial de protección internacional mismo que comporta obligaciones de carácter especial o adicional para el Estado, la sociedad y la familia.

En el tercer capítulo, en concordancia con el panorama desarrollado, se identificarán las acciones que enarbolan el quehacer estatal de tratamiento a las tendencias migratorias registradas a partir de 2014 y la incidencia de autoridades relacionadas en la materia. Además, se expondrán brevemente los antecedentes de México que le han adjudicado una tradición protectora al otorgar refugio a los que en el tiempo lo han necesitado.

Posteriormente, se hará alusión a las formalidades que conforman los criterios de elegibilidad para la condición de refugiado a través de normas nacionales; pero también observando estándares internacionales en la materia ya que nos permitirá equiparar su contenido y pronunciarnos al respecto.

En una visión general, al identificar las prácticas desarrolladas por el Estado mexicano en materia migratoria, se hará evidente la existencia de faltas para su plena realización, circunstancia que se transcribe en incumplimiento de obligaciones de respeto y garantía de los derechos de menores migrantes.

Finalmente, en la parte conclusiva de la presente tesis, es decir en el cuarto capítulo, se profundizará en el análisis de datos estadísticos públicos para reiterar el incremento exponencial de flujos migratorios centroamericanos en el país; comprobar la necesidad de ser reconocidos bajo el estatuto de refugiado y realizar un análisis crítico del cumplimiento de las obligaciones jurídicas por parte del Estado en el tratamiento de menores migrantes.

Se advierte que por la naturaleza confidencial de la resolución de las entrevistas que se efectúan al interior de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, la interpretación de datos estadísticos públicos de este y otros órganos en equiparación y observancia de estándares internacionales fue clave para juzgar el quehacer estatal de frente a la migración de menores como antesala de la necesaria exigencia de construir una cultura jurídica en derechos humanos.

Asimismo, al final del estudio se enfatizará cómo la elaboración de investigaciones en la materia como la presente, constituyen parte de las obligaciones que nos corresponden como sociedad para la realización integral de los derechos humanos de niños, niñas y adolescentes en México. “La labor de la academia también consiste en educar con valores como el respeto, la tolerancia, la responsabilidad, la libertad, la honestidad, la igualdad y la solidaridad” señala el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.³

³ ACNUR, *Educación en valores: una herramienta para el cambio* (2017) 13pp. URL:<https://cdn2.hubspot.net/hubfs/1865810/Content/ACN%20-%20Ebook%20Educacion%20en%20valores.pdf> [Consulta: 28 de abril de 2018].

CAPÍTULO PRIMERO

Migración internacional

El fenómeno de la migración actualmente se estudia a través de una perspectiva global, constante y fluctuante. Una característica en común de los estudios empíricos en la materia, es que abordan el tema como una realidad histórica del ser humano. Javier Urbano subraya que no hay país en el mundo que pueda sostener que es “original”, ya que todos los países en el sistema internacional son la conjunción de otras culturas y de diferentes experiencias históricas,⁴ es decir, la migración es análoga a la evolución y desarrollo de los Estados y de la sociedad.

El propósito de este capítulo es partir de un marco de aproximación general en la mirada de términos y conceptos a través de los cuales se estudia la migración internacional ya que su carácter multidisciplinario nos envuelve en enfoques históricos, sociológicos, demográficos, económicos y jurídicos que demandan particular atención. Asimismo, cada particularidad de dichas disciplinas recobra importancia en la interpretación de un caso de estudio, el análisis de cada parte de la migración refiere a la falta de una característica integradora del concepto.

Como se advierte, si bien existe una falta de consenso en la definición del término, actualmente existen esfuerzos para el estudio de la migración a través de un lenguaje común. Así, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) define a la migración internacional como: “el movimiento de personas que dejan su país de origen o en el que tienen residencia habitual, para establecerse temporal o permanentemente en otro país distinto al suyo. Estas personas para ello han debido atravesar una frontera política, si no es el caso, sería migración interna”.⁵

Esta misma Organización, a través del Foro Internacional sobre Estadísticas Migratorias, señaló que el número total de migrantes en el mundo aumentó de 150

⁴ Cfr. Urbano R. Javier, “Evolución histórica de la migración internacional contemporánea” en *Cuadernos de Migración Internacional*; No. 1, Universidad Iberoamericana, Programa de Asuntos Migratorios, 2005; p. 2.

⁵ OIM, “Glosario sobre migración” en *Derecho Internacional sobre Migración*, 2006, Ginebra, N° 7, p. 40.

millones en el 2000 a 257 millones en la actualidad, y considera que, fuera de su dimensión total, es muy poco lo que se conoce sobre la misma.⁶

De esa cifra, en el continente americano, el Sistema Continuo de Reportes de Migración Internacional de las Américas (SICREMI) señala que Estados Unidos (EE.UU) es el principal país de acogida con un 36.7% del total de migrantes. Identifica esencialmente a México y países de América Central y el Caribe como países de emigración constante desde la década de los setenta.

En este ánimo, era necesario vislumbrar las dinámicas migratorias en el mundo e identificar particularmente la migración centroamericana como punto de partida para estudiar su impacto en México; a reserva de que, toda investigación dedicada en la materia, apenas logra cubrir alguno de sus diversos contextos.

1.1 Elementos conceptuales de la migración

El análisis conceptual del fenómeno migratorio registra el aumento de los actores participantes frente a una realidad multifacética que involucra intereses antagónicos de los mismos. Con pretensión de abordar el tema y establecer la base de la investigación, profundizaremos en los elementos que integran la migración, esto es, el contenido: cifras, tipología de migrantes y demás actores que participan en esta realidad humana.

1.1.1 Concepto de migración

La OIM sostiene que el término migración refiere “al movimiento de población hacia el territorio de otro Estado o dentro del mismo que abarca todo movimiento de personas sea cual fuere su tamaño, su composición o sus causas”.⁷

También señala que el actor principal que es causa y consecuencia de la migración se le denomina: migrante, término que abarca “todos los casos en los que

⁶ Cfr, OIM “Cifras sobre migrantes y su futuro: el foro de la OIM en París demuestra cómo los datos ayudan a gestionar la movilidad humana” en *Noticias* (2018); París; URL:<https://www.iom.int/es/news/cifras-sobre-migrantes-y-su-futuro-el-foro-de-la-oim-en-paris-demuestra-como-los-datos-ayudan> [Consulta: 15 de enero de 2018].

⁷ OIM, Op. Cit. p.38.

la decisión de migrar es tomada libremente por la persona concernida por “razones de conveniencia personal” y sin intervención de factores externos que le obliguen a ello. Así, este término se aplica a las personas y a sus familiares que van a otro país o región con miras a mejorar sus perspectivas y sus condiciones de vida sociales y materiales”.⁸

Pero Humberto Márquez sostiene que para que la migración cobre sentido, es importante escudriñar sus causas profundas. Así, aborda el estudio de la migración forzada dentro de los movimientos de población.

La migración forzada es “ocasionada por anomalías o conflictos ajenos a la dinámica de acumulación de capital, es el caso de la violencia desatada por conflictos políticos, étnicos, religiosos o comunitarios; la violencia generada por las guerras, guerrillas y narcotráfico [...] Por tanto, los migrantes forzosos están catalogados como refugiados, asilados y desplazados”.⁹

Jan Jarab menciona que dentro de los fenómenos migratorios contemporáneos hay una tendencia creciente relativa a la migración no voluntaria, esto es, aquella que es forzada -tanto internacional como dentro de los Estados- entonces catalogada como desplazamiento interno forzado, caracterizada por violaciones graves a derechos humanos hacia personas en proceso migratorio en sus países de origen.¹⁰

Está relacionada con la violencia directa o potencial de conflictos y con desastres naturales; una situación caracterizada por miedo a la pérdida de la propia vida, así como el peligro asociado a la integridad moral y física. Según Enrique

⁸ *Ibíd.*, p.41.

⁹ Márquez Covarrubias, Humberto; *Diccionario crítico de migración y desarrollo*; Porrúa, México, 2012, p. 225.

¹⁰ Cfr. ACNUDH, *Los derechos de las personas en situación de movilidad en México: una mirada desde los organismos del sistema de Naciones Unidas*, México, 1ª Ed. junio 2018, p. 11.

Coraza, se asociada con la urgencia y la involuntariedad del sujeto en contexto migratorio.¹¹

Así, esta perspectiva asocia con especificidad el estatus jurídico del concepto de refugiado dentro del proceso migratorio. Sin embargo, la Agencia de la ONU para los Refugiados advierte que a nivel internacional existe un uso genérico desacertado del término migrante que cubre tanto a migrantes como a refugiados y por ende esta práctica resta atención a las necesidades específicas de un refugiado ya que la migración forzada no refiere a un término jurídico y no existe una definición universalmente aceptada.¹²

Al respecto, Silvia Almenara asegura que limitar el análisis de la migración a su implicación legal a través de la figura jurídica de refugiado implica realizar una aproximación estadocéntrica que, si bien es necesaria, limita el análisis de una realidad social y las necesidades de una persona en su experiencia migratoria.¹³

Para efectos de esta investigación, se hará referencia a refugiados centroamericanos al reconocer que existen obligaciones específicas en virtud del derecho internacional, pero también se hará notar la situación particular de menores de edad migrantes al reconocer que tienen necesidades particulares de protección, y en tanto seres humanos, tienen derecho a que tales necesidades sean satisfechas.

1.1.2 Emigración, transmigración e inmigración

En los estudios sobre migración existen tipos, categorías, conceptos y modos que se utilizan para su estudio. Al respecto, en su tesis “despensar la inmigración” Enrique Santamaría sostiene que a través de políticas migratorias que versan en la

¹¹ Cfr, Coraza, Enrique; “Territorialidades de la migración forzada. Los espacios nacionales y transnacionales como estrategia política”. *Especialidades, Revista de temas contemporáneos sobre lugares, política y cultura*; UAM; Vol. 4.Núm. 01, 2014, pp. 197-221.

¹² ACNUR, *Preguntas frecuentes sobre los términos refugiados y migrantes*; agosto 2018, URL:<https://www.acnur.org/noticias/noticia/2016/3/5b9007344/preguntas-frecuentes-sobre-los-terminos-refugiados-y-migrantes.html> [Consulta: 10 diciembre 2018].

¹³ Cfr, Almenara N. Silvia, “Entendiendo las migraciones forzadas a través de los estudios diaspóricos. Un análisis con perspectiva de género”. *Astrolabio. Revista internacional de filosofía*. No. 19, 2017, p. 298-304.

regulación, control y administración de la entrada, salida y estancia de extranjeros en un territorio; la intervención estatal edifica la lógica categórica y conceptual de la migración.

Abdelmalek Sayad sostiene que al categorizar la migración se obra en una reducción del fenómeno; recortes impuestos por el nacionalismo metodológico. Así, el autor propone un análisis de los procesos migratorios desde un enfoque transnacional que enlace contextos de origen y destino y al mismo tiempo cuestione la asunción de que el Estado es la unidad de análisis privilegiada.¹⁴

Abordada de manera general esta objeción, no se pretende aquí, poner en entredicho las lógicas institucionales; resulta una herramienta de valoración y reflexión en este espacio de intervención que intenta dar cuenta de la doctrina establecida con el objeto de detectar y visibilizar las necesidades que los migrantes tienen respecto de esa construcción.

Por consiguiente, se infiere que la definición de la migración en sentido amplio involucra, a su vez, tres tipos de variantes de un migrante en términos de su origen y destino: emigración, transmigración e inmigración.

La emigración, refiere a la salida de una persona o grupo de personas del territorio de su nacionalidad de origen o del territorio en el que residen temporal o permanentemente, para asentarse en otro. Cabe señalar que en normas internacionales de derechos humanos, esta vertiente está reconocida como el “derecho a emigrar” al señalar el derecho de toda persona a salir de cualquier país.¹⁵

Varios investigadores afirman que la transmigración es un fenómeno relativamente reciente. En la línea de análisis de María Santiago-Cruz esta

¹⁴ Cfr. Sayad, Abdelmalek; *Estado, nación e inmigración, el orden nacional ante el desafío de la inmigración en apuntes de investigación*; N.13 (1984) pp. 101-116.

¹⁵ Cfr. Comité de Derechos Humanos, Observación General No 15 “*La situación de los extranjeros con arreglo al Pacto*”, Rev. 9 (Vol. I) Marzo 2005.

modalidad de la migración refiere al movimiento de una población que en su ruta hacia el país destino,¹⁶ pasa por el territorio de un tercer país de manera temporal.¹⁷

Por su parte, Juan Artola señaló que la transmigración es en su mayoría un fenómeno indocumentado y fluctuante, y se configura cuando un migrante transita o se encuentra en un país distinto al de su destino final, por lo cual los países de tránsito se vuelven en países de recepción de transmigrantes.¹⁸

La inmigración refiere a la llegada de una persona o grupo de personas a un Estado distinto al de su lugar de origen con el propósito de residir en él.¹⁹ Por lo anterior, se puede deducir que a diferencia del reconocimiento en normas internacionales del derecho a emigrar; la inmigración o ingreso a un territorio, es competencia del Estado receptor.

Dentro de la inmigración es necesario distinguir entre un inmigrante regular e irregular. La inmigración regular es “la condición de una persona dentro de un país distinto al de su lugar de origen misma que cumple con los requisitos que, el Estado receptor en ejercicio de su soberanía ha determinado para que un extranjero ingrese a su país y permanezca al interior del territorio a través de canales regulares y legales”.²⁰

Por inmigrante irregular se entiende que es la persona que se desplaza a otro Estado sin considerar o por desconocer la normatividad que se prevé para ello, esto es, excediendo normas de ingreso y de control de fronteras “[...] es decir, que el

¹⁶ El país de destino es el lugar donde el migrante tiene interés de asentarse, solicitar su estancia permanente o buscar protección internacional a través de la figura de asilado político o refugiado.

¹⁷ Cfr, María de J. Santiago-Cruz, “Migración y Transmigración en la frontera sur de México: reflexiones sobre su relación e impacto en el desarrollo local” en XII Reunión de Economía Mundial “Caminos para superar la crisis global”, Universidad de Santiago de Compostela, España, Mayo 2010. pp.1-3

¹⁸ Cfr. Artola, Juan, “Las migraciones en la Agenda Internacional”, en *Migraciones en el sur de México y Centroamérica*, Ed. Porrúa, México, 2008. pp. 32-43.

¹⁹ Cfr. CoIDH. *Derechos y Garantías de Niñas y Niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional Opinión Consultiva OC- 21/14 de 19 de Agosto de 2014 párr. 49*

²⁰ OIM, Op. Cit, p.41.

migrante no tiene autorización ni los documentos requeridos por las autoridades de inmigración para ingresar, residir o trabajar en un determinado país [...]”.²¹

Por su parte, el SICREMI indica que la migración irregular se configura cuando una persona física ingresa a un territorio sin pasar por controles fronterizos, o en algunas circunstancias el ingreso deviene en irregularidad cuando las personas ingresan por dichos controles pero con documentos falsos.²²

Un análisis de Khalid Koser a través del Centro Internacional para el Desarrollo de Políticas Económicas estima que al menos 4 millones de personas cruzará las fronteras internacionales de forma irregular cada año. Adicionalmente, Jorge Bustamante señala que el inmigrante irregular es la persona en condición más vulnerable²³ en las dinámicas de la migración.

Por lo anterior, es importante llamar la atención que el respeto de los derechos humanos de todos los migrantes debe garantizarse con independencia de la condición regular o irregular en la que se encuentren dentro de la jurisdicción de cualquier Estado.²⁴

1.1.3 Aproximaciones jurídica y sociológica de asilo, refugiado, deportación y repatriación

Se señaló con antelación cómo el fenómeno migratorio no sólo refiere al movimiento de una persona o grupo de personas de un territorio otro, incluye, además, condiciones y modalidades del ingreso, estancia y salida de una persona en determinado Estado. Asimismo, en ese momento se indicó que existen términos que aluden a condiciones sobre la situación particular de la persona en contexto de

²¹ *Ibidem*, p. 40.

²² SICREMI, “*El grado de migración irregular en las Américas*” (2014) URL:<http://www.migracionoea.org/index.php/es/sicremi-es/45-sicremi/publicacion-2014/informe-parte-i-esp/379-annex-1-the-extent-of-irregular-migration-in-the-americas-2.html> [Consulta: 17 de enero de 2018].

²³De acuerdo con la terminología de la Estrategia internacional para la Reducción de Desastres de la ONU, la condición vulnerable refiere a las características y circunstancias de una comunidad o de un grupo de personas que las hace más propensas a sufrir daños por alguna amenaza.

²⁴ Cfr. CoIDH, *Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados*; Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003. párr. 118.

movilidad, por ello, se abordarán a continuación los términos de refugiado, asilo, deportación y repatriación.

El antecedente jurídico del refugiado se encuentra en la figura del asilo²⁵ cuyo término “proviene del griego *asylos*, que significa inviolable o sitio donde nadie puede ser molestado [...] conducta que en Grecia se le asignaron dos funciones básicas: el asilo territorial que una ciudad brindaba a un extranjero y el asilo religioso que tenía lugar en templos y zonas sagradas [...] No obstante, con la llegada del protestantismo esta concepción se modificó. Los reformistas le asignaron un carácter político que conserva en la actualidad”.²⁶

En convenios regionales de la inmediata posguerra²⁷ emanan dos tipos de asilo: el diplomático y el territorial. El primero, se otorga a personas que durante misión diplomática, navíos de guerra o aeronaves militares se encuentre en peligro de ser privado de su vida o de su libertad por razones de persecución o delitos políticos. El asilo territorial, se otorga cuando una persona ingresa a un Estado procedente de otro donde es perseguida por sus creencias, filiación política o por actos considerados como delitos políticos.

A nivel nacional, el artículo 2 de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político (LSRPCAP) dispone que el asilo político es la “protección que el Estado Mexicano otorga a un extranjero considerado perseguido por motivos o delitos de carácter político o por aquellos delitos del fuero común que tengan conexión con motivos políticos, cuya vida, libertad o seguridad se encuentre en peligro, el cual podrá ser solicitado por vía diplomática o territorial”.²⁸

²⁵ Esta afirmación es obtenida del Art. 1 de la Convención sobre el estatuto de los refugiados del 28 de julio de 1951, al referir a las Convenciones de 1928, 1933 y de 1939 sobre asilo.

²⁶ ACNUR; “¿Cuál es el origen de la figura del asilo?” en *Descubre la historia*; URL:<https://eacnur.org/blog/origen-la-figura-del-asilo/> [Consulta: 17 de enero 2018].

²⁷ Se hace alusión a la Conferencia Interamericana de Caracas de 1954 donde se aprobaron a su vez, dos instrumentos internacionales para la clasificación de la figura del “asilo”: el Convenio sobre Asilo Diplomático y el Convenio sobre Asilo Territorial, ambos del 28 de marzo de 1954.

²⁸ DOF. Ley Sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político (30 de octubre de 2014).

A su vez, se complementa con el artículo 61 de la misma Ley, al señalar que esta condición se otorga cuando el extranjero encuentre en peligro su vida y su seguridad derivado de su actividad política y carezca de la protección de su país.

En conclusión, el asilo históricamente adoptó una tradición de brindar protección en casos de persecución a una persona por motivos políticos cuya facultad de brindarlo correspondía al Estado. Posteriormente, el concepto tradicional de la figura del asilo evolucionó con el desarrollo normativo de derechos humanos.²⁹

En este mismo sentido, conviene subrayar que si bien “la institución de asilo territorial, asilo diplomático y la condición de refugiado son formas de protección a favor de individuos que sufren persecución, cada uno opera en distintas circunstancias y con connotaciones jurídicas diferentes en el derecho internacional y nacional, por lo que no son situaciones asimilables. Esto significa que cada convenio o legislación interna establece derechos y deberes bajo las diversas modalidades”.³⁰

Así, es durante el siglo XX, como fundamento legal del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)³¹ que se define al refugiado en “general” con objeto de normas internacionales establecidas en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951³² y de su Protocolo de 1967.

El artículo 1A (2) de la Convención de 1951 define a un refugiado como cualquier persona que “como resultado de acontecimientos ocurridos antes del 1º de enero de 1951 y debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo

²⁹ Cfr. ColDH. *La institución del asilo y su reconocimiento como derecho humano en el sistema interamericano de protección. Interpretación y alcance de los artículos 5, 22.7 y 22.8, en relación con el artículo 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos*; Opinión Consultiva OC-25/18 de 30 de mayo de 2018. párr. 93

³⁰ *Ibidem*, párr. 111.

³¹ Organización que surgió al término de la segunda guerra mundial para ayudar a los europeos desplazados por ese conflicto a través de un esfuerzo de la Asamblea General de Naciones Unidas el 14 de diciembre de 1950.

³² Convención que según el ACNUR, permanece como la pieza fundacional del derecho internacional de los refugiados, y su definición de refugiado como base principal para establecer la condición de refugiado de una persona.

social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él”.³³

Respecto a la referencia al 1º de enero de 1951, la Convención señala en el artículo 1B “una limitación geográfica y temporal que fue formalmente retirada en el Protocolo de 1967, al tiempo que la limitación geográfica fue desechada por los Estados parte [...]”.³⁴

ACNUR ha señalado que “el fundado temor de ser perseguida” es la parte esencial de la definición y comprende una condición subjetiva -temor refiere a un estado de ánimo- y; una situación en contexto objetiva -el calificativo fundado-; mismas que se deben considerar en la evaluación de cada caso de los solicitantes.³⁵

También explica cómo un refugiado se encuentra fuera de su país de origen debido "al temor de persecución, a un conflicto, violencia u otras circunstancias que perturben el orden público, y quienes, en consecuencia, requieren protección internacional. Su situación [...] es tan peligrosa que cruzan las fronteras nacionales para buscar seguridad y asistencia de los Estados vecinos”.³⁶

Debemos subrayar, que “la búsqueda de seguridad y asistencia” refiere a la protección internacional que un Estado debe brindar a un refugiado cuyo principal

³³ ONU, Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, Ginebra, Suiza, 28 de julio de 1951, entrada en vigor: 22 de abril de 1954, Art. 1 (A) (2).

³⁴ ACNUR, *La Determinación del Estatuto de Refugiado ¿Cómo identificar quién es un refugiado?*, Módulo autoinformativo No.2, Suiza, 2005, p.12.

³⁵ Este tema será objeto de estudio del último apartado; Cfr. ACNUR; *Manual de procedimientos y criterios para determinar la condición de refugiado en virtud de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados*, Ginebra, enero de 1992 párr. 37-39.

³⁶ ACNUR, “Términos refugiados y migrantes” (22 de marzo 2016) URL:<http://www.acnur.org/noticias/noticia/preguntas-frecuentes-sobre-los-terminos-refugiados-y-migrantes/> [Consulta: 20 de enero 2018].

alcance “es protegerlo del *refoulement*³⁷ y beneficiarse, si es posible, de asilo temporal o permanente”.³⁸ El beneficio de “*no refoulement*” o no devolución, se establece en la Convención de 1951 artículo 33 (2).

Ahora bien, en un esfuerzo regional para ampliar la definición de refugiado con motivo de los conflictos armados en Centroamérica; la Declaración de Cartagena de 1984 en consideración de la Convención de 1951 y su Protocolo, establece que:

“La definición o concepto de refugiado [...] es aquella que además de contener los elementos de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967, considere también como refugiados a las personas que han huido de sus países porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público”.³⁹

En la legislación mexicana, se observa cómo el alcance de la definición de refugiado en el artículo 13 de la LSRPCAP es mayor al de su obligación conferida por la Convención de 1951 y su Protocolo:

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

³⁷ Acto de un Estado para devolver, de la manera que sea, a una persona al territorio de otro Estado en el cual su vida o su libertad peligran o pueda ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social o de sus opiniones políticas; o cuando esa persona corra el riesgo de ser torturada. Ello comprende cualquier acción que tenga por efecto el regreso de una persona a un Estado, incluyendo la expulsión, la deportación, la extradición, el rechazo en la frontera (límite), intercepción extraterritorial o regreso físico.

³⁸ OIM, Op, Cit. p.63

³⁹ Declaración de Cartagena sobre Refugiados adoptado por el “Coloquio Sobre la Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá: Problemas Jurídicos y Humanitarios”, Cartagena, Colombia, del 19 al 22 de noviembre de 1984, (III) Tercera.

2. Que ha huido de su país de origen, porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por violencia generalizada, agresión extranjera, conflictos internos, violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público, y
3. Que debido a circunstancias que hayan surgido en su país de origen o como resultado de actividades realizadas, durante su estancia en territorio nacional, tenga fundados temores de ser perseguido por motivos de raza, religión, nacionalidad, género, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, o su vida, seguridad o libertad pudieran ser amenazadas por violencia generalizada, agresión extranjera, conflictos internos, violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público”.⁴⁰

Bajo el marco desarrollado, inferimos que la figura del refugiado es el derecho de reconocimiento de una persona en un Estado distinto al de su lugar de origen en búsqueda de protección internacional; víctima de la violación a sus derechos fundamentales y que las causas que obligan su salida, a diferencia del asilado político, son más amplias.

Actualmente, resulta atinado señalar cómo ACNUR registró un aumento de desplazamientos forzados sin precedentes provocado por guerras y persecución a finales de 2014. En total, 59.5 millones de personas se habían desplazado de manera forzada; de esa cifra, indica que en América Latina se registró un aumento del 12 por ciento de desplazamientos a causa de la violencia de bandas u otras formas de persecución.⁴¹

En junio de 2018, ACNUR informó que “cada dos segundos una persona se ve obligada a desplazarse como resultado de los conflictos y la persecución” la cifra

⁴⁰ DOF. Ley Sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político (30 de octubre de 2014).

⁴¹ACNUR, *El desplazamiento de población por guerras y persecución alcanza el nivel más alto jamás registrado* (2015) URL: <http://www.acnur.org/noticias/noticia/el-desplazamiento-de-poblacion-por-guerras-y-persecucion-alcanza-el-nivel-mas-alto-jamas-registrado/> [Consulta: 20 de enero de 2018].

de personas desplazadas aumentó a 68.5 millones, entre las cuales más de la mitad son menores de 18 años.⁴²

Por deportación, la OIM menciona que es el “acto del Estado en el ejercicio de su soberanía mediante el cual envía a un extranjero fuera de su territorio, a otro lugar, después de rechazar su admisión o de habersele terminado el permiso de permanecer en dicho Estado”.⁴³

En otras palabras es un acto unilateral a través del cual un Estado ordena la salida de un extranjero de su territorio por incumplir los requisitos que el Estado solicita para su legal permanencia.

La Ley de Migración (LM) en el artículo 143 Fracciones I y III estipula que la deportación es una sanción que ordena la salida del territorio nacional de un extranjero y se determina el período durante el cual no podrá reingresar al mismo cuando incurra en los supuestos del artículo 144:

1. Internación a México sin documentos requeridos o por lugar no autorizado.
2. Se interne al país nuevamente después de una deportación previa, sin presentar el acuerdo de readmisión.
3. Se identifique con documentos apócrifos o proporcione información falsa.
4. Cuando, derivado de sus antecedentes penales a nivel nacional o internacional, pudiera comprometer la soberanía nacional, seguridad nacional o pública.

Sin embargo, al respecto del numeral 1, la Ley señala en su artículo 42 que, en casos de personas solicitantes de protección internacional, el ingreso de las mismas se autorizará sin cumplir con los requisitos de internación. Asimismo, dispone la posibilidad de regular la situación migratoria cuando se trate de personas cuyo grado de vulnerabilidad⁴⁴ dificulte o haga imposible su deportación o retorno asistido.

⁴² ACNUR, Tendencias Globales del ACNUR: Desplazamiento forzado en 2017 (19 junio de 2018). URL: <https://www.acnur.org/es-mx/stats/globaltrends/5b2956a04/tendencias-globales-desplazamiento-forzado-en-2017.html> [Consulta: 7 de diciembre de 2018].

⁴³ OIM, Op. Cit, p. 16.

⁴⁴ El artículo 2, párr. 2 de la misma ley, identifica a los menores de edad, mujeres, indígenas, adolescentes y personas de la tercera edad, así como víctimas del delito, como grupos vulnerables.

La figura de repatriado se entiende como el derecho o decisión de una persona a regresar a su país de origen a título personal. Sin embargo la Organización Internacional para las Migraciones también define a la repatriación involuntaria como se muestra a continuación.

La repatriación involuntaria refiere al retorno de: “refugiados al país de origen que el país receptor estimula cuando crea circunstancias que no dejan ninguna alternativa”⁴⁵ y puede ser entendida al amparo de las cláusulas de exclusión -o negación del beneficio de la condición de refugiado- que establece el artículo 1F de la Convención de 1951 y se fundamentan en que ciertos actos son tan graves que vuelven a sus autores indignos de recibir protección internacional”.⁴⁶

Por ende, el caso de excepción para efectuar una repatriación involuntaria o negativa a otorgar protección internacional es cuando la persona represente un peligro para la seguridad del país donde se encuentra, o que, habiendo sido objeto de una condena definitiva por un delito particularmente grave, constituya una amenaza para la comunidad de tal país.

Luego, la repatriación voluntaria refiere al retorno libre de individuos a su país de origen. ACNUR señala que esta es posible cuando se elimina la necesidad objetiva de la condición de refugiado al permitir que los mismos adquieran protección plena del Estado receptor.⁴⁷

En México, existe otro mecanismo para hacer abandonar el territorio nacional a un extranjero: el retorno asistido. En esta investigación, se vincula la repatriación voluntaria con este último mecanismo, ya que la LM especifica que es un beneficio que se llevará a cabo a petición expresa del extranjero; mismo que no podrá efectuarse en el caso de quienes hayan solicitado asilo político o el reconocimiento

⁴⁵ OIM, Op, Cit. p.63

⁴⁶ No obstante, “un individuo excluido aún podría estar protegido del retorno a un país donde corre riesgo de maltrato en virtud de otros instrumentos internacionales” en ACNUR, *Directrices sobre protección internacional, la aplicación de las cláusulas de exclusión: el artículo 1F de la Convención de 1951*, 4 de septiembre de 2003, p. 2.

⁴⁷ Cfr, ACNUR, *La situación de los refugiados en el mundo 2000*, 1era edición, España, Barcelona, Icaria, 2000, p.124

de la condición de refugiado, en cuyo caso se observará el principio de no devolución.⁴⁸

Así, en este rescate conceptual e histórico de la migración, observamos su trayectoria dentro de las ciencias sociales. Su análisis, en tanto fenómeno social, y estudiado a través del derecho, recobra particular importancia, al pretender establecer un enfoque integral y subrayar que la identificación de normas de convivencia de orden constitucional e internacional, no hace sino derivar en ofrecer herramientas que contribuyen a su entendimiento por un lado, y a la exigencia de su cumplimiento por el otro.

1.2 México: un país de tránsito y destino

Desde hace más de 150 años, México es un país origen de migración.⁴⁹ Recientemente, también de destino, tránsito y retorno⁵⁰; por ello para fines de esta investigación, en el presente apartado estudiaremos su característica como país de tránsito y destino en referencia a los registros de emigración centroamericana a partir de la década de los setenta.

México cuenta con 4,298 km de frontera terrestre en el norte y en el sur. La frontera norte con EE.UU mide 3,152km y, la frontera sur mide 1,146km, de los cuales 960 km son limítrofes con Guatemala y 186 km con Belice. De estas cifras, el Banco Mundial señala que el principal corredor migratorio en el mundo es el de México-EE.UU.⁵¹

La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) refirió que por su localización geográfica y sus condiciones asimétricas de desarrollo social, el territorio mexicano se ha convertido actualmente en una de las zonas de mayor

⁴⁸ DOF Ley de migración en relación con el Capítulo VIII Del retorno asistido y la deportación de extranjeros que se encuentren irregularmente en territorio nacional. Última reforma publicada 09-11-2017

⁴⁹ Así lo señala Cecilia Imaz en su libro *La nación mexicana transfronteras* (2006).

⁵⁰ Cfr. ACNUDH, Op.Cit. p.12.

⁵¹ Cfr. Banco Mundial, *Migración internacional en su máximo histórico*, diciembre 2015 URL:<http://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2015/12/18/international-migrants-and-remittances-continue-to-grow-as-people-search-for-better-opportunities-new-report-finds> [Consulta: enero 2018].

acogida y tránsito de personas migrantes procedentes de Guatemala, Honduras y El Salvador, principalmente.⁵²

Jéssica Nájera asegura que la frontera que México comparte con Guatemala se sitúa como una frontera sui géneris basada en dinámicas culturales y económicas construidas históricamente. Por ende, la configuración de este sistema migratorio regional “está caracterizado por una alta movilidad poblacional con motivos y destinos distintos, en el que la migración de centroamericanos con destino a EE.UU, que utilizan a México como país de tránsito, es sólo uno de esos tipos de movilidad”.⁵³

Las cifras reportadas por el Instituto Nacional de Migración muestran la intensidad de los movimientos migratorios en esta región del mundo. Según su informe en 2014, el 68 por ciento de los cruces documentados de extranjeros no residentes en México se realizaron por el estado de Chiapas. Mientras que la movilidad indocumentada correspondió al 40 por ciento, y el 37 por ciento en estados como Tabasco, Veracruz y Oaxaca.⁵⁴

Al respecto, el SICREMI subraya que en los últimos 25 años ha incrementado la migración centroamericana que transita de manera irregular por territorio mexicano. Ernesto Rodríguez en su estudio sobre tendencias de la migración centroamericana en tránsito por México, estima que cada año pasan por el país más de 200.000 transmigrantes con la intención de llegar a EE.UU; según datos de otras organizaciones, la cifra asciende a 400,000.⁵⁵

⁵² Cfr. CDHDF, *Migrantes: Análisis de la situación de los derechos de las personas migrantes de origen extranjero en la ciudad de México 2007-2012*, México, CDHDF, 1era Ed (2013), p. 11.

⁵³ Nájera Aguirre, Jéssica N. “El complejo estudio de la actual migración en tránsito por México: Actores, temáticas y circunstancias”. *Migraciones internacionales*, Vol.,8, Núm 3, 2016, p. 256.

⁵⁴ *Ibidem*, p. 257.

⁵⁵ Cfr. Guevara B. José Antonio, *Marco Institucional y normativo en materia de migración internacional en México: análisis y propuestas*, INEDIM, México, 2011, p.22.

Al aludir a este respecto, la Organización de los Estados Americanos (OEA) a través de distintos esfuerzos⁵⁶ ha enfatizado que la violencia, la inestabilidad política, la creciente disparidad en los niveles de vida y beneficios sociales y laborales entre los países centroamericanos, entre otros factores, han provocado un incremento en la migración sur-norte.

Como se advierte, la posición intermedia al sur y norte en términos geográficos, hace de México un país en tránsito de aquellos migrantes que tienen como destino final llegar a EE.UU. Sin embargo, el territorio mexicano también se caracteriza por ser país destino, objeto transversal de este estudio.

El antecedente sustancial de México como país de acogida de centroamericanos se ubica en la década de los setenta, como consecuencia de la agudización de los conflictos armados en Centroamérica. En su informe de 2011, el SICREMI menciona que entre 1970 y 1990 la presencia de refugiados centroamericanos cobró importancia sustantiva desplazando así el volumen preexistente de europeos y asiáticos.

En ese contexto de flujo masivo de refugiados, México solicitó asistencia al ACNUR y en julio de 1980 creó la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR) como órgano encargado de efectuar el reconocimiento de la condición de refugiado y otorgar protección y asistencia a estos grupos. Asimismo, en el 2000 ubicamos la adhesión de México a la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de (CSER) 1951 y su Protocolo de 1967.

En la actualidad, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) señala que en el contexto de la movilidad humana efectuado en 2013, “México representa uno de los principales destinos para cientos de miles de migrantes como opción para mejorar sus condiciones de vida”.⁵⁷

⁵⁶ Al respecto, Cfr. Relatoría Especial de Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias (AG/RES 1404 XXVI-O/96 Y AG/RES 1480 XXVII-0/97) y el Programa Interamericano para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos de los migrantes, incluyendo a los Trabajadores Migratorios y sus Familias (AG/RES. 2141 XXXV-O/05).

⁵⁷ CIDH, *Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México*, OEA/Ser.L/V/II. Doc.48/13 (30 de diciembre 2013) (60) p. 30.

De esta manera, los Boletines Estadísticos de la Unidad de Política Migratoria de la Secretaría de Gobernación (SEGOB) muestran un incremento significativo en el caso de migrantes presentados ante el Instituto Nacional de Migración (INM) de ser 80,757 migrantes centroamericanos en 2013, a 119,714 casos a finales de 2014.

En lo que refiere a refugiados, según datos del ACNUR en México y la COMAR, los contextos de violencia continuos en Centroamérica han evidenciado un incremento en el número de solicitudes. En 2013, la COMAR registró un total de 1,296 solicitudes, reconociendo únicamente a 280 personas bajo la condición de refugiado; para 2017 el total de solicitudes fue de 14,596 de los cuales, 1,907 personas son refugiadas.⁵⁸

De ahí que la trayectoria histórica de México como país de migración ha sido constante y pendular. Así también, se observa cómo de forma indistinta, en los escenarios que caracterizan a México como receptor de migrantes, implica una doble responsabilidad respecto de brindar protección a los que se encuentran bajo su jurisdicción.

1.3 Causas de la migración centroamericana hacia México

Hemos destacado que la migración de personas se estudia desde diferentes disciplinas (sociológica, histórica, filosófica o jurídica); cada una de ellas subraya que los factores o causas que orillan a una persona a salir de su país de origen a otro son multifacéticas.

Kathleen Newland señala que “aún cuando la migración es una parte intrínseca del comportamiento humano desde el origen mismo de nuestra especie, en la actualidad, las causas y consecuencias del fenómeno son diferentes a las del pasado”.⁵⁹

⁵⁸COMAR, Estadísticas 2013-2017. URL: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/290340/ESTADISTICAS_2013_A_4TO_TRIMESTRE_2017.pdf [enero de 2018].

⁵⁹ Newland, Kathleen, “Las redes migratorias como recurso de desarrollo: más allá de las remesas”, en *Migraciones: Nuevas Modalidades en un mundo en movimiento* (Cristina Blanco Ed.) Anthropos; Observatorio Vasco de la Inmigración; 2006; p. 57.

Asimismo, Joaquín Arango sostiene que a través de las leyes de las migraciones de Ravenstein, no existe una teoría general de las migraciones que explique sus causas y mucho menos sus consecuencias. El carácter diferencial del fenómeno migratorio se explica a través de la multiplicidad de actores que en este interactúan, y ello, a su vez, en un periodo determinado con características geográficas, sociales, culturales y políticas particulares.⁶⁰

Distintos estudios en la materia advierten que algunas de las causas que propician que las personas se trasladen de un lugar a otro son: consecuencia de las diferencias de desarrollo entre regiones o cuestiones económicas, los avances tecnológicos, la búsqueda de mejores condiciones de vida, desastres naturales⁶¹ pero en general en la búsqueda del reconocimiento de sus derechos fundamentales.

En la presente tesis, se observa que las causas de la migración también se dan por amenaza a la vida e integridad personales, sea por persecución o amenazas ante un conflicto armado en sus lugares de origen; es decir, por violencia generalizada.

Por violencia, entendemos “el uso deliberado de la fuerza física o el poder, ya sea en grado de amenaza o efectivo, contra uno mismo, otra persona o un grupo o comunidad, que cause o tenga muchas posibilidades de causar lesiones, muerte, daños psicológicos, trastornos del desarrollo o privaciones”.⁶²

De este modo, al ser Guatemala, Honduras y El Salvador nuestro eje de análisis, conviene señalar que el Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y la Justicia Penal identificó ciudades de los citados países, en su ranking de las 50 más violentas del mundo en 2013. Violencia que se vincula a la delincuencia organizada y a las pandillas.

⁶⁰ Cfr. Arango, Joaquín; *Las leyes de las migraciones de E. Georg Ravenstein, cien años después*, Reis, 1985; pp. 12-16.

⁶¹ Cfr, Blanco, Cristina; “Enfoques teóricos y metodológicos” en *Las migraciones contemporáneas*; Alianza; Madrid, España; 2000; pp. 60-70.

⁶² Esta definición comprende tanto la violencia interpersonal como el comportamiento suicida y los conflictos armados. OMS, *Informe mundial sobre la violencia y la salud*, Ginebra (2002) p.3.

Por un lado, es importante identificar de manera general el origen de las pandillas. Ramiro Anzit y Lilian Hall, atribuyen el origen de las pandillas al contexto de guerra civil que inició en la década de los setenta, aunado al desempleo, pobreza, la falta de lugares recreativos y al derrumbe de la estructura familiar, todo lo anterior, una problemática constante en la historia de estos países.⁶³

Por otro lado, también es importante identificar qué efectos ha tenido la operación de estas pandillas sobre la población. Steven Boraz y T. Bruneau, por ejemplo, esgrimen que la pandilla más conocida es la Mara Salvatrucha⁶⁴ y señalan que “sus patrones de conducta son la venta de drogas, extorsión, prostitución, asesinatos y el movimiento ilegal de drogas, trata de blancas y tráfico ilegal de armas a través de fronteras [...] y probablemente la característica más específica de las maras es el empleo de la violencia”.⁶⁵

Así, vinculando los homicidios dolosos a las pandillas, resulta necesario señalar que el estudio mundial sobre homicidio de 2016 informó que esta región mantiene tasas permanentes de homicidios cuatro veces mayores a la tasa promedio global (6.2 por cada 100,000 habitantes). La tasa de homicidio en Guatemala es de 31.2 por cada 100,000 mil personas, de 64.2 en El Salvador, y de 74.6 en Honduras, lo que la vuelve la subregión con las tasas de homicidio más altas a nivel mundial.⁶⁶

También porque el homicidio “constituye uno de los indicadores más completos, comparables y precisos para medir la violencia. Es una amenaza para la

⁶³ Cfr. Anzit Guerrero, Ramiro y Fernández Hall, Lilian, “Maras, chicas o pandillas en Centroamérica y México” en *Historia Política y Social* (2006) pp. 1-9.

⁶⁴ El nombre alude a las hormigas marabundas (por su manera de expandirse, invadir y devorar); la palabra salvatrucha refiere a salvadoreños, y trucha alude a una persona hábil. También señalan que esta, ha crecido en números, sofisticación y estatura.

⁶⁵ Boraz, Steven y Bruneau Thomas, “La mara salvatrucha y la seguridad en América Central”; en *Military Review*, (2006) p. 4

⁶⁶ Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. UNODC “Statistics” (2016) URL: <https://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/statistics.html> [Consulta: 27 de enero 2018].

población en cuanto a que su impacto va más allá de la pérdida de vidas humanas y puede generar un entorno de miedo e incertidumbre”.⁶⁷

Por ende, inferimos que las pandillas han impactado de forma negativa en estos países, ya que han crecido en números y sofisticación, cuya respuesta de los Estados para hacer frente a sus actividades no ha sido efectiva porque los niveles de violencia atribuidos a las pandillas, se mantienen constantes.

De manera que las maras amenazan todos los niveles de seguridad de las personas en Centroamérica. La sociedad en general no puede tener una vida de actividad normal, pues existe un nivel constante de intimidación y amenazas.⁶⁸

En su estudio de 2017, Médicos Sin Fronteras informó que la violencia que se experimenta en Guatemala, Honduras y El Salvador no es diferente de la que se vive en un país en guerra. La violencia, los secuestros y la extorsión son cotidianos, se asesina con impunidad, las bandas criminales reclutan por la fuerza a individuos, y la violencia sexual es una herramienta de intimidación y control.⁶⁹

En resumen, el actual éxodo de la región centroamericana que busca protección internacional tiene origen en el impacto social, político y económico y en los derechos humanos del creciente alcance, poder y violencia de los grupos de delincuencia organizada vinculados con la venta de drogas, pandillas y también por las medidas represivas adoptadas por las fuerzas de seguridad estatales.⁷⁰

Esta doctrina advierte otras consecuencias que no serán desarrolladas en el presente trabajo. Pero, es importante llamar la atención que el establecimiento de estas pandillas en Centroamérica constituyen por un lado, un desafío para el

⁶⁷ UNODC, “Estudio mundial sobre el homicidio” en Resumen Ejecutivo (2013) p.1. URL:https://www.unodc.org/documents/gsh/pdfs/GLOBAL_HOMICIDE_Report_ExSum_spanish.pdf [Consulta: 27 de enero 2018].

⁶⁸ Cfr, *Ibídem*, p.7.

⁶⁹ Médecins Sans Frontières, *Forced to flee Central America's Northern Triangle*, Junio 2017, p. 8. URL:https://www.msf.org/sites/msf.org/files/msf_forced-to-flee-central-americas-northern-triangle_e.pdf [Consulta: 18 de diciembre 2018].

⁷⁰ Cfr. ACNUR, *Directrices de elegibilidad para la evaluación de las necesidades de protección internacional de los solicitantes de asilo procedentes de Guatemala*, enero de 2018, p.7.

desarrollo económico y la consolidación de la paz y seguridad en la región y, por otro, una situación de urgencia en la búsqueda de protección internacional⁷¹ de quienes son afectados.

Finalmente, es preciso observar que en su informe de 2016, ACNUR señala que las solicitudes de refugio de centroamericanos han incrementado, mismas que se atribuyen a los niveles constantes de violencia generalizada en la región; y enfatiza que más del 50% de los refugiados en el mundo son menores de edad.

1.3.1 Migración infantil centroamericana en México

Para los propósitos de esta investigación, se entenderá de forma generalizada e incluyente al referir a “menores o niños”, a los niños, niñas y adolescentes, en tanto persona física menor de dieciocho años de edad, en alusión al criterio establecido por la Convención sobre los Derechos del Niño artículo 1.

Isabel Fanlo asegura que el término “menor” reenvía a la idea de inmadurez psico- física y a una condición natural de vulnerabilidad exigente de un tratamiento diversificado respecto del adulto e identifica a la niñez como una fase específica de la existencia humana merecedora de una especial atención.⁷²

No obstante, Berenice Fuentes señala que esa postura refleja una visión tutelar que se ha modificado en el transcurso del tiempo al considerarse la figura de menor en tanto sujeto de derechos, seres con capacidad de pensar, elegir y decidir de acuerdo a su grado de madurez.⁷³

Esta postura también es abordada por Jordi Cots quien apunta que la verdadera vulnerabilidad de los niños, niñas y adolescentes, “más que una inmadurez física y mental, es que tienen que ejercer sus derechos por medio de los

⁷¹ Por protección internacional se entiende aquella que ofrece un Estado a una persona extranjera debido a que sus derechos humanos se ven amenazados o vulnerados en su país de origen, y en el cual no pudo obtener la protección debida por no ser accesible, disponible y/o efectiva.

⁷² Cfr, Fanlo, Isabel, *Derechos de los niños: una contribución teórica*, Fontamara, México (2008) pp. 8-15.

⁷³ Cfr. Fuentes P. Dalia Berenice, “Principios de aplicación de los derechos de las y los niños: autonomía de la voluntad, interés superior y prioridad en Guillermo E.Estrada y Carlos F. Casadevante (coord.) *Manual de DIDH*, Porrúa, México (2014) p.350.

demás, de otros, y esos otros a veces no saben, o no pueden, o no quieren satisfacerlos. Sus derechos son indirectos y condicionales”.⁷⁴ Debemos anotar que esta doctrina guiará esta investigación y se desarrollará a detalle en el siguiente capítulo.

Ahora bien, referir a estas aseveraciones, era necesario para contextualizar la migración infantil centroamericana en México a través de cifras que constatan la magnitud de los flujos migratorios de esta categoría que a su vez, nos introducen en el análisis de aquellos que pudieran necesitar protección internacional.

Estudios informan que el fenómeno migratorio de jóvenes y menores de edad principalmente de origen centroamericano, refleja dimensiones inéditas que plantean un desafío complejo para los países de destino, tránsito y origen ya que los menores están situados dentro del escenario de cualquier sociedad al ser los que le dan concreción a, y proyectan su potencial y futuro.⁷⁵

Por su parte, ACNUR registró un incremento sustancial de flujo migratorio de niños provenientes de Guatemala, El Salvador y Honduras hacia México en los últimos años. Este flujo inició entre octubre de 2013 y mayo de 2014 cuyo aumento representó un 97% en comparación con el mismo periodo del año anterior.⁷⁶

Luego, como respuesta al incremento exponencial del éxodo centroamericano, las autoridades mexicanas iniciaron el retorno significativo de menores de edad a su país de origen. Para constatar lo anterior, es conveniente observar desde una perspectiva crítica, los casos presentados y devueltos de menores de edad por parte del Instituto Nacional de Migración (INM) en el periodo 2013-2017 como se muestra a continuación:

⁷⁴ Ortega Velázquez, Elisa; *Estándares para niñas, niños y adolescentes migrantes y obligaciones del Estado frente a ellos en el sistema interamericano de derechos humanos*; UNAM, IIJ; México 2017, p. 12.

⁷⁵ Cfr. González Contró M; Mercer R; Minujin Alberto; *Lo esencial no puede ser invisible a los ojos: pobreza e infancia en América Latina*; UNAM-IIJ; México, 2016; p. 113.

⁷⁶ Cfr. Idem.

Cuadro 1. Menores de edad migrantes en México (2013-2017)⁷⁷

Año	Eventos de menores de edad presentados	Eventos de menores de edad devueltos
2013	9,630	8,577
2014	23,096	22,519
2015	38,514	37,440
2016	40,114	37,938
2017	18,300	17,515

Fuente: Elaboración propia con datos de los Boletines Anuales Estadísticos de la SEGOB⁷⁸.

Es evidente cómo nominalmente el gobierno mexicano busca aprehender y deportar del país a cualquier migrante sin un estatus migratorio regular; en la práctica sus esfuerzos se han centrado en migrantes centroamericanos. Para 2015, por ejemplo, México retornó más migrantes centroamericanos que Estados Unidos.⁷⁹

También el Anuario de migración y remesas 2015 ejemplifica que “de enero a agosto de 2009 se registraron 2,790 eventos de retorno asistido de menores centroamericanos; durante el mismo periodo de 2014, los registros sumaron 11,976 lo cual representó un crecimiento del 329.3%”.⁸⁰ Así, concluye que entre 2009 y 2014, el flujo de menores migrantes de origen centroamericano y de retornos se incrementó en más de 350%.

Por otro lado, es pertinente identificar las causas que motivan la migración de menores centroamericanos. ACNUR identifica tres causas principales: “1) por el contexto de violencia, criminalidad e inseguridad ciudadana prevaleciente en la zona; 2) por razones económicas, derivadas de las desigualdad social y precariedad económica; y 3) por los movimientos encaminados a la reunificación familiar [...] Es

⁷⁷ Se debe advertir que en esta tesis los “eventos” según fuentes consultadas refieren a cifras donde una misma persona migrante pudo haber sido contabilizada en más de una ocasión.

⁷⁸ En información de los Boletines de la SEGOB, las cifras refieren a eventos debido a que una misma persona pudo haber entrado al país en más de una ocasión.

⁷⁹ Cfr. Cornelius Wayne A. “Construyendo disuasión en la Era de Trump: Restringiendo el Asilo, Separando Familias y Criminalizando la Migración” Julio de 2018. p. 6.

⁸⁰ SEGOB, *Anuario de migración y remesas México 2015*, Fundación BBVA Bancomer, México (2015) p. 118.

así que el 48.6% de los niños, niñas y adolescentes han salido de sus países por una situación de violencia, 22.2% por reunificación familiar y 29.2% por motivos económicos”.⁸¹

Se ha señalado también cómo condiciones materiales asociadas con la pobreza y la desigualdad vulneran seriamente múltiples dimensiones de los derechos de la niñez y de la sociedad como un conjunto alentando así, el abandono del país de origen. “Esta perspectiva incluye el reconocimiento de que la verdadera esencia de la pobreza está en estas violaciones convergentes que fundamenta su caracterización como un crimen de lesa humanidad”.⁸²

Ahora bien, abordadas de manera general las causas, es sustancial identificar los escenarios en el marco de los procesos migratorios de menores. Así, Norberto Liwski identifica esencialmente los siguientes: 1) los niños que migran junto a su familia; 2) los niños que viajan con su familia y en el país de origen son separados de ellos; 3) los niños que migran solos, sin la compañía de sus padres o responsables.

De esta manera y subrayando que cada escenario reclama especial atención, en el presente estudio se pretende abordar de forma transversal y general los tres escenarios; en el entendido de que, en cada uno, se podría configurar una solicitud de la condición de refugiado.

En ese sentido, a continuación la Tabla (2) estructura un estudio efectuado por ACNUR en 2014 a través de entrevistas efectuadas en México a 302 niños provenientes de Centroamérica, mismo que revela que del total, cerca del 58% fueron desplazados forzosamente a causa de daños sufridos que indican una necesidad actual o potencial de protección internacional.

⁸¹ ACNUR, “Arrancados de raíz”, agosto de 2014, pp. 38 y 43.

⁸² Pérez Bustillo, Camilo “Derechos Humanos, hegemonía y utopía en América Latina: las dimensiones interculturales de la pobreza y la migración indígena en México como estudio de caso” en González Contró M; Mercer R; Minujin Alberto; Op.Cit. p. 114.

Cuadro 2. Porcentaje de niños, niñas y adolescentes con necesidades potenciales de protección internacional

RAZONES DE LOS MENORES PARA ABANDONAR SUS HOGARES	PAÍS	% DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES CON NECESIDADES POTENCIALES DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL
VIOLENCIA EN LA SOCIEDAD	Guatemala	38%
ABUSO EN SUS HOGARES	El Salvador	72%
Y PRIVACIÓN	Honduras	57%

Fuente: Elaboración propia con datos de ACNUR en su informe “Niños en Fuga” 2014.

Al respecto, resulta importante enfatizar que la necesidad de protección internacional es visible cuando “un individuo sale de su hogar y país a causa de la falta de seguridad y la inhabilidad de recibir protección estatal en su país de origen”⁸³ y refiere a “la intervención de la comunidad internacional para asegurar que dichos derechos, sean respetados a través de la protección que deriva de instrumentos legales pertinentes, incluyendo el derecho internacional humanitario, el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional de los refugiados”.⁸⁴

Así, al comparar información de datos de la COMAR de 2013 a 2017, en la siguiente Tabla (3) se observa un incremento constante en las solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado por parte de menores de edad en México.⁸⁵

⁸³ ACNUR, “Niños no acompañados que huyen de Centroamérica y México y la necesidad de protección internacional”, Washington (2014), p. 8.

⁸⁴ Al referir específicamente a la protección internacional de los refugiados, ACNUR señala que ésta comienza por garantizar la admisión de la persona, garantizar el reconocimiento y asegurar el respeto a sus derechos fundamentales, enfatizando como principio fundamental (como ya se ha abordado) el derecho a no ser regresado forzosamente (principio de no devolución, o non refoulement). ACNUR, “Protección” URL: <http://www.acnur.org/que-hace/proteccion/> [Consulta: 9 de febrero de 2018].

⁸⁵ Debemos advertir que estos datos se desarrollarán detalladamente en el último capítulo de esta investigación.

Cuadro 3. Equiparación de solicitudes presentadas por menores de edad y el total de reconocimientos como refugiados por la COMAR (2013-2017)

Año	Solicitantes	Reconocidos
2013	61	17
2014	78	22
2015	142	44
2016	242	102
2017	259	96

Fuente: Elaboración propia con datos estadísticos anuales de la COMAR

Este escenario plantea desafíos estructurales de forma y fondo para las autoridades de los tres ordenes de gobierno en México. Al constituir un cuadro de características únicas y peculiares; los derechos de los niños migrantes en contexto migratorio deben ser respetados y garantizados en consideración de su situación de pobreza configurada por límites y alcances de su contexto político y cultural; aunado a la inestabilidad propia de la adolescencia; pero primordialmente, de la causa que originó su salida.⁸⁶

En este marco de ideas, y como se abordó con antelación, subrayando la no devolución como principio fundamental de la protección internacional en casos donde exista una situación de daño o peligro; resulta imperativo efectuar una revisión efectiva y completa de los casos antes señalados al amparo de los criterios de elegibilidad establecidos en normas nacionales e internacionales de protección para los refugiados. El alcance de las últimas, será desarrollado en los siguientes apartados.

⁸⁶ Cfr. Ortega V. Elisa. Op.Cit. p.14.

CAPÍTULO SEGUNDO

La dimensión jurídica de los derechos humanos en México

El estudio de los derechos humanos comprende un vasto y complejo debate de enfoques teóricos y filosóficos respecto a su definición. En consecuencia, atender el tema demanda la atención de un estudio elaborado que profundice cada orientación. Sin embargo, en este capítulo, nos aproximaremos a una definición práctica; se abordará la inclusión de los derechos humanos en la legislación mexicana y, además, se estudiará los derechos específicos de menores en contexto de la migración.

Antonio Truyol menciona que hablar de derechos humanos equivale a afirmar “que existen derechos fundamentales que el hombre posee por el mero hecho de ser hombre, por su propia naturaleza y dignidad; derechos que le son inherentes, y que, lejos de nacer de una concesión de la sociedad política, han de ser por ésta, consagrados y garantizados”.⁸⁷

En palabras de Alejandro Anaya “son prerrogativas que tenemos todos los seres humanos (por el simple hecho de serlo) y que el Estado tiene la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar. Obligación estatal que se desprende de la doctrina de derechos naturales la cual considera al individuo como la unidad fundamental de valor moral y de donde se desprende la función (en virtud de contrato social que le dio vida) de salvaguardar los derechos naturales de los individuos”.⁸⁸

Es importante, al tiempo que hablamos de condición humana, señalar que la dignidad humana en tanto principio, reconoce la libertad, autodeterminación y la superioridad de la persona frente a las cosas, por ello, orienta la comprensión y construcción jurídica y social de los derechos humanos.⁸⁹

⁸⁷ Truyol y Serra, A. *Los derechos humanos*, Tecnos, Madrid, 1979, p.6.

⁸⁸ Anaya M. Alejandro, *Los derechos humanos en y desde las Relaciones Internacionales*, CIDE, México (2014), p. 15.

⁸⁹ Cfr. Valls Hernández, Sergio, *Constitución y derechos humanos*, un nuevo panorama; IJ, México (2015) p. 558.

Por ende, al hablar de derechos humanos nos referimos a todos los atributos que goza un ser humano -menores y adultos- sin distinción de cualquier índole fisonómica, social, nacional, cultural, jurídica o ideológica.

Luego, debemos considerar que “la tradición jurídica de los derechos humanos es primeramente constitucional, luego, internacional [...] Pues han sido en documentos constitucionales donde los primeros catálogos de derechos humanos han aparecido”.⁹⁰ Por eso, es trascendental llamar la atención la inclusión de los derechos humanos en la Constitución mexicana.

Bajo esa premisa, se abordará la reforma constitucional del 10 de junio de 2011 en materia de derechos humanos, porque a partir de esta se reconocen por primera vez a nivel constitucional los derechos humanos; y además veremos cómo su observancia hace manifiesto el impacto directo en materia migratoria al consagrar jurídicamente obligaciones de protección y garantía de los derechos reconocidos hacia todas las personas bajo la jurisdicción del Estado mexicano.

2.1 La reforma constitucional de 2011 y su impacto en el ámbito de la migración

En los últimos años, se implementaron nuevos mecanismos de protección de los derechos humanos que inciden positivamente en el fenómeno migratorio. No obstante, en este apartado se hará hincapié en la reforma constitucional en materia de derechos humanos del 10 de junio de 2011 como ejemplo.

En síntesis, la reforma modificó los artículos 1,3,11,15,18, 29, 33, 89, 97, 102 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Constitución).⁹¹ En esta ocasión sólo referiremos por modo general⁹² algunos de los cambios trascendentales en la materia.

⁹⁰ Estrada Adán, Guillermo E. “La protección internacional de los derechos humanos: aspectos generales (los derechos humanos en el marco internacional)” en *Manual de DIDH* Op.Cit. p. 53.

⁹¹ Decreto de Reforma por el que se modifica la denominación del Capítulo I y Reforma diversos artículos de la CPEUM. DOF, 10 de junio de 2011.

⁹² Sin Fronteras IAP, en colaboración con la UNAM a través del IIE en su publicación: “Alcance de la reforma constitucional en derechos humanos y la normativa en la agenda migratoria” (2013) p. 8. ofrece un cuadro comparando el texto constitucional anterior respecto al decreto de junio de 2011.

La reforma modificó el título del Capítulo I “De las Garantías Individuales” a “De los Derechos Humanos y sus Garantías”. Si bien su implicación es mucho más profunda, de manera general, reconoce por primera vez en el texto constitucional los derechos humanos, y hace de esta reforma un nuevo mecanismo de reconocimiento, promoción, protección y garantía jurisdiccional de los mismos en el Estado mexicano.

Al respecto, Iván Gárate señala que entre los adjetivos que acompañan la reforma son: cambio de paradigma, transformación del derecho mexicano y nuevo derecho constitucional; a la luz del reconocimiento de los derechos humanos, las fuentes internacionales y la ubicación de la persona como premisa que articula la construcción del derecho.⁹³ Esta aseveración la podemos ubicar en la modificación al artículo 1 constitucional:

“En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

(Se adiciona) Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

(Se adiciona) Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

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

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

⁹³ Cfr. G. Gárate, Iván, “El derecho de acceso a la justicia y poder judicial: expectativas sociales y pendientes” en *Dfensor 06*, CDHDF, Ciudad de México, junio de 2013, pp. 8-9.

Sin pretender ser exhaustivos, en una reflexión general de su contenido, observamos, en primer lugar, que esta modificación tiene un impacto directo en materia migratoria al reconocer los derechos de todas las personas sin distinción alguna.

En segundo lugar, “la interpretación de conformidad con la Constitución y con los tratados internacionales”, supone la inclusión del derecho internacional de los derechos humanos en la Constitución, entendiendo a éste como “el ordenamiento compuesto por normas de naturaleza convencional que tienen por objeto la protección de los derechos y libertades fundamentales del ser humano inherentes a su dignidad.”⁹⁴

Esto es, se trata de la inclusión de esta rama del derecho internacional como guía obligada para el Estado mexicano en la interpretación de normas convencionales de protección de los derechos humanos de todas las personas; así también, como se abordará más adelante, en observancia de normas nacionales cuando sea más benéfica para la persona humana.

También es importante porque los tratados en materia de derechos humanos contienen un orden legal bajo el cual los Estados asumen obligaciones hacia los individuos bajo su jurisdicción y cuyas violaciones pueden ser reclamadas por éstos y por la comunidad de Estados partes de dichos tratados; todo lo cual tiene como efecto que la interpretación de las normas deba desarrollarse también desde el “mejor ángulo” para la protección de la persona.⁹⁵

En tercer lugar, y en relación al punto anterior, el principio de protección más amplia a la persona, estudiado también como *pro homine* o *pro persona*, Guillermo Estrada infiere la asignación de significado a éste a partir del artículo 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), cuyo análisis versa en

⁹⁴ Fernández C. Romani, Carlos, “El derecho internacional de los derechos humanos” en *Manual de DIDH, Op.Cit* p. 21.

⁹⁵ Cfr. CoIDH, Caso González y otras (“Campo Algodonero”) Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C No. 205, párr. 33.

relación a una parte negativa -menor restricción posible-, y -otra positiva- protección máxima posible en el goce y ejercicio de un derecho.⁹⁶

Rodrigo Uprimny, argumenta que el principio pro persona se entiende implícito en todos los tratados en materia de derechos humanos; asimismo, refiere que el artículo 29 de la CADH establece un mandato de interpretación de normas a nivel interno y convencional en la solución de controversias que esté más desarrollado o sea más favorable para la persona.

En consecuencia, el principio pro persona es un mecanismo que busca ubicar aquello que es más benéfico para la persona en un catálogo de derechos humanos constitucionales e internacionales sin criterio de jerarquía en tanto fuentes de derecho.

Finalmente, en referencia al artículo 1; advirtiendo que será objeto de los siguientes apartados; inferimos que la reforma va más allá del reconocimiento de derechos y libertades fundamentales, en tanto las obligaciones (promover, respetar, proteger y garantizar) y deberes (prevenir, investigar, sancionar y reparar violaciones a los derechos humanos) que se desprenden de éste, cuya traducción no hace sino derivar que resulta imperativo la implementación de mecanismos que hagan efectivos todos los derechos y se extiendan por igual a connacionales y migrantes en el país.

Entonces, la reforma no sólo reconoce los derechos humanos, establece las bases de su garantía al enunciar deberes y obligaciones. Anota Ferrajoli que el término garantía “es una expresión del léxico jurídico con la que se designa cualquier técnica normativa de tutela de un derecho subjetivo”.⁹⁷

En una lectura general, se ocupa de aspectos que van “desde el impulso del respeto a los derechos humanos por medio de la educación que imparte el Estado, el trato que deberá garantizárseles a los migrantes y extranjeros, y hasta las nuevas formas y alcances con los que la política exterior, la investigación de violaciones

⁹⁶ Cfr. Estrada Adán, Guillermo E. *Ibidem*. pp. 75-76.

⁹⁷ Ferrajoli, Luigi, “Garantías”, en *Jueces para la democracia* N.38, Madrid (2000) p.39.

graves de los derechos humanos y los planteamientos de inconstitucionalidad por la vulneración de derechos humanos se deberán de regir y funcionar.”⁹⁸

De ahí que la reforma ofrezca un sistema jurídico justo e igualitario. Afirmativa si abordamos la perspectiva del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) cuando señala que el acceso a la justicia es “un instrumento para la transformación de las relaciones de poder que perpetúan la exclusión, la pobreza y la dependencia de grupos tales como mujeres, indígenas, migrantes, menores, ancianos, etc.”⁹⁹

Al tiempo que hablamos de igualdad y justicia, todas las autoridades están obligadas abordar esta perspectiva. Aunque, conviene subrayar, la transición del Poder Judicial a través de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) de “tribunal de legalidad a tribunal consolidado como constitucional encargado de realizar el control de la regularidad constitucional”,¹⁰⁰ resulta ser, eje articulador de la reforma en la procuración de justicia y protección de los derechos humanos.

Desde esta óptica desarrollada, se infiere que se ha consagrado la relación Estado-Sociedad al ser la reforma resultado de un consenso entre demandas de la sociedad civil y gobierno. Y al mismo tiempo, hacer hincapié que la implementación de ésta no sólo genera un espacio de mediación entre la ciudadanía y el Estado, sino obliga la difusión, apropiación y enseñanza jurídica para hacer de la misma un reclamo efectivo de justicia y protección.

Queda señalar, que la reforma es también un renglón que enuncia los pendientes que existen en el discurso del reconocimiento de los derechos humanos

⁹⁸ Castilla J. Karlos, “Un nuevo panorama constitucional para el derecho internacional de los derechos humanos en México” en *Estudios Constitucionales*, Universidad de Talca, Chile, No.2 (2011) p. 125.

⁹⁹ PNUD, *Manual de políticas públicas para el acceso a la justicia. América Latina y el Caribe*, Buenos Aires (2005) URL: www.undp.org.ar/docs/Libros_y_Publicaciones/Manual_de_Políticas_Justicia.pdf [Consulta: 28 de febrero de 2018].

¹⁰⁰ El ministro Arturo Zaldívar anota que hace 15 años, la corte resolvía problemas entre órganos de poder, la solución de controversias respecto a derechos humanos no estaba en la agenda, véase Zaldívar Lelo, Arturo “Bloque de constitucionalidad: contradicción de tesis 293/2011” en *Seminario Universitario de la Cuestión Social*, México, 12 septiembre de 2014 URL: <https://www.youtube.com/watch?v=S6lYgPUMw1A> [Consulta: 28 de febrero de 2018].

de todas las personas, al que Sin Fronteras anota “la reforma es un punto de partida y no un puerto de llegada”.¹⁰¹

2.1.1 Las obligaciones de las autoridades mexicanas en materia de derechos humanos

Actualmente el fenómeno migratorio debe ser estudiado a partir de un área temática que ha ganado importancia en las relaciones internacionales y dentro de la propia disciplina que las estudia: los derechos humanos.

En este espacio, pretendemos profundizar esta relación; enfatizando que la reforma confiere a todas las autoridades estatales, obligaciones de carácter normativo para promover, respetar, proteger y garantizar de forma integral los derechos humanos de todas las personas contenidos e interpretados a través de normas nacionales. Pero también, deberán prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones de los derechos humanos consagrados en normas convencionales del derecho internacional de los derechos humanos.

En otros términos, la reforma implica la interacción entre la declaratoria de derechos humanos (de fuente nacional e internacional) y, deberes y obligaciones para, a través de hechos, hacer efectiva la exigencia de los mismos para todas las personas (hombres y mujeres, menores, inmigrantes, adultos mayores, discapacitados, etc.) en el país.

2.1.2 Obligaciones genéricas

El artículo 1 constitucional, tercer párrafo señala “todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad”.

Estos renglones explican que es imperativo por parte de todas las autoridades, implementar mecanismos y desarrollar condiciones que contribuyan a

¹⁰¹ Sin Fronteras IAP, (2013) Op. Cit. p. 23.

la materialización de los derechos contenidos en normas jurídicas nacionales y convencionales.

Eduardo Ferrer y Carlos Pelayo anotan que, derivado de la reforma, el artículo 1 de la CADH tiene aplicación directa y proporciona las bases de destino personal, espacial y material para la práctica de respeto y garantía de los derechos y libertades fundamentales.¹⁰²

Sin embargo, otros autores sostienen que el Sistema Interamericano, considera la existencia solamente de dos obligaciones genéricas (respeto y garantía) lo que puede suponer una limitación.¹⁰³

Esta limitación, según Magdalena Sepúlveda, se modificó a comienzos de los ochenta al iniciar un proceso de clasificación de las obligaciones internacionales derivadas de tratados internacionales de derechos humanos.¹⁰⁴ De lo anterior, podemos deducir, el desarrollo de las obligaciones en materia de derechos humanos es análogo al desarrollo de tratados internacionales en la misma materia.

Sandra Serrano explica que las obligaciones y principios refieren a derechos en acción y de aplicación general. Son conductas exigibles sin distinción en el trato jurídico de derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, donde los derechos humanos no son sólo límites estáticos, sino a una red de interacciones hacia su interior y entre ellos.¹⁰⁵

Luego, la obligación de respetar comporta “la obligación del Estado y de todos sus agentes, cualquiera que sea su carácter o condición, de no violar, directa

¹⁰² Cfr. Ferrer Mac-Gregor E., Pelayo Moller C, “La obligación de respetar y garantizar los derechos humanos a la luz de la jurisprudencia de la Corte Interamericana” en *Estudios constitucionales*, Año 10, N.2 (2012) pp. 149-150.

¹⁰³ Cfr. Bravo Roberto, García Daniel, Ortega Ricardo y Robles José; “Deberes específicos de prevención, investigación y sanción” en *Metodología para la enseñanza de la reforma constitucional en materia de derechos humanos*, CDHDF, México (2013) p.20.

¹⁰⁴ Sepúlveda Carmona, Ma, Magdalena, *The Nature of the obligations under the international Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, Países Bajos, Intersentia, 2003, p.14.

¹⁰⁵ Cfr. Serrano, Sandra, *Obligaciones del Estado frente a los derechos humanos y sus principios rectores: una relación para la interpretación y aplicación de los derechos*, IIJ, México (2013) p. 91-92.

ni indirectamente, por acciones u omisiones, los derechos y libertades”.¹⁰⁶ Esto es, la obligación de respetar refiere a evitar a través de una acción o abstención inmediata por parte de cualquier autoridad la violación o menoscabe de cualquier derecho fundamental.

Resulta necesario anotar que, la obligación de respetar implica también la restricción de derechos. Para que esta facultad no sea ilegítima o violatoria, debe estar sujeta a tres límites según el derecho internacional: establecida por ley, referir a los fines permitidos por la CADH o instrumento internacional en cuestión y, ser necesaria en una sociedad democrática.¹⁰⁷

La obligación de proteger implica la toma de medidas necesarias para que ninguna persona viole derechos humanos; esto es, reclama la participación estatal para prevenir que un agente o particular afecte de alguna manera el derecho de un tercero.

Es una obligación dirigida a los agentes estatales para desplegar múltiples acciones (sean ordenamientos jurídicos, vigilancia o maquinaria institucional) que tenga como fin prevenir las violaciones a derechos humanos cometidas por particulares y que por su creación, tienen una naturaleza progresiva.¹⁰⁸

Sandra Fredman apunta que “esta obligación consiste en restringir a otro de la misma forma en que el Estado debe restringirse a sí mismo para asegurar el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos de todos”.¹⁰⁹ No obstante, esta tesis resulta más compleja al considerar que el Estado debe adoptar una postura igualitaria entre particulares.

Por otra parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CoIDH) afirma que la segunda obligación de los Estados es la de garantizar el libre y pleno

¹⁰⁶ Gros Espiell, Héctor, *La Convención Americana y la Convención Europea de Derechos humanos. Análisis comparativo*, Santiago de Chile (1991) p.65.

¹⁰⁷ Cfr. Serrano, Sandra, Op.Cit, p. 105.

¹⁰⁸ Cfr. Ibídem, pp. 107-108.

¹⁰⁹ Fredman, Sandra, *Human Rights Transformed. Positive rights and positive duties*. USA, Oxford (2008) p. 72.

ejercicio de los derechos, la cual implica “el deber de los Estados de organizar todo el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el ejercicio de los derechos humanos”.¹¹⁰

Asimismo, señala que esta obligación no se agota con el reconocimiento jurídico, sino se trata de crear los medios y aportar recursos materiales donde el objeto sea alcanzar la efectividad del derecho; la Corte identifica esta obligación de carácter inmediato.

Subraya Sandra Serrano, que a diferencia de otras, la obligación de garantizar implica la actuación positiva del Estado a través de tres aspectos: El primero, la adecuación o implementación legislativa e institucional en consideración de estándares internacionales;¹¹¹ el segundo implica la provisión de bienes materiales y servicios a la población y; el tercer aspecto refiere a la restitución de los derechos frente a una violación¹¹² (el deber de investigar, sancionar y reparar, mismos que se abordarán más adelante).

Finalmente, al respecto de la obligación de promover, según la CNDH, “implica la toma de medidas para la sensibilización y educación en derechos humanos”¹¹³. Es decir tiene como objetivo que la enseñanza de las personas sea con perspectiva en derechos humanos, que desde nuestra óptica, contribuye a la prevención de actos discriminatorios en una sociedad.

La siguiente tabla simplifica las obligaciones precedentes:

¹¹⁰ Corte IDH, Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras (Fondo) Sentencia del 29 de julio de 1988, Serie c, N.4 párr. 166.

¹¹¹ El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, evalúa el cumplimiento institucional en materia de derechos humanos a través de los siguientes estándares: accesibilidad, disponibilidad, aceptabilidad, adaptabilidad y calidad.

¹¹² Cfr. Serrano, Sandra, Op. Cit. pp.112-119.

¹¹³ CNDH, *Los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad de los derechos humanos*, México (2017) p.8.

Tabla 4. Tipología de las obligaciones

Objetivos, conductas y cumplimiento de las obligaciones			
Obligación	Objetivo respecto del derecho	Conducta requerida	Cumplimiento
Respetar	Mantener	Negativa	Inmediato
Proteger	Mantener	Negativa < Positiva	Inmediato > Progresivo
Garantizar	Realizar	Positiva	Inmediato - Progresivo
Promover	Mejorar	Positiva	Progresivo

Fuente: Sandra Serrano en *Obligaciones del Estado frente a los derechos humanos y sus principios rectores* p.104.

En suma, se infiere que las obligaciones generales en condición del artículo 1 constitucional, son un marco de referencia y exigencia de hacer y no hacer, esto es, de no injerencia por parte de las autoridades, o de una total participación de las mismas a través de la adopción de medidas materiales o legislación que tengan como fin último, el cumplimiento integral de los derechos humanos reconocidos en normas nacionales y convencionales y que sean de afectación positiva, en nuestro caso, para inmigrantes en México.

2.1.3 Deberes específicos

De una lectura general, se observa que todos los derechos comparten un grupo de obligaciones, por ello se pueden estudiar desde una óptica general. La diferencia estriba en el momento en que se determina responsabilidad por violación a un derecho humano.

Señalan, por ejemplo, la violación al principio de no discriminación, en relación a cualquier derecho, genera responsabilidad inmediata. Mientras que el incumplimiento o satisfacción plena del derecho a la salud o seguridad pública, no genera responsabilidad inmediata por parte de las autoridades.¹¹⁴

Así, la impartición de justicia, reclama una atención específica al cuerpo jurídico a fin de precisar, según sea el caso, las responsabilidades por presunta

¹¹⁴ Cfr. Op.Cit, Serrano, Sandra. p. 95.

violación a derechos humanos. En cambio, para la elaboración de una política pública basta abordar de forma transversal las obligaciones genéricas.

Por un lado, la CoIDH señala que “como consecuencia de la obligación de garantía [...] el Estado deberá prevenir, investigar y sancionar toda violación de los derechos y procurar, además, el restablecimiento, si es posible, del derecho conculcado y, en su caso, la reparación de los daños producidos por la violación de los derechos humanos”¹¹⁵ cometidos por autoridad estatal o particulares.

Sin propósito de desestimar lo anterior, otro estudio señala que “por definición, los deberes específicos, implican la relación entre los derechos humanos de una víctima [...] frente a la conducta de un tercero, entonces su naturaleza tiene una intensa correlación con la descripción del contenido de la obligación de protección”.¹¹⁶

Sin embargo, también apuntan la importancia de abordar los deberes específicos para el Estado en un diálogo constante o dentro de una teoría de las obligaciones genéricas, como mandato irrenunciable para toda autoridad en materia de derechos humanos.¹¹⁷

Con pretensión de atender tal aseveración, abordaremos el alcance o naturaleza de cada deber enunciado en el artículo 1 constitucional: “el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos”.

Por un lado, el deber específico de prevención es “el desarrollo de todas aquellas medidas de carácter jurídico, político, administrativo y cultural que promuevan la salvaguarda de los derechos humanos y que aseguren que las eventuales violaciones a los mismos sean efectivamente consideradas y tratadas como un hecho ilícito que, como tal, es susceptible de acarrear sanciones a quien

¹¹⁵ CoIDH, Caso Velásquez Rodríguez vs Honduras, Op.Cit. párr. 166.

¹¹⁶ Bravo Roberto, García Daniel.. Op.Cit. p. 32.

¹¹⁷ Cfr. Bravo Roberto, García Daniel... Op.Cit. p.15.

las cometa, así como la obligación de indemnizar a las víctimas por sus consecuencias perjudiciales”.¹¹⁸

Según Manuel Becerra, son acciones y omisiones estatales de carácter preventivo, aquellas relacionadas con el principio *pacta sunt servanda*.¹¹⁹ Las acciones preventivas de violación de una norma convencional en materia de derechos humanos, según el autor, consiste en adoptar legislación interna para asegurar el cumplimiento de las obligaciones contraídas; y, las omisiones, en referencia a la obligación de no frustrar el objeto y fin de un tratado internacional antes de la entrada en vigor de este.¹²⁰

Estas acciones también deben estar encaminadas a fortalecer las instituciones establecidas para proporcionar respuestas efectivas y combatir situaciones de riesgo.¹²¹ Por ende, concluimos que cada deber es complemento respecto de una obligación estatal.

La Comisión de Derechos Humanos informa que el deber de prevención debe partir de la necesidad de asegurar tanto en la legislación como en la práctica, aquellas medidas que permitan hacer efectivos los derechos humanos.¹²² Así, con independencia de una falla (violación de un derecho), el deber estatal es de acción inmediata respecto al particular para evitar que se presente otro caso de afectación similar.

Finalmente, a este respecto, las autoridades deben considerar tres elementos en su actuar a fin de evitar un daño: 1) previsión de un riesgo (demanda la evaluación específica del caso); 2) que exista una relación de proximidad entre la

¹¹⁸ ColDH, Caso Velázquez Rodríguez vs. Honduras. Op.Cit. párr. 175.

¹¹⁹ Contenido en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969 obligatoria para el Estado México a partir de 1973. Refiere a que todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe.

¹²⁰ Cfr. Becerra, Ramírez, Manuel. *Artículo 1o., tercer párrafo. Prevenir, investigar y reparar como deberes del Estado frente a las violaciones de derechos humanos*, IIJ, México (2013) pp. 135-138

¹²¹ Cfr. Ferrer Mac-Gregor, Eduardo. Op.Cit. p. 157.

¹²² Cfr. Comisión de Derechos Humanos, Observación General N. 31. *Naturaleza de la obligación jurídica general impuesta a los Estados parte en el Pacto*, Ginebra, Suiza, 29 de marzo de 2004, párr. 13.

persona y las autoridades; y 3) que el establecimiento del deber de proteger no constituya una carga desproporcionada para el Estado.¹²³ Conscientes de que en caso de no actuar, el daño puede ser irreversible.

Partiendo de la necesidad de evaluación de situaciones específicas donde un derecho humano ha sido vulnerado, resulta necesario introducir los deberes de investigar, sancionar y reparar. Daniel Vázquez y Sandra Serrano, anotan que éstos pueden ser analizados dentro de la figura de los deberes de verdad y justicia que aluden al “saber para no olvidar y para no repetir”.¹²⁴

Como primer punto, el derecho a la verdad porque “está ligado con otros aspectos que conforman la perspectiva o enfoque de derechos humanos como son los principios de transparencia, rendición de cuentas y buen gobierno en una sociedad democrática, que en conjunto conforman el Estado social y democrático de derecho”.¹²⁵

Retomando la idea de Vázquez y Serrano, es implícito en una vulneración a un derecho humano, su restitución. Para ello, primero es necesario realizar una investigación en referencia a la situación en concreto, a través de procuradurías especializadas que tengan como fin la búsqueda de la verdad.

Es la obligación de proveer a la víctima que ha sufrido violación a sus derechos humanos, un proceso de investigación diligente y efectivo dentro del debido proceso de investigar los hechos que dieron motivo a la falta, mismo que deriva del artículo 8 de la CADH.¹²⁶

Al respecto, la Corte Interamericana señala que el deber de investigar supone la obligación “de medio o comportamiento que no es incumplida por el solo hecho de

¹²³ En consonancia con lo anterior, los autores aluden a la evolución jurisprudencial de tribunales ingleses Cfr. Bravo Roberto, García Daniel... Op.Cit. p.43.

¹²⁴ Serrano, Sandra y Vázquez, Daniel; “ Principios y obligaciones de derechos humanos: los derechos en acción” en *Metodología para la enseñanza de la reforma constitucional en materia de derechos humanos*, CDHDF, México (2013) p. 28.

¹²⁵ Delaplace Domitille y Vázquez Daniel, “Políticas públicas con perspectiva de derechos humanos: un campo en construcción” en *Sur, Revista Internacional de Derechos Humanos*, Vol. 8 No. 14, junio de 2011, p.35.

¹²⁶ Cfr, Becerra. Op.Cit. p. 139.

que la investigación no produzca un resultado satisfactorio [...] debe emprenderse con seriedad y no como una simple formalidad condenada de antemano a ser infructuosa. Debe tener un sentido y ser asumida por el Estado como un deber jurídico propio”.¹²⁷

De esos párrafos, concluimos que el deber de investigar es una reacción estatal frente a un hecho en concreto de violación a derechos humanos, en búsqueda de la verdad o el origen que causó la violación. Y que, de no efectuarse un debido proceso, o una debida investigación, la Corte Interamericana señala que el Estado estaría incumpliendo con sus obligaciones internacionales.

Finalmente, es preciso señalar que en el proceso de investigación, además de la determinación de la verdad, también debe estar orientado hacia otra finalidad específica: la persecución, captura, enjuiciamiento y en su caso, la sanción de los responsables de los hechos dentro de un plazo razonable.¹²⁸

En ese orden de ideas, a continuación, retomamos el mínimo estándar considerado en un proceso de investigación, elaborado a través de distintas sentencias de la Corte Interamericana¹²⁹:

- a) Identificación de la víctima y del responsable material e intelectual;
- b) Recuperar y preservar el material probatorio relacionado con los hechos;
- c) Identificar posibles testigos y obtener su declaración;
- d) Determinar la causa, forma, lugar y momento en que se produjo el ilícito, así como cualquier patrón o práctica que lo pudo haber causado (patrones de actuación-contexto); y
- e) En caso de fallecimiento, distinguir entre muerte natural, accidental, suicidio y homicidio.

¹²⁷ CoIDH. Caso Rosendo Radilla vs. Estados Unidos Mexicanos. Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2009, párr. 177.

¹²⁸ Cfr. CoIDH. Caso Masacres de Río Negro vs. Guatemala. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 4 de septiembre de 2012, serie C, núm. 25, párr. 192.

¹²⁹ En su metodología, los autores remiten a distintas sentencias de la Corte Interamericana Cfr. Bravo Roberto, García Daniel... Op.Cit. p.50.

Esa conjetura también es abordada por SCJN como “investigación efectiva” en virtud de la identificación de responsables a través de un procedimiento imparcial y efectivo¹³⁰ en el que se reúnan las suficientes pruebas para que, en su caso, pueda ser justificadamente sancionados.¹³¹

Como segundo punto, y consecuencia de lo anterior, inferimos cómo del deber de investigar de forma efectiva, deriva el deber de sancionar. En otras palabras, que a partir de la identificación de responsables, las autoridades deben impartir justicia. Ya que, de no actuar para sancionar los hechos, como señala Fernando Lozano, el Estado también podría incurrir en responsabilidad internacional.¹³²

Luego, Guillermo Estrada, siguiendo el pensamiento kelseniano, señala que la sanción y la coerción en tanto técnica social del derecho y consecuencia de un acto antijurídico o contrario a lo establecido en normas jurídicas, supone la amenaza que induce u obliga a los sujetos a realizar una determinada conducta.¹³³

Por ello, el deber de sancionar “implica poner fin al comportamiento contrario a las obligaciones internacionales asumidas por los Estados, por lo que resulta irrelevante que la conducta haya sido llevada a cabo por un particular o por un agente del Estado”¹³⁴ ya que en cualquier caso, la responsabilidad debe ser objetada.

Así, según la investigación, la sanción puede ser de orden civil, administrativa, penal o constitucional; donde cobran sentido los mecanismos

¹³⁰ Anotan que no con la finalidad de otorgar a la presunta víctima la razón en todos los casos, sino para que sea cual fuere la decisión, se tome con pleno respecto de los derechos humanos de las partes implicadas. *Ibidem.* p.54

¹³¹ SCJN, Tesis de rubro: *Derechos a la vida y a la integridad personal. Su violación genera el deber del estado de investigar efectivamente los hechos respectivos*; 9a época; Tomo XXXIII, enero (2011), p.27.

¹³² Lozano Contreras, José Fernando, *La noción de la debida diligencia en la codificación y la jurisprudencia internacionales*, tesis doctoral de la Universidad de Alicante, España (2005).

¹³³ Estrada Adán, Guillermo E. “La protección de la persona humana en derecho internacional” en *Manual de DIDH* Op.Cit. p. 2.

¹³⁴ Bravo Roberto, García Daniel... Op.Cit. p.54 en Cfr. Comisión de Derechos Humanos, Observación General No. 31, Naturaleza de la obligación jurídica general impuesta a los Estados Partes en el Pacto párr. 18.

jurisdiccionales tanto nacionales como internacionales de derechos humanos cuando entre sus funciones se encuentre la capacidad de dirimir la controversia por medio de una resolución.¹³⁵

Al respecto, la CoIDH subraya que el deber de sancionar la responsabilidad de violación a derechos humanos por parte de un particular o agente estatal “es un compromiso que emana de la CADH, y que la responsabilidad penal debe ser determinada por las autoridades judiciales competentes siguiendo estrictamente las normas del debido proceso establecidas en el artículo 8 de la Convención”.¹³⁶

Por último, el deber de reparar el daño a las víctimas de violación a sus derechos humanos se configura como resultado o en contexto de una “investigación efectiva” y la pronunciación por parte de las autoridades competentes para sancionar el hecho contrario a una norma nacional o internacional.

El artículo 63.1 de la CADH estipula que cuando la Corte Interamericana decida “que hubo violación de un derecho o libertad [...] dispondrá que se reparen las consecuencias de la medida o situación que ha configurado la vulneración de esos derechos y el pago de una justa indemnización a la parte lesionada”.

Por eso, Pablo Saavedra, sostiene que el deber de reparar está contenido en el citado artículo en necesidad de hacer cesar las consecuencias de violación a una norma; de modo específico según el daño producido (en algunos casos irreversible), atendiendo lo ordenado por la CoIDH cuyo cumplimiento no puede ser suspendido ni modificado y movilizándolo su aparato legislativo interno.¹³⁷

Por un lado, al respecto de la plena restitución (*restitutio in integrum*) y en consideración de aspectos estructurales o normativos que dieron lugar a la

¹³⁵ Cfr. Serrano y Vázquez; Op.Cit. p. 28-29.

¹³⁶ CoIDH, Caso Rosendo Radilla vs. Estados Unidos Mexicanos. Op. Cit. párr. 178

¹³⁷ Cfr. Saavedra, Pablo, “La Corte Interamericana de Derechos Humanos. Las reparaciones ordenadas y el acatamiento de los Estados” en *Juan Carlos Gutiérrez (coord.) Los instrumentos de protección regional e internacional de los derechos humanos*. México (2004).

violación, la CoIDH requiere su modificación a efecto de evitar la repetición de violaciones, su reparación y que tengan a su vez, un efecto correctivo.¹³⁸

De las medidas ordenadas por la Corte (restitución, indemnización, satisfacción-no repetición); el primero, sugiere restablecer por un lado la situación de la víctima anterior a la violación del derecho humano (puede ser atención psicológica); el segundo procede cuando la restitución no es posible o es irreversible y refiere al cálculo económico del daño causado, y de esta manera cubrir el daño con dinero; y el tercero, refiriendo a un daño moral, toma forma de expresión o declaración de pesar o acto público de reconocimiento de responsabilidad internacional.¹³⁹

Refiriendo especial énfasis en la medida de no repetición, involucra la adecuación, modificación o implementación de normativa y prácticas internas por parte de agentes estatales a través de capacitaciones y educación a la sociedad con perspectiva en derechos humanos.¹⁴⁰

Por otro lado, el Comité de Derechos Humanos en la Observación General No. 31 reafirma que en casos en que proceda, el deber de reparar puede consistir en la rehabilitación, la adopción de medidas tendientes a dar una satisfacción, entre las que sobresalen las disculpas públicas, testimonios oficiales y el enjuiciamiento de los autores de violaciones de derechos humanos, que, de no ser cumplido, el Estado estaría incumpliendo la obligación de facilitar recursos efectivos.

En consonancia con todo lo anterior, dar cumplimiento cabal a los deberes específicos desarrollados, transversaliza el objetivo de las obligaciones genéricas a fin de evitar la repetición de un hecho antijurídico, ya que dichos deberes se activan o resultan necesarios cuando un derecho ya fue violentado.

¹³⁸ CoIDH, Diálogos. El impacto del Sistema Interamericano en el ordenamiento interno de los Estados, 1era ed. Buenos Aires, Argentina (2013) p. 40-41.

¹³⁹ Becerra Ramírez. Manuel, *Derecho Internacional Público*, UNAM, México (1997), pp. 104-109.

¹⁴⁰ Cfr. CoIDH, Diálogos [...] Op.Cit. pp. 42-44.

2.1.4 Obligaciones reforzadas y personas en situación de vulnerabilidad

En normas jurídicas de orden nacional, así como en el derecho internacional de los derechos humanos, existen preceptos que refieren a un trato especial o reforzado de protección a personas en situación de vulnerabilidad.

Lo anterior, podría entrar en conflicto si recordamos que el texto constitucional señala que la aplicación efectiva de los derechos humanos será sin distinción alguna o en igualdad de trato. Sin embargo, es preciso señalar que, en casos que por motivo del sexo, edad, impedimento físico, posición económica, origen nacional o social o cualquier otra condición social de la persona o grupo de personas derive en exclusión o discriminación, el trato distinto está permitido.¹⁴¹

La Corte Interamericana señala que “el término distinción se empleará para lo admisible, en virtud de ser razonable, proporcional y objetivo. La discriminación se utilizará para hacer referencia a lo inadmisibles, por violar los derechos humanos. Por tanto, se utilizará el término discriminación para hacer referencia a toda exclusión, restricción o privilegio que no sea objetivo y razonable, que redunde en detrimento de los derechos humanos”.¹⁴²

Así, en tanto que está permitida, la identificación y trato distinto a grupos en situación de vulnerabilidad tiene consecuencias jurídicas ya que los Estados deben adoptar legislación, políticas públicas o medidas especiales con el objeto de contrarrestar la situación de desventaja de esos individuos.

En este ánimo, es importante primero, identificar quiénes integran los grupos en condición de vulnerabilidad, para después, aproximarnos al tratamiento específico que el Estado mexicano ha otorgado.

Pero antes, debemos advertir que “en el mundo no existe una lista cerrada de los que se consideran en situación de vulnerabilidad. No obstante, un punto de referencia para identificarlos son los instrumentos normativos que prohíben la discriminación, mismos que son enunciativos más no limitativos que reflejan el

¹⁴¹ Cfr. ColDH, Condición jurídica .. Op.Cit. párr. 248.

¹⁴² ColDH, *Ibidem*, párr. 84.

constante cambio y la subjetividad temporal, geográfica y cultural a la cual se encuentran sujetas”.¹⁴³

También, es importante anotar que solo es posible hablar de vulnerabilidad desde el punto de vista de la probabilidad de la amenaza y el riesgo (combinación de la probabilidad de un evento y sus consecuencias negativas) y la capacidad o grado de respuesta de la persona ante tal situación.¹⁴⁴

De esta manera, es indispensable observar cómo el sistema universal de protección de los derechos humanos ha inspirado numerosas convenciones y legislación interna en la materia. Los cimientos se encuentran en la Carta de las Naciones Unidas y la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH) aprobadas en 1945 y 1948, respectivamente; y, desde entonces, se han extendido normas específicas hacia grupos vulnerables.¹⁴⁵

Dicho lo anterior, en este estudio son grupos vulnerables los grupos de individuos en condición de desventaja, indefensión o con mayor posibilidad de presentar un daño respecto de otros, derivado de un conjunto de causas sociales y/o jurídicas, personales y culturales entre los que se encuentran las niñas, los niños y jóvenes, personas con discapacidad y adultos mayores.¹⁴⁶

Esta definición centra atención únicamente en tres grupos; sin embargo, anotamos con antelación en el primer capítulo, en distintas disposiciones jurídicas, el Estado mexicano identifica también a los inmigrantes, refugiados, mujeres y a la población indígena como grupos vulnerables.

¹⁴³ Elizondo G. Fernando “El derecho a la igualdad, el principio de no discriminación y los grupos en situación de vulnerabilidad en México” en Elizondo G. Fernando y Martínez G. Minerva (comp.) *La protección de los grupos de vulnerabilidad en el sistema interamericano de derechos humanos*, UANL, México (2015) p.19.

¹⁴⁴ Estupiñán-Silva, Rosmerlin, “La vulnerabilidad en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos: esbozo de una tipología” en *Cahiers Européens*, Universidad de París (2014) p. 197.

¹⁴⁵ Cfr. ONU, “Derechos Humanos” en *Asuntos que nos importan* - recurso en línea URL:<http://www.un.org/es/sections/issues-depth/human-rights/index.html> [Consulta: 6 de marzo de 2018].

¹⁴⁶ Senado de la República, “Comisión de atención a grupos vulnerables” en LXII Legislatura, México, Septiembre (2013), pp. 5-7.

Luego, la Corte Interamericana reconoce que en algunos casos un determinado grupo de personas puede ser especialmente susceptible a tratos discriminatorios estructurales en relación a la emisión de leyes, disposiciones civiles, administrativas o de cualquier otro carácter, así como por actuaciones y prácticas de funcionarios estatales.¹⁴⁷

Fernando Elizondo señala que lo anterior resulta más complicado cuando las pautas discriminatorias forman parte de la cosmovisión social, es decir, son consecuencia de actuaciones de particulares enraizadas en la cultura y la propia historia social de un pueblo, ya que cuando una norma es discriminatoria, basta con cambiar la norma para eliminar la fuente de la discriminación.¹⁴⁸

Lo anterior, no hace sino derivar que los tratos discriminatorios hacia individuos por autoridades y particulares, es una práctica constante e histórica. Asimismo, el reconocimiento de una condición vulnerable o de desventaja en la legislación, advierte la existencia misma de una coyuntura de riesgo en un territorio.

Además, por sus antecedentes históricos, geográficos, culturales y dinámicas migratorias, las características de los individuos bajo la jurisdicción del Estado mexicano son amplias y diversas. En conexión con su obligación de otorgar un trato distinto a los que se encuentran en situación de vulnerabilidad, es importante redundar en las acciones estatales reforzadas que tienen como fin contrarrestar las violaciones a derechos humanos de los grupos aludidos.

Por ello, identificamos de manera general, el marco jurídico a través de tratados internacionales suscritos como parte de las líneas de acción emprendidas por el Estado mexicano frente a los grupos antes señalados.

Entre las principales normas convencionales en la materia se encuentra: la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (12/05/1981); Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer “Convención de Belém do Pará”(19/01/1999);

¹⁴⁷ ColDH, *Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados*. Op.Cit. párr. 103.

¹⁴⁸ Cfr. Elizondo G.Fernando “El derecho a la igualdad, el principio de no discriminación y los grupos en situación de vulnerabilidad en México” Op.Cit. p.16-17.

Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad (12/03/2001); Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (02/05/2008); la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus familiares (13/08/1999); Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes (24/01/1991); Convenio Constitutivo del Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe (25/10/1993); Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (25/08/2000) y la Convención sobre los Derechos del Niño - CDN (25/01/1991).¹⁴⁹

Resulta sustancial traer a colación otro marco de referencia como forma de protección y garantía no solo de normas especiales, sino de manera general, aplicable a todos los derechos humanos. Aludimos a mecanismos de control convencional o por virtud de tratados a través de comités encargados de vigilar el cumplimiento de normas internacionales sustantivas, o a través de organismos creados por resoluciones de los órganos de la ONU¹⁵⁰ como el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR).

Por lo anterior, el marco normativo y de control general señalado a partir de las obligaciones estatales hacia grupos vulnerables es amplio, sin embargo, recordando la característica pendular de los grupos vulnerables, no es un tema completamente agotado, pues existen actualmente problemáticas en las categorías descritas, mismas que podrían ser objeto de estudio específico a desarrollar.

Por ende, y por ser de interés en esta investigación, a continuación dedicaremos atención especial al caso de migrantes menores de edad, en tanto que, la Corte Interamericana, por ejemplo, ha considerado que las obligaciones tienen un alcance adicional y deben ser adecuadas para combatir la situación de especial vulnerabilidad cuando se trata de niños en contexto de migración.

¹⁴⁹ Las fechas aluden a la publicación en el DOF, y forman parte del acervo de la SCJN "Tratados internacionales de los que el Estado Mexicano es parte en los que se reconocen derechos humanos" (2012). URL:<http://www2.scjn.gob.mx/red/constitucion/TI.html> [Consulta: 6 de marzo de 2018]. Asimismo, vale la pena señalar que algunas de estas obligaciones han sido desarrolladas por el Tribunal Interamericano a través de sus sentencias, ya que al vulnerarse algún derecho, inmediatamente genera responsabilidad e interpretación del caso en concreto.

¹⁵⁰ Para ahondar al respecto Cfr. Estrada Adán, Guillermo E. "La protección de la persona humana en derecho internacional" Op.Cit. pp. 4-10.

2.1.4.1 Las obligaciones reforzadas en el caso de migrantes menores de edad

En párrafos anteriores identificamos de manera independiente en la lista de grupos vulnerables a menores de edad y migrantes. Luego, el objetivo de las siguientes líneas es establecer su relación y efectos inmediatos.

Por un lado, la Corte observa que “los migrantes se encuentran en una situación de vulnerabilidad como sujetos de derechos humanos y en condición individual de ausencia o diferencia de poder con respecto a los no-migrantes (nacionales o residentes)”.¹⁵¹ Además, Naciones Unidas reitera la vulnerabilidad de los migrantes debido, entre otras cosas, “a que no viven en sus Estados de origen y se enfrentan a dificultades económicas y sociales [...] resaltando las manifestaciones de violencia, racismo, xenofobia y otras formas de discriminación a las que se enfrentan, especialmente las mujeres y los niños”.¹⁵²

Por otro lado, recordando que los niños “tienen derechos especiales derivados de su condición física y psicológica, a los que corresponden deberes específicos de la familia, la sociedad y el Estado”¹⁵³, comporta en una situación relacional, esto es, menores en contexto de migración, un cuadro particularmente susceptible y demanda un quehacer adicional de la obligación de protección por parte del Estado.

Bajo esa premisa, se abordarán los principios jurídicos que se edifican en cuerpos jurídicos como guía obligada de cualquier proceso de reconocimiento y protección que involucre a menores; para después identificar las medidas positivas que el Estado mexicano ha emprendido en respuesta y observancia de esos estándares en el tratamiento de la situación particularmente vulnerable de menores en contexto de migración.

¹⁵¹ ColIDH. Condición Jurídica y derechos de los migrantes indocumentados, Op.Cit. párr. 112.

¹⁵² Asamblea General de las Naciones Unidas, Resolución A/RES/166 sobre “Protección de los migrantes” de 24 de febrero de 2000.

¹⁵³ ColIDH, OC-17/02 Op.Cit. párr. 54.

En los antecedentes del alcance de los derechos de los niños, Berenice Fuentes advierte que la atención de protección estaba dirigida a la expectativa que como persona podía tener en la edad adulta, no así, a la nueva visión de interés propio de su edad y reconocimiento de su autonomía, resultado de la transformación de la conciencia colectiva y del consenso de la comunidad internacional.¹⁵⁴

Esa tesis también es abordada por Alexandra Sandoval quien identifica un cambio en el estudio de los derechos humanos de los niños en una primera etapa de “doctrina tutelar” de alcance limitado, a la “doctrina de protección integral” en relación a los principios jurídicos de fuente internacional.¹⁵⁵

A saber, antes, los niños eran objeto de protección por parte del Estado, ya que su opinión no era tomada en cuenta; ahora, en tanto sujetos de derechos, en la “doctrina de protección integral” el Estado adquiere un papel garante frente a las necesidades e interés propio de los menores.

También identifican el eje rector de los principios jurídicos en la adopción e interpretación de los derechos de los niños en normas nacionales e internacionales bajo un estándar o medida mínima o máxima -según el caso- de aplicación.¹⁵⁶

En ese ánimo, el análisis del caso a la luz de la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) permite observar tres principios jurídicos: 1) interés superior del menor; 2) autonomía de la voluntad y 3) no discriminación. A continuación, se observará su contenido y se abordarán algunas interpretaciones que han sido desarrolladas para un mejor entendimiento.

El primero de ellos, se consagra en el artículo 3.1 de la CDN y señala que “en todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial que se atenderá será el interés superior del niño”.

¹⁵⁴ Cfr. Fuentes P. Dalia Berenice, Op.Cit. p. 343-348.

¹⁵⁵ Cfr. Sandoval Mantilla, Alexandra, “Una nueva doctrina para entender los derechos de las niñas, niños y adolescentes en la jurisprudencia de la Corte Interamericana” en *Elizondo G. Fernando y Martínez G. Minerva (comp.)* Op.Cit pp.41-42.

¹⁵⁶ Cfr. Fuentes P. Dalia Berenice, Op.Cit. p. 347.

Berenice Fuentes ofrece una connotación filosófica y otra jurídica de este principio. La primera la define como el conjunto de aspiraciones humanas que suponen el mayor bienestar; y la segunda, las aspiraciones se traducen en disposiciones y/o medidas normativas diseñadas para garantizar el bienestar más supremo de menores.¹⁵⁷

Por su parte, Mónica González advierte que “su recurrente utilización lo ha convertido en una especie de “fórmula mágica” vacía que justifica cualquier argumentación. Parecería que simplemente con invocar el principio, se están protegiendo sus derechos.”¹⁵⁸

Por ello, se advierte que el interés superior del menor va más allá de su reconocimiento, se configura en la medida que el Estado atiende la situación específica en la que se encuentra el niño para identificar cuál es la mejor medida de protección (material o jurídica) y asegurar su bienestar.

El segundo principio, el principio de autonomía de la voluntad, en relación a la obligación estatal que emana del artículo 12 de la CDN de garantizar al niño “ 1. [...] condiciones de formarse un juicio propio el derecho de expresar su opinión libremente [...] en función de la edad y madurez del niño 2. [...] dar la oportunidad de ser escuchado, en todo procedimiento judicial o administrativo que lo afecte, ya sea directamente o por medio de un representante o de un órgano apropiado [...]”.

La disposición es relevante porque supone el reconocimiento jurídico y valor a la opinión de los niños, y tiene a su vez un efecto de justiciabilidad pues obliga a los operadores estatales a escuchar sus peticiones en la toma de decisiones.¹⁵⁹

No obstante, en referencia al parámetro “en función de la edad y madurez del niño”, la Corte Interamericana apunta “la capacidad de decisión de un niño de 3 años no es igual a la de un adolescente de 16 años. Por eso debe matizarse

¹⁵⁷ Cfr. *Ibidem*, p. 356-357.

¹⁵⁸ González Contró, Mónica, *Derechos de niñas, niños y adolescentes*, IIJ, UNAM (2013) p.649

¹⁵⁹ Cfr. *Ibidem*, p. 350-352.

razonablemente el alcance de la participación del niño en los procedimientos, con el fin de lograr la protección efectiva de su interés superior”.¹⁶⁰

Entonces, en tanto guía de aplicación en un procedimiento judicial o administrativo, el Estado, en consideración del derecho a ser escuchado, atendiendo al desarrollo cognitivo y biológico del menor y en contexto específico del caso, deberá dirimir en mayor beneficio o privilegiando el bienestar del menor.

Tal es la importancia de efectuar una evaluación específica de cada caso, si recordamos los tres escenarios en el marco de los procesos migratorios que involucra a menores. Pues aún en compañía de un familiar, es responsabilidad del Estado investigar y priorizar la decisión que mayor beneficie al menor.

Finalmente, respecto del principio de no discriminación; el artículo 2.2 de la CDN señala “los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para garantizar que el niño se vea protegido contra toda forma de discriminación o castigo por causa de la condición, las actividades, las opiniones expresadas o las creencias de sus padres, o sus tutores o de sus familiares”.

Es decir, de los párrafos precedentes y a la luz del citado artículo, se observa que con independencia de la exclusión que pudiera derivar de la condición física o social propia del menor, la Convención contempla que el menor también puede estar en presencia de un acto discriminatorio derivado de la condición física o social de su consanguíneo.

Ahora bien, haremos mención de las medidas positivas que el Estado mexicano ha adoptado a propósito del tratamiento de este grupo de especial vulnerabilidad.

En sede internacional, México ha consentido tratados en la materia; como la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados y su Protocolo, y la Convención sobre los Derechos del Niño. Además, se ha pronunciado en respuesta a los

¹⁶⁰ ColDH, *Condición jurídica y Derechos Humanos del Niño*. Op.Cit. párr. 101.

procedimientos básicos de control convencional de Naciones Unidas; y de reciente trato, resalta su compromiso a favor de la Declaración de Nueva York.¹⁶¹

En sede nacional, el Estado mexicano ha modificado y aprobado normas jurídicas que confieren especial atención a este grupo. Subrayamos las siguientes disposiciones que serán abordadas a detalle en el siguiente capítulo: Ley de Migración (2011) y su Reglamento (2012); Ley General de los Derechos de los niños, niñas y adolescentes (2014) y su Reglamento (2015); Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político (2014) y su Reglamento (2012); y el Protocolo de Actuación para Asegurar el respeto a los principios y la protección de los derechos de los niños en procedimientos administrativos migratorios (2016) y el Programa para la Protección y Desarrollo Integral de la Infancia 2014-2016 (2014).

Cabe agregar, en el actuar específico del Poder Judicial, también existen recientes pronunciamientos respecto a la protección de grupos vulnerables (migrantes y niños) con perspectiva en derechos humanos como el Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren a niños, niñas y adolescentes y el Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que afecten a personas migrantes y sujetas de protección internacional (2013).¹⁶²

Ahora bien, de la lectura de estos párrafos se infiere que a través de distintas acciones, el Estado mexicano ha pretendido coadyuvar en la “doctrina de protección integral” de los derechos de los menores, no obstante, en la práctica debemos ser meticulosos si se observan los casos de menores con potencial a recibir protección internacional. Análisis que identifica retos pendientes a ser afrontados en relación a las obligaciones jurídicas y principios derivados de los párrafos precedentes, tema que se abordará de manera detallada en el último capítulo.

¹⁶¹ En referencia a la Declaración de Nueva York, si bien su naturaleza es de carácter enunciativo, el objetivo final que persigue reviste importancia ya que supone ser el inicio de un pacto mundial sólido que involucra la participación conjunta de autoridades, organizaciones internacionales y regionales, instituciones financieras, asociados de la sociedad civil, académicos, medios de comunicación y a la comunidad migrante. El texto disponible en URL: http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/A_70_L.61_S.pdf.

¹⁶² Ambos disponibles en URL: https://www.sitios.scjn.gob.mx/codhap/sites/default/files/archivos/paginas/protocolo_infancia_2da_version.pdf y https://www.sitios.scjn.gob.mx/codhap/sites/default/files/archivos/paginas/Protocolo_migrantes_REVDIC2015.pdf.

Como señaló, José Sieber, “las necesidades de protección de los niños son múltiples y van desde mecanismos efectivos de recepción que tengan en cuenta sus necesidades específicas como el alojamiento, instalaciones sociales básicas y atención médica; hasta otras de carácter prioritario como el acceso a la seguridad, misma que requiere de voluntad política”.¹⁶³

2.2 La Suprema Corte de Justicia de la Nación y los derechos humanos. Posiciones recientes

La reforma constitucional de 2011, en tanto proceso social y político, ha conferido facultades y obligaciones a todas las autoridades. Luego, resulta relevante en este momento aproximarnos al actuar específico del Poder Judicial a través de la SCJN en relación a la emisión de nueva jurisprudencia y nuevas prácticas con enfoque en derechos humanos, que como se anotó, no eran parte de su agenda.

Señalan Eduardo Ferrer y Carlos Pelayo “tuvieron que emitirse seis sentencias de la Corte IDH de condena al Estado mexicano (2008-2010); varias resoluciones de supervisión de cumplimiento de sentencia por parte de dicho Tribunal Interamericano (2009-2011); así como dos trascendentales reformas constitucionales en materia de derechos humanos y de amparo (6 y 10 de junio de 2011); para que la SCJN abandonara su postura tradicionalista, y se abriera con plenitud al derecho internacional de los derechos humanos”.¹⁶⁴

Lo anterior, porque a partir de la reforma, es obligatorio para todas las autoridades la interpretación y resolución de controversias desde un ángulo de relevancia de dignidad humana. Así, la SCJN ha adoptado una postura de tribunal de interpretación de normas de protección de los derechos humanos de fuente nacional e internacional.

Al observar la jurisprudencia de la Suprema Corte, es posible encontrar ahora criterios bajo la nueva perspectiva de derechos humanos, donde no existe jerarquía

¹⁶³ José Francisco Sieber en *Entrevista: experto de ACNUR analiza qué fuerza a los niños de Centroamérica a huir*, ACNUR, 12 de noviembre 2014. URL:<http://www.acnur.org/noticias/noticia/entrevista-experto-de-acnur-analiza-que-fuerza-a-los-ninos-de-centroamerica-a-huir/> [Consulta: 18 de enero de 2018].

¹⁶⁴ Ferrer Mac-Gregor E., Pelayo Moller C. Op.Cit. p. 144.

en normas de fuente nacional e internacional y son referente en el actuar de operadores judiciales.¹⁶⁵

Además, en razón de que la reforma al artículo 1 constitucional explicitó la obligación de las autoridades de interpretar conforme al marco normativo de fuente nacional como de origen internacional en materia de derechos humanos; debe subrayarse el parámetro de interpretación de normas y resolución de casos como la contradicción de tesis 293/2011.

2.2.1 Contradicción de Tesis 293/2011. 3 de septiembre de 2013

En consonancia con el nuevo panorama de derechos humanos en México, resulta importante que los jueces se conduzcan en proporción y adopten en sus resoluciones esta nueva postura. En esa tarea, Sergio Valls, menciona que esta garantía se ubica “a partir de la modificación de la concepción que en un sentido estricto se tenía de la norma fundamental”.¹⁶⁶

Al revisar la contradicción de tesis 293/2011, identificamos la resolución de la SCJN en referencia a tres aspectos: 1) la visión polarizada del valor jerárquico de los tratados internacionales respecto de la Constitución en relación a casos de violación a derechos humanos; 2) el control de convencionalidad y 3) el criterio orientador en la aplicación de la jurisprudencia de la CoIDH.

Del punto 1, un criterio jurídico ubicaba los tratados internacionales en materia de derechos humanos en un plano jerárquico superior al de las leyes federales, pero inferior o por debajo de la Constitución.¹⁶⁷

Por el contrario, el segundo criterio señala “los tratados o convenciones suscritos por el Estado mexicano relativos a derechos humanos, deben ubicarse a

¹⁶⁵ Referimos a los protocolos citados con anterioridad ya que en esta investigación, ambos serán un marco de referencia transversal más no específico, en la medida que su estudio es un referente obligado en principio para todo operador judicial, pero también, para cualquier individuo pues contribuye a la exigencia colectiva de su aplicación.

¹⁶⁶ Valls Hernández, Sergio. Op.Cit. p. 571.

¹⁶⁷ Criterio jurídico de la sentencia dictada por el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito en el Amparo Directo 344/2008. Cfr. SCJN, *Contradicción de tesis 293/2011*, órgano de radicación (pleno), 3 de septiembre 2013, p.9.

nivel de la Constitución, porque dichos instrumentos internacionales se conciben como extensión de lo previsto en esa Ley Fundamental respecto a los derechos humanos, en tanto que constituyen la razón y el objeto de las instituciones [...]”.¹⁶⁸

De lo anterior, en relación a criterios jurisprudenciales precedentes¹⁶⁹ y en consideración de la reforma de 2011, la SCJN resuelve que la nueva conformación del catálogo de derechos humanos no puede ser estudiada en términos de jerarquía [...] En consecuencia, el enfoque tradicional de jerarquía de los tratados internacionales no constituye una herramienta satisfactoria para determinar el lugar que ocupan en el ordenamiento mexicano los derechos humanos reconocidos en dichos instrumentos normativos.¹⁷⁰

Del numeral 2, un primer criterio refiere a ejercer un control de convencionalidad que obliga a todos los jueces del Estado mexicano acatar y aplicar en su ámbito de competencia, no solo leyes locales, sino medidas de cualquier orden (incluida la jurisprudencia emitida por cualesquiera de los tribunales internacionales que realicen la interpretación de los tratados, convenciones o acuerdos celebrados por México) para asegurar el respeto de los derechos y garantías, a través de políticas y leyes que los garanticen.¹⁷¹

El segundo criterio también pronunció “la necesidad de que los tribunales federales ejerzan el denominado control de convencionalidad” sin distinción entre normas jurídicas internas y las de origen internacional.¹⁷²

¹⁶⁸ Criterio jurídico de la sentencia dictada por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativas y de Trabajo del Décimo Primer Circuito en el Amparo Directo 1060/2008. *en* SCJN, *Contradicción de tesis 293/2011*, órgano de radicación (pleno), 3 de septiembre 2013, p.13.

¹⁶⁹ Pronunciamientos de la interpretación del artículo 133 constitucional de jerarquía de tratados internacionales en el orden jurídico internacional. p.20-23

¹⁷⁰ SCJN, *Ibidem*. p.30.

¹⁷¹ Primer Tribunal Colegiado [...] Op.Cit. p.13

¹⁷² Séptimo Tribunal Colegiado [...] Op.Cit. p. 17-18

En consecuencia, la SCJN resuelve que al respecto del numeral 2 “no existe un punto de toque entre las consideraciones sustentadas por ambos tribunales respecto al tema del control de convencionalidad”.¹⁷³

Del punto 3, si bien ambos criterios reconocen que derivado de la aceptación de la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos¹⁷⁴, es posible invocar la jurisprudencia de dicho tribunal internacional como criterio orientador cuando se trate de la interpretación y cumplimiento de las disposiciones protectoras de los derechos humanos;¹⁷⁵ conviene desagregar otra consideración.

En su análisis, la SCJN destaca que derivado del numeral 2, el criterio abordado por el Primer Tribunal, “esgrimió consideraciones acerca de que la jurisprudencia internacional en materia de derechos humanos es obligatoria, pues entendió el “carácter orientador” de la misma de diversa forma”.¹⁷⁶

A este punto, la SCJN destaca que cada pronunciamiento de la Corte Interamericana goza de una fuerza vinculante, entendida en clave de progresividad (sentencias que se encuentran interconectadas) y como estándar mínimo que debe ser recibido por los Estados para ser aplicados directamente o desarrolladas en forma armónica con la jurisprudencia nacional que resulte más favorecedora para las personas.¹⁷⁷

Por ende, la SCJN resuelve que “los criterios emanados de la jurisprudencia de la CoIDH resultan vinculantes para los jueces nacionales con independencia de casos en los que el Estado mexicano no haya sido parte, toda vez que dotan de contenido a los derechos humanos establecidos en la CADH. Lo anterior, en

¹⁷³ SCJN, *Op. Cit.* p.18.

¹⁷⁴ El 16 de diciembre de 1998, México reconoció la la competencia contenciosa de la CoIDH.

¹⁷⁵ Cfr. *Ibidem.* p.10-12

¹⁷⁶ *Ibidem.* p.16

¹⁷⁷ Cfr. *Ibidem.* p.62

colaboración con la jurisprudencia nacional, atendiendo en todo momento al principio pro persona”.¹⁷⁸

En ese orden de ideas, el estudio del caso no hace sino derivar que a partir de la reforma y en relación al criterio abordado por la SCJN, en México, se amplía el ámbito de protección de normas de derechos humanos. Ya que es imperativo la recepción del derecho internacional de los derechos humanos por parte de todos los jueces del país, desde un ángulo de mayor protección o de interpretación más extensiva para todas las personas.

Señala el ministro Arturo Zaldívar “el nuevo paradigma nace como norma jurídica en junio 2011, pero nace como criterio obligatorio a partir de la contradicción de tesis porque a partir de ésta, todos los jueces tienen que aplicar los derechos humanos constitucionales e internacionales con la misma fuerza normativa, con el mismo rango, y esto en beneficio para aquellos que están en mayor situación de desprotección”.¹⁷⁹

2.3 El parámetro de regularidad constitucional en México a partir de los derechos humanos

En una visión general y no limitativa, abordaremos los derechos humanos de las personas migrantes consagrados en normas nacionales y convencionales. Lo anterior con motivo del obligatorio análisis que debe realizar cualquier autoridad en el ámbito de sus respectivas competencias para identificar e interpretar normas jurídicas en materia de derechos humanos sin criterio de jerarquía, cuando ésta sea de mayor protección o favorezca más al individuo.

2.3.1 Derechos Humanos y migración en México: los derechos humanos de los migrantes menores de fuente nacional y de fuente internacional

A lo largo de este capítulo, se desarrolló la coyuntura actual de observación de los derechos humanos en México. En consecuencia, es indudable que impera un

¹⁷⁸ Ibídem p.64.

¹⁷⁹ Zaldívar Lelo, Arturo, Ibídem.

catálogo mayúsculo bajo el cual están consagrados y protegidos los derechos fundamentales de todas las personas.

En esa tesitura, no se pretende aquí abordar de forma descriptiva tal complejidad, sin embargo, en nuestro caso, el hilo conductor de aproximación será el *corpus juris*¹⁸⁰ que consagra derechos y deriva en obligaciones específicas en beneficio de menores migrantes; en tanto grupos de especial vulnerabilidad con potencial a recibir protección internacional.

Asimismo, porque a propósito de este espacio, resulta limitado enunciar el quehacer de las autoridades en tanto responsables de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de menores. Es primordial conocer cuáles son esos derechos y dónde se ubican en tanto marco de exigencia ante cualquier autoridad.

En sede interamericana, si bien no existe una Convención dirigida a menores de edad, la CoIDH se ha pronunciado en torno al contenido y alcance de los derechos y las obligaciones del Estado de frente a la situación específica de menores de edad a la luz de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH).¹⁸¹

En observancia pormenorizada del artículo 19 de la CADH el cual consagra el derecho de todo niño “a las medidas de protección que su condición de menor requieren por parte de su familia, de la sociedad y del Estado”, la Corte desprende que el concepto de “medidas especiales” puede ser interpretado en consideración de otras disposiciones que refieren a obligaciones del Estado en relación a menores.¹⁸²

¹⁸⁰ La Corte Interamericana ha señalado que el corpus juris está formado por un conjunto de instrumentos internacionales de contenido y efectos jurídicos variados (tratados, convenios, resoluciones y declaraciones). Cfr. CoIDH, *El derecho a la información sobre la asistencia consular en el marco de las garantías del debido proceso legal*, OC- 16/99, 1 de octubre de 1999, párr. 115.

¹⁸¹ Así por ejemplo a partir de la extracción de párrafos de casos contenciosos, medidas provisionales y opiniones consultivas en que la Corte Interamericana ha abordado el caso en cuestión. Cfr. CoIDH, *Cuadernillo de jurisprudencia de la CoIDH No.5: Niños, niñas y adolescentes* (2017).

¹⁸² Especialmente la Corte Interamericana alude a la Convención sobre los Derechos del Niño. Cfr. CoIDH, *Caso de los Hermanos Gómez Paquiyauri Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 8 de julio de 2004. párr. 164-167.

También resalta la importancia de determinar cuáles son las “medidas diferenciadas” que debe adoptar el Estado en función de la particularidad de necesidad de protección de su condición de menor -la cual irradia sus efectos en la interpretación de todos los demás derechos-¹⁸³ y en relación a su situación específica -contexto migratorio-.¹⁸⁴

Bajo esa premisa, la CoIDH considera que no sólo es preciso evaluar el requerimiento de medidas especiales, sino también ponderar las características particulares de la situación en la que se halla el menor, como ser víctima de trata o encontrarse solo; es decir, enfatizar las circunstancias en las que un niño migrante pudiera encontrarse en situación de vulnerabilidad adicional que conlleve un riesgo agravado de vulneración de sus derechos, a fin de que el Estado asegure su protección.¹⁸⁵

La importancia de efectuar tal evaluación reviste en diferenciar entre aquellos que migran en búsqueda de oportunidades para mejorar su nivel de vida, de quienes requieren protección internacional.¹⁸⁶

Ahora bien, en virtud de lo anterior es pertinente precisar que el derecho humano que le asiste a todo menor que sufre persecución¹⁸⁷ consiste en buscar y en recibir asilo; y al ser vocablos inseparables que integran una fuerza normativa, comportan obligaciones generales de respeto, garantía y no discriminación.¹⁸⁸

¹⁸³ CoIDH, OC-21/14 Op.Cit. párr. 66.

¹⁸⁴ Cfr. CoIDH, Asunto de los Niños y Adolescentes privados de libertad en el “Complexo do Tatuapé” da FEBEM respecto Brasil. Resolución de la CoIDH de 25 de noviembre de 2008. párr. 12.

¹⁸⁵ Cfr. CoIDH (2017) Op.Cit. p.99

¹⁸⁶ Cfr. CoIDH, OC-21/14 Op.Cit. párr. 82.

¹⁸⁷ El ACNUR ha señalado que: “No existe una definición universalmente aceptada de persecución. No obstante, del artículo 33 de la Convención de 1951 puede deducirse que toda amenaza contra la vida o la libertad de una persona por motivos de raza, nacionalidad, religión, pertenencia a un grupo social u opiniones políticas es siempre persecución. También constituirían persecución otras violaciones graves a los derechos humanos por las mismas razones.” Cfr. ACNUR, Manual.. Op.Cit. párr. 51.

¹⁸⁸ Cfr. CoIDH, OC 25/18 Op.Cit. párr. 120-121.

Dentro de la Convención Americana, este derecho se ha cristalizado en el artículo 22.7 que señala “ Toda persona tiene el derecho de buscar y recibir asilo en territorio extranjero en caso de persecución, delitos políticos o comunes conexos con los políticos y de acuerdo con la legislación de cada Estado y los convenios internacionales”.

Si bien el precepto refiere al derecho de buscar asilo por asuntos políticos, la CoIDH ha declarado que la derivación “convenios internacionales” implica su interpretación no solo debe centrarse en convenciones latinoamericanas sobre asilo, sino también en instrumentos internacionales. Esto ha sido calificado de suma importancia, ya que permite una interpretación evolutiva que considera diversas causales para brindar protección a la luz de condiciones actuales, con un enfoque de género, diversidad y edad.¹⁸⁹

Por ende, la esfera del sistema interamericano brinda un parámetro para asentar que el derecho humano a buscar y recibir protección internacional en territorio extranjero de cualquier menor bajo el estatuto de refugiado está incluido bajo la protección del artículo 22.7.

Así, el derecho de un menor a ser reconocido como refugiado en términos de los artículos 1.1 y 2 de la CADH, deriva en las siguientes obligaciones: 1) garantía del derecho a una debida diligencia mediante el procedimiento respectivo de evaluación; 2) el principio de no devolución al país en el cual pudiera sufrir afectación a su derecho a la vida, libertad, seguridad e integridad personales; y 3) en caso de reconocer la necesidad de protección internacional, atender al principio de unidad familiar.¹⁹⁰

En una lectura general se observa cómo el derecho a ser reconocido como refugiado no solo dimana en obligaciones específicas de garantía para su efectiva realización; sino hace explícito la compleja red de interacciones (que emana del artículo 1 constitucional) hacia su interior y entre los derechos humanos expresada

¹⁸⁹ *Ibidem.* párr. 142.

¹⁹⁰ Cfr. CoIDH, OC-21/14 Op.Cit. párr. 81

en los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.¹⁹¹

En consecuencia, a continuación abordaremos el alcance de los derechos antes identificados en observancia de interpretaciones que han sido desarrolladas y a la luz del *corpus juris*¹⁹² internacional para la protección de los derechos humanos de niños solicitantes de refugio.

1) La Corte Interamericana ha señalado que el derecho a ser reconocido como refugiado, implica además de las garantías del artículo 8 y 25 de la Convención Americana de acceso efectivo a un procedimiento justo y eficiente; garantías procedimentales específicas y probatorias para garantizar una decisión justa, esto es, aplicar a cabalidad los principios rectores.¹⁹³

El derecho de acceso a la justicia, más allá de un derecho en sí mismo, es un recurso para la exigencia judicial de otros derechos, pues garantiza a todas las personas -adultos y menores- la posibilidad de acudir a tribunales en caso de vulneración de sus derechos.¹⁹⁴

Además, es preciso recordar que en cualquier procedimiento de reconocimiento y protección de derechos humanos en caso que involucre menores, debe prevalecer el derecho al trato digno, que refiere a la posibilidad que tiene cualquier persona de hacer efectivas las condiciones jurídicas, materiales, de trato, acordes con las expectativas en un mínimo de bienestar reconocidas por el orden jurídico;¹⁹⁵ mismo que en términos del artículo 11 y 19 de la Convención Americana,

¹⁹¹ Cfr. Serrano y Vázquez; *Los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. Apuntes para su aplicación práctica*, UNAM-IIJ, p.136.

¹⁹² La Corte Interamericana considera que “los artículos 19, 22.7 y 22.8 de la Convención Americana, VII y XXVII de la Declaración Americana, 22 de la Convención sobre los Derechos del Niño, así como la Convención de 1951, su Protocolo de 1967 y la definición regional de Cartagena, conforman el corpus juris internacional para la protección de los derechos humanos de niños solicitantes del estatuto de refugiado”. Cfr. ColDH, OC-21/14 Op.Cit. párr. 249.

¹⁹³ Cfr. *Ibidem*, párr. 246.

¹⁹⁴ SCJN, Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren a niños, 2da Ed. México. (2014) p.10

¹⁹⁵ Cfr. CNDH, Recomendación 42/2015 “Sobre el caso de violaciones a diversos derechos humanos cometidas por personal del INM adscrito al AICM en agravio de usuarios”, noviembre de 2015, pp. 377-380.

comporta la obligación estatal de no realizar conductas que contravengan dichas condiciones que le benefician a través de malos tratos o denigrantes.

2) En términos del artículo 22.8, 4 y 5 de la Convención Americana en relación al artículo 19 de la misma, refiere a la obligación de determinar la urgencia de necesidad de protección e identificar otras necesidades inmediatas de asistencia como salud, educación, alimentación.¹⁹⁶

Es decir, la obligación de brindar protección internacional reviste importancia porque explicita la protección y garantía del derecho a la vida. La CoIDH ha subrayado que al no respetarse, todos los demás derechos desaparecen, puesto que se extingue su titular [...] Entonces, este derecho comprende no sólo el derecho de todo ser humano de no ser privado de la vida arbitrariamente, sino [...] adoptar medidas positivas, concretas y orientadas a la satisfacción del derecho a una vida digna en relación a derechos sociales y culturales, en especial cuando se trata de personas en situación de vulnerabilidad y riesgo, cuya atención se vuelve prioritaria.¹⁹⁷

Al respecto, Javier Urbano señala “para que un inmigrante pueda ser factor positivo en el país de recepción o de origen, es necesario que se le conceda la protección y promoción de sus capacidades. Si sólo se le concede protección, se le establece como una población victimizada [...] estática condenada al fracaso y no al desarrollo, de ahí la clave de la aplicación de los principios de protección y promoción como elementos indisolubles de toda política pública de orden migratorio”.¹⁹⁸

En ese sentido, la protección de la condición particular de un menor refugiado no se agota en su reconocimiento “formal” por parte del Estado receptor, sino implica deberes materiales específicos que garanticen el restablecimiento de la

¹⁹⁶ Cfr. *Ibidem*, párr. 253-255.

¹⁹⁷ Cfr. CoIDH, *Caso Comunidad indígena Yakye Axa Vs. Paraguay*, Sentencia de 17 de junio de 2005. párr. 160-162.

¹⁹⁸ Urbano R. Javier, *Una revisión general sobre los instrumentos jurídicos internacionales de protección migratoria*, México, UIA (2007) p. 27.

situación del menor (física y psicológica) anterior a la vulneración de sus derechos en el país expulsor.

3) Finalmente, la Corte Interamericana considera que la protección del interés superior de un menor se relaciona con su derecho a la protección de la familia consagrado en el artículo 17.1 de la Convención Americana. En la consecución de ese fin, cualquier autoridad migratoria debe garantizar en cualquiera de sus resoluciones de separación familiar o reunificación; al amparo del artículo 19 de la CADH, circunstancias particulares del caso en concreto, garantizando así, una decisión individual, idónea, necesaria y proporcionada.¹⁹⁹

Ahora bien, por las líneas expuestas en este capítulo se infiere en la característica integradora y dependiente de los derechos humanos, las obligaciones y los deberes estatales, misma que emana del artículo 1 constitucional. En otras palabras, los derechos humanos son interdependientes e indivisibles, y la exigencia de un derecho dimana en la exigencia de una obligación específica estatal.

Luego, se reconoce que la realización efectiva de los derechos enunciados no es tarea sencilla y tampoco su aplicación es inmediata, ya que cada caso reclama el estudio de condiciones específicas del menor de edad. Sin embargo, a la luz del marco jurídico nacional, es obligatorio para las autoridades mexicanas efectuar una evaluación minuciosa de las condiciones particulares del caso (desarrollo cognitivo, biológico, contexto familiar y condiciones del lugar de origen) a fin de identificar las necesidades inmediatas de cualquier menor en contexto de migración.

En ese sentido y subrayando que los derechos humanos son reclamos que el Estado está obligado a respetar y garantizar, es pertinente insistir en una práctica coherente en México entre las obligaciones contraídas al reconocer un gran catálogo donde se consagran todos los derechos humanos; con el quehacer cotidiano. De lo contrario entraría en duda la reputación del Estado en tanto

¹⁹⁹ Cfr. CoIDH, *Caso de personas dominicanas y haitianas expulsadas Vs. República Dominicana*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de agosto de 2014. párr. 357.

“protector” de derechos humanos al suscribir un mayúsculo entramado normativo y sus posibilidades.

Como última observación, considerando que para la realización efectiva de los derechos de menores también corresponden deberes específicos de la sociedad, pero, desafortunadamente en México se traducen en una visión polarizada donde prácticas discriminatorias hacia el “otro” aún no están superadas.²⁰⁰ En ese sentido, resulta fundamental subrayar la necesidad de contribuir a una cultura jurídica con perspectiva en derechos humanos que haga conciencia colectiva en razón que el problema se edifica en las instituciones a través del operador jurídico en tanto ciudadano.

²⁰⁰ Por ejemplo, el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación señala que existen contraposiciones entre lo que conforma un discurso bien visto y la realidad de las actitudes cotidianas cargadas de prejuicios, estereotipos y violencias hacia migrantes en México; actitudes que se traducen en discriminación. Cfr. CONAPRED, *Resultados sobre personas migrantes en Encuesta Nacional sobre Discriminación en México 2010*, México, pp. 9-23.

CAPÍTULO TERCERO

Instituciones y política pública sobre migración en México

La característica de México como país de origen y tránsito de migrantes es histórica, pero más recientemente también se registra un incremento constante de inmigración en el país.²⁰¹ Particularmente la inmigración total en 2014 fue alrededor del 50%²⁰² superior con respecto al año anterior. Además, en el mismo periodo, los casos de solicitud de la condición de refugiado y protección complementaria aumentaron en un 70%.²⁰³ En ambas conjeturas, protagonizan los casos de personas adultas y menores de origen centroamericano.

En esa coyuntura, es menester identificar el quehacer estatal con fundamento atender, adecuar y beneficiar las tendencias migratorias a partir de 2014 y a la luz del entramado jurídico derivado del capítulo precedente. Advirtiendo que, en casos que involucre menores, la garantía de sus derechos debe primar o prevalecer en el diseño y práctica de políticas públicas, procedimientos y normativa migratoria sobre el hecho de ser migrante.²⁰⁴

Desde 2014 el Estado mexicano ha modificado y adoptado disposiciones internas en atención al fenómeno migratorio en sus distintas dimensiones; asimismo se ha esforzado en implementar programas con el mismo fin y en diálogo con la sociedad civil.

No obstante, también se hace patente que las acciones ejecutadas por distintas autoridades han sido insuficientes para erradicar el aumento de los flujos

²⁰¹ Cfr. ACNUDH, Op.Cit. p.12.

²⁰² Cálculos propios con base en las estadísticas migratorias de SEGOB, quien informa el registro de 86,298 eventos de extranjeros en el territorio en 2013, cifra que en 2014 aumentó a 127,149.

²⁰³ Cálculos propios con base en las estadísticas migratorias de la COMAR, quien registró en 2013 1,296 solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado, cifra que en 2014 aumentó a 2,137 y para 2017, las solicitudes registradas fueron 14, 596.

²⁰⁴ Crawley, I., "Child First", *Migrant Second: Ensuring that Every Child Matters*, Londres, ILPA, 2006.

migratorios, violándose los derechos humanos al trato digno de las personas en contexto de migración internacional en el país.²⁰⁵

A efecto de escudriñar lo anterior, y con intención de esta investigación, se observará la implicación del Instituto Nacional de Migración (INM), la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR), la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) y el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) y su relación transversal con otras dependencias cuyas atribuciones están vinculadas en materia migratoria como la Secretaría de Gobernación (SEGOB) y la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE).

3.1 El Instituto Nacional de Migración

Los objetivos y acciones en política migratoria han estado orientados al desarrollo nacional y recientemente, al respeto de los derechos humanos de las personas en contexto de migración en mandato de la SEGOB. Así, las líneas de acción del gobierno se han caracterizado por objetivos permanentes a efecto de: actualizar la normatividad; desarrollar infraestructura y capacitar constantemente a servidores públicos con perspectiva en derechos humanos.²⁰⁶

Luego, en el marco de modernización y actualización de servicios migratorios surgió en octubre de 1993 el Instituto Nacional de Migración (INM) como órgano desconcentrado de la SEGOB cuyo propósito inicial fue la atención integral de los asuntos migratorios.

En un primer momento y hasta mayo de 2011, el instrumento jurídico vinculado al cuadro migratorio para este órgano fue la Ley General de Población (publicada desde enero de 1974). En 2008, la SEGOB esbozó un proyecto destinado a la elaboración de una Ley en la materia. Pero, fue en abril de 2011 que

²⁰⁵Cfr. CNDH, Recomendación No. 68/2016 “Sobre el caso de violación al derecho humano al trato digno de personas en contexto de migración internacional”; 28 de diciembre 2016. p. 4-9.

²⁰⁶ La definición de objetivos se encuentra en distintos foros de consulta popular sobre política migratoria trazados desde 1995 en el “Plan Nacional de Desarrollo”. En el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, por ejemplo, se establecieron programas sectoriales y especiales como el Programa Especial de Migración 2014-2018 Disponible en URL: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343074&fecha=30/04/2014 [Consulta: 24 de marzo de 2018].

se aprobó la Ley de Migración (LM) y en septiembre de 2012 fue publicado su reglamento.

Al respecto, algunas organizaciones de la sociedad civil han acogido la Ley como “un paso hacia el establecimiento de un piso mínimo indispensable de garantías y obligaciones del Estado mexicano para asegurar la protección de los derechos de las personas migrantes. Además, se considera una muestra de la armonización del derecho interno con los estándares internacionales en la materia”.²⁰⁷

Leticia Calderón informa que este nuevo marco legal delineó un avance en el tema de derechos humanos al incluirlos en su texto. Además, en términos de rendición de cuentas, este instrumento incluyó sanciones a servidores públicos en temas de malas prácticas. Sin embargo, advirtió que la Ley podría quedar en ser un instrumento declarativo ya que su aplicación difiere de la realidad mexicana donde la norma jurídica es solo un referente y no un marco de acción de autoridades y ciudadanos.²⁰⁸

Entonces, la Ley de Migración establece los criterios para regular la migración en México en todas sus modalidades: como país de origen, tránsito y destino de migrantes, pero en correlación con los objetivos de esta investigación, se hará hincapié únicamente en los avances que contempla en relación al tratamiento específico de la inmigración y de personas con potencial a recibir protección internacional.

Como primer punto, el Título Segundo “Derechos y obligaciones” y el Título Quinto “De la protección a los migrantes que transitan por el territorio nacional” se enfatiza en todo momento, la protección y aplicación de los derechos humanos con independencia de la situación migratoria irregular; es decir, reafirma la

²⁰⁷ CDHDF, Migrantes.. 2013 Op.Cit. p. 40.

²⁰⁸ Calderón C. Leticia, “La hospitalidad a la mexicana: algunos elementos a partir del nuevo marco legal hacia los extranjeros en México”. *Social and spatial inclusion of international migrants*. Universitá luav Venezia, Italia, julio 2016, 10-12 pp.

despenalización de la migración sin documentos destacando la igualdad real de oportunidades de las personas.

El Título Tercero, Capítulo II “De la profesionalización y certificación del personal del Instituto” establece los lineamientos de control interno del personal a través de evaluaciones periódicas. Resalta el señalamiento de capacitación en materia migratoria al personal con perspectiva en derechos humanos en relación a sus obligaciones genéricas derivadas de la reforma constitucional.

En el mismo Título, Capítulo III “De las autoridades auxiliares en materia migratoria” establece que el INM deberá apoyarse de otras secretarías a propósito de su obligación de promover y garantizar los derechos de los migrantes. El artículo 29, por ejemplo, delega atribuciones al Sistema DIF para brindar asistencia social a menores migrantes; pero únicamente refiere la asistencia tutelar para los no acompañados.

El punto anterior garantiza protección a menores no acompañados; sin embargo, debemos recordar que existen dos escenarios adicionales en la migración que involucra menores: los niños separados de su familia y aquellos que viajan en compañía de algunos de sus consanguíneos. Por ende, al no contemplar estos escenarios, la norma jurídica no garantiza su protección.²⁰⁹

El Título Cuarto, Capítulo I “De la entrada y salida del territorio nacional” señala en el artículo 34 que para una internación regular las personas sólo pueden entrar y salir del país por los lugares destinados al tránsito internacional de personas determinados por la SEGOB en opinión de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; de Comunicaciones y Transportes; de Salud; de Agricultura Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, y en su caso, de Marina.

Al respecto, se observa que su determinación no contempla la participación del INM y de la COMAR cuyas atribuciones enrojan en el cuadro de control

²⁰⁹ Únicamente el artículo 107 de la Ley, contempla el mantenimiento de niños que viajen en compañía de algún familiar dentro de lugares de “aseguramiento” denominadas estaciones migratorias.

migratorio. Además, dichos espacios son rebasados al sur por: las cifras de frontera que México comparte con Guatemala y Belice; las condiciones particulares de la región;²¹⁰ y considerando que ahí se concentran más de 220 rutas para el tránsito irregular de personas, esto es, 50% de las entradas informales en todo el territorio nacional se llevan a cabo en esta zona.²¹¹

Al tiempo que refiere a la migración regular, la Ley señala en el artículo 37 los documentos que un extranjero debe presentar para su internación. Así, en el supuesto de los solicitantes de la condición de refugiado, exceptúa el requerimiento de una “visa”; sin embargo, no hace lo semejante con documentos físicos o de otra índole a efecto de comprobar su identidad.

En el Capítulo II, “De la estancia de extranjeros en el territorio nacional” artículo 52, ubica en la condición de estancia de residente permanente a los visitantes por razones humanitarias en donde configuran los niños, niñas y adolescentes no acompañados, solicitantes de la condición de refugiado y aquellos ofendido, testigo o víctimas de un delito cometido en territorio nacional.²¹² Al igual que el artículo sobre asistencia social, abandona los supuestos en los que el menor inmigrante se encuentre separado de su familia y aquellos que viajan en compañía de los mismos.

El Título Sexto, Capítulo VII “Del procedimiento en la atención de personas en situación de vulnerabilidad” es de relevante importancia porque de los dos artículos que lo componen uno de ellos, el artículo 112 otorga trato específico a los derechos de los inmigrantes menores no acompañados.

²¹⁰ La Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (CONABIO), por ejemplo, informa que esta región es uno de los sitios megadiversos del planeta y que el gobierno de México ha emprendido acciones para entender las distintas problemáticas que impactan en la región como: problemas ambientales, tráfico de materias primas e inmigración. Cfr. CONABIO, *Frontera Sur* (2014) URL: <http://www.biodiversidad.gob.mx/planeta/internacional/frontera-sur.html> [Consulta: 24 de marzo de 2018]. Sin embargo, en el desarrollo de esta investigación, no ubicamos el tema de inmigración en el marco de cooperación trilateral entre gobiernos de esta región.

²¹¹ Cfr. Sin Fronteras I.A.P, *México y su Frontera Sur*, Sin Fronteras, México, (2005) p.5.

²¹² Sin embargo la condición de estancia de visitante por razones humanitarias además se encuentra sujeta a más procedimientos y requisitos previstos en disposiciones administrativas según el artículo 137 del Reglamento de la LM.

Estipula en la fracción I que el INM procederá a dar aviso al consulado de su país y canalizar de manera inmediata a la niña, niño o adolescente migrante no acompañado al DIF a objeto de que se les proporcione la atención adecuada mientras se resuelve su situación migratoria.

Para casos de menores con potencial a ser reconocidos como refugiados; la Ley especifica que a juicio del INM o a petición del menor, el contacto con la representación consular no se efectuará. Lo anterior es sustancial porque hace patente el principio jurídico de autonomía de la voluntad para proceder en una solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado.

Además señala casos excepcionales de alojamiento de un menor de edad en una estación migratoria, mismos que deberán contar con un espacio específico para su estadía distinto al de adultos, a objeto de proteger sus derechos humanos.

La fracción IV del mismo artículo especifica la obligación estatal de respetar y garantizar el derecho del menor a ser oído, señala cómo personal especializado y capacitado de protección a la infancia “entrevistará al niño con el objeto de conocer su identidad, su país de nacionalidad, su situación migratoria, el paradero de sus familiares y sus necesidades particulares de protección, atención médica y psicológica”.

En la fracción V, la normativa subraya la colaboración bilateral entre gobiernos de país de origen y recepción para reunificar al menor con su familiar. Sin embargo, no señala la implementación de acciones o programas de inserción social o de aseguramiento de un ambiente que garantice su protección.

La fracción VI, señala “en caso de resolverse la conveniencia de su retorno asistido se notificará al consultado con tiempo suficiente [...] y se realizará atendiendo al interés superior de la niña, niño y adolescente [...] Tratándose de menor no acompañado, el DIF garantizará el retorno asistido con sus familiares adultos, atendándose en todo momento el interés superior del menor considerando las causas de su migración: reunificación familiar, violencia intrafamiliar, violencia e inseguridad social”.

Por ende, el Título en comento expone las obligaciones especiales y específicas de las autoridades para respetar, proteger y garantizar los derechos de menores no acompañados durante el procedimiento para determinar su situación migratoria. Sin embargo, delinea desprotección para menores en contexto de migración separados de sus familiares y arbitrariedad respecto a la determinación del retorno asistido, ya que no integra el derecho de todo menor a ser oído como principio jurídico que debe guiar cualquier acto de autoridad.

Ahora bien, la aplicación y observancia de este ordenamiento contiene los principios jurídicos que sustentan la política migratoria a objeto de regular lo relativo al control del ingreso, salida, tránsito y estadía de extranjeros en el país, pero también, con fundamento en los preceptos contenidos en su Reglamento.

Por ello es importante atender que “un Reglamento se encuentra sujeto o subordinado a los preceptos de Ley mismos que no puede modificar y de lo cual depende su validez”²¹³. Luego, el Reglamento de la Ley de Migración establece los requisitos y procedimientos que dan forma a la política migratoria; en otros términos, comporta las formalidades para obtener la condición regular para permanecer en el país.

Conviene subrayar que la importancia de contar con un Reglamento de la LM radica en que a través de las normas jurídicas contenidas se pueden particularizar las condiciones que permitan la igualdad real de oportunidades de las personas al ejercer sus derechos humanos a propósito de evitar arbitrariedades, criminalización o la violación de derechos humanos de las personas migrantes.²¹⁴

De la lectura de ambos ordenamientos jurídicos, concluimos que el estudio del proceso formal para configurar la inmigración regular en México, aún cuando pretende proteger y garantizar los derechos humanos de los inmigrantes, los requerimientos para lograr tal formalidad son vastos, mismos que, para garantizar

²¹³ SCJN, *Diferencia entre leyes y reglamentos*, Semanario Judicial de la Federación, Segunda Sala, Tomo LXXII, p. 6716.

²¹⁴ Cfr. CONAPRED, Op.Cit. p. 22

plena efectividad, deben ser actualizados al tiempo que los objetivos de modernización institucional lo hacen.

Finalmente, en el marco de políticas emprendidas por el Estado mexicano a través del INM a efecto de controlar las tendencias migratorias registradas en 2014 en coordinación con el gobierno de Guatemala, se ubica también el Programa Frontera Sur.²¹⁵

Según informa el gobierno, el propósito del programa fue controlar los puntos de internación fronterizos a través de cinco líneas de acción: paso formal y ordenado; ordenamiento fronterizo y mayor seguridad para los migrantes; protección y acción social a favor de los migrantes; corresponsabilidad regional y coordinación interinstitucional.²¹⁶

Sin embargo, la práctica difiere del propósito inicial del programa. Como señala Alejandra Castañeda, más allá de favorecer la migración ordenada, ha resultado en detención y repatriación de gran parte de la población migrante al sur del país.²¹⁷

El siguiente Cuadro (5) registra los casos de personas “devueltas” de 2014 a 2017 según información de la SEGOB. Debemos precisar que del total estadístico, los datos incluyen eventos de deportación, retorno asistido y retorno asistido de menores.

²¹⁵ El cuerpo completo del Programa no está disponible en sitios oficiales del gobierno mexicano. No obstante, resume los objetivos principales en Cfr. Gobierno de la República, ¿Qué es el Programa Frontera Sur? URL:<https://www.gob.mx/presidencia/articulos/que-es-el-programa-frontera-sur> [Consulta: enero de 2018].

²¹⁶ Cfr. *Ibidem*.

²¹⁷ Así lo sostiene el Colegio de la Frontera Norte (COLEF) en: Castañeda, Alejandra; ¿Qué es el Programa Frontera Sur? en Observatorio de legislación y política migratoria, COLEF-CNDH, México, Boletín No.1, Febrero 2016, p.4; y la Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA), “Actualización sobre el Programa Frontera Sur de México” en Análisis, 6 de abril de 2015. URL:<https://www.wola.org/es/analisis/actualizacion-sobre-el-programa-frontera-sur-de-mexico/> [Consulta: 28 de marzo de 2018].

Cuadro 5. Total de eventos devueltos por el INM (2014-2017)

Año	Eventos presentados	Eventos devueltos a su lugar de origen
2014	127,149	107,814
2015	198,141	181,163
2016	186,216	159, 872
2017	95, 497	80, 353

Fuente: Elaboración propia con datos de los Boletines Anuales Estadísticos de la SEGOB

En un análisis de esa información es posible sustentar una relación en tiempo entre la implementación del programa en comento y el incremento sistemático de devoluciones de inmigrantes a su país de origen (con independencia de la resolución que la originó).

También es preciso señalar que en hechos, el respeto estricto a los derechos humanos a través de las acciones del programa no se cumple, ya que los operativos de aseguramiento derivados del control fronterizo y la extensión de la vigilancia migratoria expone a los migrantes a los abusos y extorsiones por parte de autoridades del INM. “Con esta estrategia se criminaliza en los hechos a la migración indocumentada, se le persigue, se le detiene y se le deporta sin consideraciones respecto a la vulnerabilidad de la población”.²¹⁸

Por ende, es menester persistir en la exigencia del cumplimiento de las obligaciones de servidores públicos en materia migratoria del país, en concordancia con la política pública que se diseña a fin de controlar y proteger a la población migrante, pero también en relación a sus obligaciones que emanan de instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos.

²¹⁸ Catañeda, Alejandra; ¿Qué es el Programa Frontera Sur? en Observatorio de legislación y política migratoria , COLEF-CNDH, México, Boletín No.1, Febrero 2016, p.4.

3.2 Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados

En el capítulo primero se abordaron las causas que históricamente han derivado en desplazamientos poblacionales de una frontera a otra en búsqueda de hacer efectivos sus derechos, de protección y seguridad internacionales. En el caso de México, por ejemplo, su posición geográfica y experiencia histórica ha obligado al Estado adoptar políticas con objeto a regular estas dinámicas, de manera que ha adquirido una tradición como país “protector” al otorgar refugio a los que en el tiempo lo han necesitado.

También se explicó cómo luego de los conflictos armados y la violación masiva de los derechos humanos en Honduras, Guatemala y El Salvador originalmente en la década de los ochenta, el gobierno mexicano adoptó una serie de medidas para atender la presencia de flujos migratorios de Centroamérica sin precedentes.

En esa tesitura, en octubre de 1982 se configura un acuerdo sede entre el gobierno y el ACNUR²¹⁹ y la creación de un órgano a efecto de atender la política de refugio que en principio consistió en la repatriación voluntaria y en ofrecer asistencia permanente a los refugiados²²⁰ a través de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR).

Era necesario puntualizar esos antecedentes, pues constituyen la antesala de la observancia actual de tratamiento, protección y asistencia a personas en situación potencial de ser reconocidos como refugiados y aquellas reconocidas bajo esa condición actualmente.

En junio del 2000, México se adhirió a la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (CSER) y su Protocolo. Luego, la COMAR inició labores de investigación para otorgar condiciones de refugiados; y después de más de 10 años,

²¹⁹ Cabe aclarar que actualmente en México, ACNUR brinda asesoría jurídica sobre el derecho internacional de los refugiados, vigila el cumplimiento de las obligaciones contraídas en relación a la CSER y su Protocolo, y protege los derechos de los refugiados. Cfr. ACNUR en México URL: <http://www.acnur.org/donde-trabaja/america/mexico/> [Consulta: 28 enero de 2018].

²²⁰ Ésta aseveración se puede observar en Cfr. ONU, 48/117 Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos, Asamblea General, 85ª sesión plenarias, Guatemala (20 diciembre 1993). 4pp.

el 26 de enero de 2011, se publicó la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria como instrumento jurídico para regular sus atribuciones.

Sin embargo, tras la incorporación de los derechos humanos en la reforma constitucional de 2011 abordada con antelación, fue necesaria la adecuación del citado instrumento jurídico y el 30 de octubre de 2014, se publicó en el DOF la Ley Sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político (LSRPCAP).²²¹

Actualmente la LSRPCAP se compone de 76 artículos divididos en siete Títulos y contempla el tratamiento de tres figuras jurídicas: refugio, protección complementaria y asilo político. A propósito de esta investigación, se destacarán únicamente los preceptos que formalizan la condición de refugiado y protección complementaria, para después, evidenciar si las normas establecen un mínimo de estándares de protección de los derechos humanos.

El Capítulo I, Título Segundo “De la condición de refugiado”, establece las obligaciones de respeto y garantía de aplicación de la Ley, en relación al derecho de no discriminación, no devolución, confidencialidad, unidad familiar y al principio jurídico de interés superior del menor.

El Capítulo II consagra el derecho de cualquier extranjero que se encuentre en territorio nacional a solicitar refugio. En el capítulo primero de esta investigación, se adelantó cómo el supuesto bajo el cual en México se reconoce a un refugiado al amparo del artículo 13 de la Ley, es más amplio que aquel requerido por su obligación internacional conferida por la Convención de 1951 y su Protocolo.

²²¹ En 2011 y posteriormente en 2016 se reformó el artículo 11 constitucional al añadir un segundo párrafo que indica “Toda persona tiene derecho a buscar y recibir asilo. El reconocimiento de la condición de refugiado y el otorgamiento de asilo político, se realizarán de conformidad con los tratados internacionales. La ley regulará sus procedencias y excepciones”. De esta manera, al incluir la figura de asilo y refugio, fue necesaria la adecuación de la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria que hasta octubre de 2014 reguló sólo el otorgamiento de la condición de refugiado y protección complementaria de extranjeros en territorio nacional. DOF. Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones, así como la denominación de la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria; y se reforman y adicionan diversos artículos de la Ley de Migración. 30 de octubre de 2014.

El Título Tercero “Atribuciones”, advierte que aunque es competencia de la COMAR la recepción e investigación de los casos de personas con potencial a recibir protección internacional; será la SEGOB en coordinación con la SRE efectuar el formal reconocimiento.

El Título Cuarto, Capítulo I “del reconocimiento de la condición de refugiado”, establece las formalidades para presentar una solicitud a través de un escrito o de forma verbal y gratuita. También contempla de los artículos 19 al 27 las medidas especiales que las autoridades deberán garantizar en casos que involucre a niños, niñas y adolescentes.

Los artículos 19 al 27, consagran las obligaciones de respeto y garantía al derecho de autonomía de la voluntad y al principio de no discriminación durante el procedimiento para la determinación de refugiado en caso de menores;²²² además especifica en el artículo 20 la obligación de las autoridades para determinar el interés superior del menor.

Pero, existe una falta de precisión en la aplicación material de los citados principios jurídicos que deben regir el tratamiento de menores;²²³ es decir, en la Ley “parecería que simplemente con invocarlos, se están protegiendo sus derechos”.²²⁴

Ahora bien, el artículo 24 señala el plazo de 45 días por parte de la SEGOB para emitir resolución escrita, fundada y motivada respecto a una solicitud. También indica que el plazo podrá ampliarse hasta por un período igual²²⁵ en los siguientes casos:

“I. La falta de información respecto de los hechos en que se basa la solicitud;

²²² Establece cómo en la evaluación específica de cada caso, se debe considerar la coyuntura del país de origen del solicitante, el contexto social y cultural de donde proviene, su edad, género y los antecedentes del mismo. DOF LSRPCAP, artículos 22 y 23, Última Reforma 30 de octubre de 2014.

²²³ El Comité de los Derechos del Niño, por ejemplo, expresó su preocupación según la cual “en la práctica no se respeta sistemáticamente el derecho al interés superior del niño en México”. ONU, *Observaciones finales sobre los informes periódicos cuarto y quinto combinados de México*, 3 de julio de 2015, párr. 19.

²²⁴ González Contró, Mónica; Op.Cit. p.649

²²⁵ En el capítulo cuarto, se documentará cómo la prolongación de resolución de casos constituye una de las causas de desistimiento del trámite por parte del solicitante.

- II. La falta de traductor o especialistas que faciliten la comunicación con el solicitante;
- III. La imposibilidad de realizar entrevistas en razón de las condiciones de salud del solicitante;
- IV. La petición del extranjero para aportar elementos que sustenten su solicitud, o
- V. Cualquier otra circunstancia derivada del caso fortuito o fuerza mayor que imposibilite a la Secretaría el adecuado desarrollo del procedimiento.”

En lo que refiere a las restricciones o limitaciones al reconocimiento de la condición de refugiado²²⁶ el artículo 27 señala:

- I. Que ha cometido un delito contra la paz, el crimen de genocidio, crímenes de lesa humanidad o crímenes de guerra, de los definidos en los instrumentos internacionales ratificados por el Estado Mexicano;
- II. Que ha cometido fuera del territorio nacional un delito calificado como grave, antes de su internación al mismo, o
- III. Que ha cometido actos contrarios a las finalidades y a los principios de las Naciones Unidas.”

En lo que respecta a la figura de protección complementaria, el artículo 28 señala que este mecanismo se otorga aquellas personas que no figuran en los supuestos para ser reconocido como refugiado pero, que requiere protección para no ser devuelto al territorio de otro país donde su vida peligre o en donde existan

²²⁶ Al respecto y a propósito de los objetivos que persigue esta investigación, es de importancia significativa advertir que la restricción al derecho de reconocimiento de refugiado en solicitudes de menores ha sido desarrollada por el ACNUR al amparo del artículo 1(F) de la Convención de 1951 y contempla que aunque la cláusula no distingue entre adultos y niños, la exclusión puede ser aplicada al niño sólo si ha alcanzado la edad de la responsabilidad penal. Por consiguiente, un niño menor de esa edad mínima no puede ser considerado responsable de un acto excluyente. Cfr. ACNUR, *Directrices de protección internacional: solicitudes de asilo de niños bajo los artículos 1(A)2 y 1(F) de la Convención de 1951 y/o del Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados*, 22 de diciembre de 2009, párr.60.

razones fundadas para creer que estaría en peligro de ser sometido a tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.²²⁷

En correlación con la perspectiva del migrante en tanto agente para el desarrollo, en el Título Sexto, Capítulo I, consagra los derechos que deben ser garantizados para cualquier solicitante y persona reconocida bajo este régimen jurídico como el derecho al servicio de salud, educación y reunificación familiar.

Por último, el artículo 76 apunta que los procedimientos, plazos, requisitos y criterios de los trámites relacionados con la solicitud de otorgamiento de refugio y de protección complementaria, se sujetarán a lo establecido en el reglamento de la Ley. El análisis del procedimiento para el reconocimiento de la condición de refugiado a la luz de este marco jurídico, constituye el objetivo del siguiente apartado.

Como reflexión final, subrayamos que la observancia de este cuadro normativo delinea herramientas de carácter primario para brindar protección y asistencia no sólo a los solicitantes de la condición de refugiado, sino a los ya reconocidos bajo esta condición en México. Sin embargo, aún cuando contempla garantías que se extienden a personas en situación de vulnerabilidad como los niños y refleja una armonización con el derecho internacional de los derechos humanos, a continuación se observará cómo datos empíricos documentan que en la práctica, el objetivo que persigue la Ley, dista de ser lo deseado.

²²⁷ En Europa se han establecido mecanismos complementarios denominados “subsidiarios” o de “protección temporal” para regularizar la permanencia de personas que no satisfacen los criterios de refugio, pero que tienen determinada necesidad de protección internacional y como medida pragmática de corto plazo contra la devolución. Cfr. Comité Permanente del ACNUR, “Formas complementarias de protección: su naturaleza y relación con el régimen de protección internacional” en Reunión 18, 9 de junio del 2000.

En equiparación, México otorga residencia permanente aquellos que requieren protección complementaria, pero ubicamos una condición temporal para el caso del refugio en el artículo 33 de la LSRPCAP cuando establece “la cesación de dicha condición, se aplicará cuando hayan desaparecido las circunstancias por las cuales fue reconocido como refugiado y no puede continuar negándose a acogerse a la protección del país de su nacionalidad”.

3.2.1 Procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiado

El ACNUR ha subrayado que los términos “determinación del estatuto de refugiado” o reconocimiento de la condición de refugiado como señala el título de este apartado, pueden ser intimidantes y legalistas, pero que el procedimiento al que refiere está relacionado con seres humanos; y que en una expresión más sencilla, constituye un examen profundo por parte de las autoridades gubernamentales que responde a la pregunta ¿Es el individuo “x” un refugiado?²²⁸

El reconocimiento de un refugiado, tiene por objeto la aplicación de un régimen jurídico especial y el acceso a un número de derechos y beneficios importantes (primordialmente la protección contra la devolución²²⁹) que, en su conjunto, constituyen lo que se conoce como la protección internacional de refugiados.²³⁰

Para empezar, luego de la obligación contraída bajo la Convención de 1951 y de su Protocolo, el Estado mexicano debe cumplir de buena fe sus disposiciones. Sin embargo, resulta imperativo a la luz de la reforma constitucional de 2011 determinar quién es un refugiado en observancia de normas nacionales y estándares internacionales que han sido desarrollados a efecto de brindar la mayor protección a todas las personas.

Ahora bien, recordando que en esta tesis hemos resaltado las necesidades de protección internacional que acompañan el éxodo centroamericano como consecuencia de la violencia generalizada en la región; se enfatizarán los supuestos que encuadran en esta situación particular bajo los cuales el Estado mexicano brinda protección internacional.

²²⁸ Cfr. ACNUR, La determinación del Estatuto de Refugiado.. Op.Cit. p.10.

²²⁹ Destacamos cómo el principio de no devolución es denominado con frecuencia la piedra angular de la protección internacional del refugiado, mismo que se encuentra contemplado explícitamente en el artículo 33 de la Convención de 1951. El reconocimiento formal del estatuto de refugiado no es requisito para la aplicación de la protección contra la devolución. Cfr. *Ibidem*, p. 23.

²³⁰ *Ibidem*. p.10

Para ello, se cotejará el contenido del Reglamento de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político (LSRPCAP) que señala las formalidades de reconocimiento para un refugiado en sede nacional, frente a criterios y recomendaciones que ha desarrollado ACNUR de conformidad con principios del derecho internacional de protección de los refugiados.

En México, el reconocimiento se otorga cuando el extranjero se encuentra en el supuesto de: necesidad de protección internacional causa de un “fundado temor” de ser “perseguido”; porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por “violencia generalizada”, “conflictos internos”, y “violación masiva de los derechos humanos” u “otras circunstancias” que hayan surgido en su país de origen; todo ello al amparo del artículo 13 de la LSRPCAP.

Luego, el Reglamento de la Ley estipula en el artículo 4 (VII) que la “violencia generalizada” se entiende como: enfrentamientos en el país de origen o residencia habitual, cuya naturaleza sea continua, general y sostenida, en los cuales se use la fuerza de manera indiscriminada; (IX) “Conflictos internos”: los enfrentamientos armados que se desarrollen en el territorio del país de origen o residencia habitual entre sus fuerzas armadas y grupos armados organizados o entre tales grupos; (X) “Violación masiva de los derechos humanos”: las conductas violatorias contra los derechos humanos y las libertades fundamentales en el país del origen, a gran escala y conforme a una política determinada; y (XI) “Otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público”: las situaciones que alteren de forma grave la paz pública en el país de origen o residencia habitual del solicitante y que sean resultado de actos atribuibles al hombre.

Al respecto, ACNUR señala que las modalidades y causas de la violencia contemporánea son múltiples, superpuestas y pueden cambiar con el tiempo. Las razones subyacentes de situaciones de violencia van desde políticas, étnicas, religiosas y actividades de las pandillas; pero en suma, todas diseminan efectos

negativos en una población de forma directa como riesgo de amenaza a la vida, seguridad y libertad; e indirecta como la pobreza, inflación y el desplazamiento.²³¹

En relación a los “temores fundados de persecución” el artículo 5 del Reglamento de la LSRPCAP señala que los actos y hechos que originen dichos temores deberán constituir violaciones a los derechos fundamentales; además prevé que los actos o hechos no requieren estar basados estrictamente en experiencias personales del solicitante.²³²

Por su parte, ACNUR señala que la expresión “fundados temores de ser perseguida” es la parte esencial de la definición y contiene dos elementos que se deben considerar durante el reconocimiento de la condición: uno subjetivo y otro objetivo.²³³

La condición subjetiva “temor”, es por definición, un estado de ánimo o mental de la persona determinado por sus vivencias personales, familiares y por el modo que interpreta su situación, implica una evaluación de personalidad y psicológica a objeto de establecer el grado de credibilidad y así poder justificar el estado de ánimo del individuo.²³⁴

El elemento objetivo y razonable, comporta la obligación de evaluar si el “temor” a la persecución (actual y futura)²³⁵ está “fundada” en el contexto de la situación en el país origen del solicitante. Es decir, el temor es fundado cuando se

²³¹ Cfr. ACNUR; “Resumen de conclusiones sobre la protección internacional de personas que huyen de conflictos armados y otras situaciones de violencia” en *Proyecto de Derechos de los Refugiados*; Universidad de Ciudad del Cabo, Sudáfrica; 13 y 14 de septiembre 2012. párr. 1-4, 38.

²³² “Lo ocurrido a sus amigos o parientes y a otros miembros del mismo grupo racial o social puede ser indicio suficiente de que sus temores de convertirse también, más tarde o más temprano, en víctima de persecución son fundados” ACNUR, *Manual de procedimientos* .. Op.Cit. párr.43.

²³³ Cfr. ACNUR, *Manual de procedimientos* .. Op.Cit. párr.37.

²³⁴ Cfr, *Ibidem*. párr. 39-41.

²³⁵ Si el solicitante fue perseguido en el pasado, se puede asumir que continúa en riesgo de persecución. Sin embargo, una persona que no haya sido perseguida con anterioridad puede calificar como refugiado si el propósito es evitar una futura persecución, siempre y cuando cumpla con los demás criterios de elegibilidad. Cfr, *Ibidem*, párr. 42.

puede demostrar que la permanencia en el país de origen es intolerable, y donde el Estado no puede o no garantiza una efectiva protección.

Otro supuesto que prevé el artículo 13 de la LSRPCAP para el reconocimiento de un refugiado son los actos de persecución, regulado por el artículo 6 del Reglamento. Éste, expone que los actos de persecución²³⁶ revisten en:

- I. Actos de violencia física o psicológica, incluidos los actos de violencia sexual;
- II. Medidas legislativas, administrativas o judiciales que resulten gravemente discriminatorias en sí mismas o al ser implementadas;
- III. Sujeción a proceso o aplicación de penas en forma desproporcionada o gravemente discriminatorias;
- IV. Denegación de tutela judicial de la que se deriven penas desproporcionadas o gravemente discriminatorias, y
- V. Conjunto de medidas concurrentes que conlleven persecución.

Al respecto, ACNUR sostiene que aunque la Convención de 1951 no define el concepto, se encuentra explícito cuando enuncia en el artículo 33 “una amenaza a la vida o a la libertad física por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas” constituye una persecución, así como otras violaciones graves a los derechos humanos.²³⁷

Abordados de manera general los supuestos para otorgar la condición de refugiado al amparo del artículo 13 de la LSRPCAP, a continuación se señalarán los preceptos que reglamentan cómo efectuar el procedimiento de reconocimiento mismo que se consolida en tres etapas: presentación de la solicitud²³⁸; entrevista y análisis del caso; y la resolución.

Los artículos 17 al 26 del Reglamento comprenden la primera etapa. Ahí, se reglamenta el plazo de 30 días hábiles para la presentación de una solicitud ante la

²³⁶ El artículo 7 de la misma Ley establece que estos actos pueden ser imputables para: autoridades estatales que actúen legítima o ilegítima a su nombre; organizaciones que controlen una parte del territorio de un Estado; agentes no estatales e individuos que no respeten los ordenamientos legales.

²³⁷Cfr. ACNUR, La determinación del Estatuto de Refugiado.. Op.Cit. p.45

²³⁸ A reserva de que la Ley señala en el artículo 18 el plazo de 30 días hábiles contados a partir del día hábil siguiente al que el extranjero haya ingreso al país, para presentar su solicitud ante la Secretaría de Gobernación.

COMAR y señala que a partir de ese momento, el solicitante deberá asistir semanalmente a la Comisión cuando así le sea señalado, en caso contrario, se considerará abandono de su solicitud. Además, el artículo 22 consagra el principio de no devolución, efectivo a partir de la presentación de una solicitud.

ACNUR destaca que el elemento central para garantizar un procedimiento justo y eficiente es la aplicación de una evaluación individual, profunda, única y efectiva para cada caso; situación relacional con el conocimiento cabal de los funcionarios sobre la protección internacional de refugiados.²³⁹

Por eso, es relevante subrayar la importancia significativa de la segunda etapa, pues consolida el carácter declarativo de reconocimiento de un refugiado. En sede nacional encuadra de los artículos 27 al 43 del Reglamento de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político.

En esta segunda etapa se precisa que previo al análisis del caso, la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados efectúa entrevistas en instalaciones habilitadas (registradas en medios magnéticos) en consideración del: contexto social y cultural del solicitante, circunstancias particulares (condición de vulnerabilidad); estricta confidencialidad; y garantía de una cabal comprensión en la comunicación.

Cabe anotar que en esta parte, el Reglamento también contempla obligaciones específicas para el caso de niñas, niños y adolescentes no acompañados al consagrar en el artículo 35 el derecho de cualquier menor a solicitar el reconocimiento de la condición de refugiado en observancia de su interés superior y del derecho a la autonomía de la voluntad. Además, prevé en el artículo 37 las medidas especiales para la canalización del menor de edad a una institución de atención especializada.²⁴⁰

²³⁹ Cfr. ACNUR, Op.Cit. p. 151-153.

²⁴⁰ Los preceptos que el Reglamento dedica al tratamiento especial de menores son mínimos. Por ende, y de conformidad con los objetivos de esta investigación, en el capítulo cuarto se matizarán criterios que han sido desarrollados en el sistema regional y universal para procedimientos que involucran menores a efecto de profundizar y destacar las faltas que existen en la materia en sede nacional.

Esta etapa también expone las obligaciones que corresponden al solicitante, consistentes en proporcionar información veraz sobre sus antecedentes personales; el motivo de salida del país de origen; aportar pruebas o explicar la falta de las mismas, lo anterior a objeto de esclarecer la existencia de fundados temores o amenazas en su contra. El artículo 33 subraya que estas declaraciones determinan los elementos objetivos y subjetivos del caso.

A este respecto, ACNUR ha señalado que durante la evaluación, el funcionario debe tener presente que en la mayor parte de los casos, el solicitante no podrá aportar pruebas documentales. Por ende, quien toma las decisiones (familiarizado con la situación objetiva del país de origen del solicitante) deberá dirimir credibilidad de la solicitud considerando que la declaración verbal constituye la piedra angular.²⁴¹

Ahora bien, para el análisis de la solicitud, el Reglamento atribuye la competencia a la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) de proporcionar información sobre las condiciones del país de origen así como antecedentes del solicitante para descartar causas de exclusión de elegibilidad.²⁴²

Luego, una vez efectuada la entrevista y recabada la información del párrafo anterior, la COMAR debe identificar: los derechos fundamentales violados, la inminencia de un riesgo, el agente de persecución, causa que originó la persecución, posibilidad de reubicarse dentro de su país de origen y la credibilidad²⁴³ de las declaraciones.

²⁴¹ Cfr. *Ibidem*, p. 151.

²⁴² Las causas de exclusión descansan en el artículo 1D, 1E, 1F y artículo 33 de la Convención de 1951; así como artículo 27 de la LSRPCAP. Estipulan que se negará la protección internacional a personas que reciben protección o asistencia distinta al ACNUR o en otro país distinto al de la solicitud; y aquellos involucrados en delitos graves. Pero, debemos adelantar, éstas cláusulas se aplican en principio a los menores que han llegado a la edad de la responsabilidad penal y poseen la capacidad mental para ser responsabilizados del delito en cuestión.

²⁴³ Consistente en un análisis comparativo entre la información proporcionada por el solicitante y la facilitada por instituciones gubernamentales. Misma que deberá ser congruente, lógica, suficiente y en ausencia de contradicciones.

En virtud de ello, se consolida la tercera etapa “resolución de las solicitudes” de los artículos 45 al 47 del Reglamento de la LSRPCAP. Ahí, se determina el plazo de 45 días hábiles a partir de la presentación de la solicitud para dar resolución fundada y motivada. En caso de ser negativa, se deberá determinar e informar al extranjero sobre la protección complementaria y su derecho a presentar recurso de revisión.²⁴⁴

De este punto, ACNUR anota que las tergiversaciones o dudas que en un primer momento pudieran surgir, no deben conducir automáticamente a la conclusión de que la persona no está en necesidad de protección internacional, ya que la falsedad dentro de una declaración verbal o escrita puede ser causa de miedo, desconfianza o efectos de experiencias traumáticas (resultado del elemento subjetivo del caso).²⁴⁵

En resumen, las garantías procesales son un elemento esencial en todas las etapas del procedimiento de reconocimiento. Estas salvaguardias incluyen: acceso a la información en un idioma comprensible sobre sus derechos y obligaciones (misma que debe ser proporcionada con estricta confidencialidad); y en la resolución del caso, en caso de ser denegatoria, garantizar el derecho de apelación.²⁴⁶

En consecuencia, de las líneas desarrolladas inferimos que el sistema mexicano ha adoptado gran parte de los criterios de elegibilidad que forman la base para la determinación y protección de refugiados enarbolados en sede internacional, lo que supone un avance positivo a nivel normativo en la materia.

Sin embargo, resulta ser de mayor importancia la aplicación y manejo efectivo de lo anterior en la práctica. Por eso, en el siguiente cuadro (6) se muestran

²⁴⁴ Este derecho se consagra en el Título Séptimo del reglamento y señala que será efectivo en caso de resolución negativa de la solicitud de la condición de refugiado, sobre protección complementaria o de autorización de reunificación familiar. El plazo previsto para interponer el recurso, será de 15 días hábiles contados a partir del día siguiente de la primera resolución. Sin embargo, no expone claramente en qué consiste tal procedimiento.

²⁴⁵ Cfr. *Ibíd.*, pp.151-155.

²⁴⁶ Cfr. *Ibíd.*, pp.155-158.

los casos de reconocimiento de refugio en comparación con los eventos devueltos a su lugar de origen con posterioridad a la resolución.

Cuadro 6. Balance de reconocimientos de la condición de refugiado y retornos a país de origen (2014-2017)

Año	Residentes permanentes centroamericanos por reconocimiento de refugio	Retornos asistidos a Centroamérica
2014	251	104,269
2015	494	175,136
2016	1,520	117,792
2017	1,323	75,677

Fuente: elaboración propia con datos de los Boletines Anuales Estadísticos de la SEGOB

Esta tabla documenta las cifras acotadas sobre reconocimiento del estatuto de refugiado en el país. Por ello, es trascendental confrontar de manera crítica esta información a la luz de las obligaciones que emanan del artículo primero constitucional en materia de derechos humanos mismas que enuncian la mayor protección para todas las personas bajo la jurisdicción del Estado mexicano.

En el último apartado de esta investigación, se abordará a profundidad esta situación observando el caso específico de menores ya que “nunca se es demasiado enfático en la importancia de los procedimientos de determinación del estatuto de refugiado y en su funcionamiento efectivo: una mala decisión puede costarle la vida o la libertad a una persona”.²⁴⁷

²⁴⁷ *Ibíd.* p. 150.

3.3 Las comisiones de derechos humanos. Especial referencia a la Comisión Nacional de Derechos Humanos y a la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal

El primer antecedente institucional a efecto de proteger los derechos de los gobernados frente al poder público en México data en 1847. Sin embargo, a través de una reforma constitucional publicada en el DOF el 13 de septiembre de 1999, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) se constituyó como institución con plena autonomía de gestión y presupuestaria para la protección y defensa de los derechos humanos, configurando así la adopción del ombudsman en el país.²⁴⁸

Con la misma autonomía y misma institución de defender al pueblo²⁴⁹, el 30 de septiembre de 1993, se creó la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF).

En su quehacer y en referencia específica al cuadro migratorio, ambas instituciones están encargadas de brindar atención y tramitación de quejas por presuntas violaciones a los derechos humanos consecuencia de actos de autoridad hacia migrantes. Pero, a la luz de la reforma constitucional de 2011, también tienen obligación de respetar, proteger, garantizar y promover los derechos humanos de las personas en contexto de migración.

Luis González anota cómo el nuevo panorama garantista de los derechos humanos en relación a dar mayor protección a la persona humana en México, requiere un cambio en relación a la construcción de una cultura de igualdad, no discriminación y participación ciudadana; donde resulta sustancial el desempeño de la figura del ombudsman.²⁵⁰

²⁴⁸ Cfr. CNDH, "La Comisión Nacional de los Derechos Humanos" en *Antecedentes* (2017) URL:<http://www.cndh.org.mx/Antecedentes> [Consulta: 1 de abril de 2018].

²⁴⁹ Ambas instituciones subrayan su labor de Ombudsman o Defensor del pueblo en referencia al vocablo que surgió en Suecia a principios del Siglo XIX, para mediar entre la autoridad y los gobernados en búsqueda de fórmulas conciliatorias de resolución de conflictos entre ambos.

²⁵⁰ Cfr. González Placencia, Luis; "*El papel de las comisiones de derechos humanos de cara a la reforma constitucional de 2011*" en *Defensor Op.Cit.* p. 27-29.

En ese sentido, a efecto de evaluar sus obligaciones en materia migratoria, se observarán las gestiones emprendidas reportadas a favor de migrantes por ambas instituciones a través de sus informes anuales de actividades en el periodo 2014-2017.²⁵¹

En primer lugar, la Comisión Nacional de Derechos Humanos reporta que en este periodo y sobre su obligación de construir una cultura en derechos humanos; organiza eventos dirigidos al público en general a efecto de promover los derechos humanos de las personas migrantes. Asimismo, ha gestionado seminarios especializados para capacitar a funcionarios públicos en materia migratoria.

También, documenta que anualmente brinda alimentación, información, asistencia médica y asesoría legal a entre 10,000 y 15,000 migrantes alojados en albergues y estaciones migratorias del INM. Sin embargo, recordando que los flujos anuales registrados en el país a partir de 2014 asciende a 100,000 personas, se concluye que la asistencia otorgada a migrantes es insuficiente en números.

Por otro lado, además de brindar asesoría y servicios, la CNDH se encarga de la tramitación de quejas por parte de migrantes en contra de funcionarios públicos. Así, a través de los informes anuales en comento, la institución reporta que las principales autoridades relacionadas con presuntas violaciones de derechos humanos en contra de personas migrantes son: el Instituto Nacional de Migración, la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados y la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Asimismo, se explica que los expedientes de queja en contra de funcionarios de estas instituciones han ido en aumento desde 2014. Se observa también cómo los principales derechos vulnerados frecuentemente de los migrantes son: derecho

²⁵¹ Para profundizar en los informes de la CNDH, Cfr. "Informes anuales de actividades" 2014, 2015, 2016 y 2017 en *Lista de informes* URL:http://www.cndh.org.mx/Informes_Anuales_Actividades [Consulta: 1 de abril de 2018]. Informes de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal Cfr. CDHDF, Informe anual 2014, balance "Acciones de promoción, defensa y fortalecimiento institucional", Volúmen III, Ciudad de México, 2015.

a la seguridad jurídica, derecho al trato digno, integridad y seguridad personales, libertad y derecho a la legalidad.

En resumen, de la lectura de sus informes, la CNDH hace patente el incremento de flujos migratorios a partir de 2014 y la necesidad de incrementar acciones de promoción y garantía de sus derechos humanos. Además, evidencia responsabilidad de las autoridades migratorias por violaciones a derechos humanos de los migrantes a través del seguimiento de quejas.

Por ende, la información y datos facilitados a través de los informes de la CNDH hacen visible el carácter precario latente a nivel institucional dentro y fuera de la misma para revertir los casos en perjuicio de los migrantes y garantizar cabalmente la aplicación de sus derechos humanos.

En segundo lugar, en el actuar específico de la CDHDF a partir del análisis particular de las circunstancias locales que se experimentaron en 2014, elaboró un Plan Estratégico 2014-2017 con objeto de estructurar un modelo de atención integral hacia la promoción de una cultura en derechos humanos y hacer frente a la crisis de credibilidad de instituciones públicas.²⁵²

En esa línea, la CDHDF ha resaltado la importancia de efectuar mayores esfuerzos entre instituciones, medida que particularmente en el tratamiento de la migración por su carácter multidisciplinario, es obligatoria.

Resultado de ello, y para el caso específico de la migración centroamericana, la Comisión gestionó la implementación del proyecto Red DH Migrantes, en el que participan el gobierno de México, El Salvador, Guatemala y Honduras con el apoyo financiero de la Unión Europea.²⁵³

Este programa se desarrolla en contexto de la adopción de nuevas políticas públicas y de colaboración interinstitucional donde los derechos humanos de los

²⁵² Cfr. CDHDF, Informe anual 2014, balance “Acciones de promoción, defensa y fortalecimiento institucional”, Volúmen III, Ciudad de México, 2015, pp. 7-9.

²⁵³ Cfr. CDHDF, Migrar, un derecho en construcción, *Dfensor*, CDHDF, No.7, Julio 2014, 64pp.

migrantes son el eje rector. Sin embargo, particularmente Red DH Migrantes resalta por articular acciones de defensa y protección de migrantes por parte de organizaciones de la sociedad civil e instituciones públicas de derechos humanos.²⁵⁴

Como parte de los objetos positivos de este proyecto, destaca la aplicación de diagnósticos de primer contacto a inmigrantes y transmigrantes a efecto de detectar sus necesidades inmediatas y condición de vulnerabilidad; gestionar acciones a nivel local y regional entre distintas organizaciones de la sociedad civil; y proporcionar servicios básicos y bienes materiales a transmigrantes e inmigrantes en la Ciudad de México.²⁵⁵

De esta manera, es evidente que los objetivos de la CDHDF han sido prioritarios en la elaboración y ejecución de acciones encaminadas hacia la promoción y garantía de los derechos humanos de personas en contexto migratorio.

Por ende, al comparar de manera general el quehacer de ambas instituciones encargadas de defender a las personas del poder público, se infiere que el actuar de la CDHDF ha ido más allá de dar atención a quejas por presuntas violaciones a derechos humanos, ya que el diseño de esquemas materiales contribuyen a la construcción del escenario planteado a partir de 2011 en México; a diferencia de la CNDH que a través de sus informes destaca constantemente su gestión en el seguimiento de quejas.

3.4 Instituciones y política pública especializadas de protección a menores de edad y la migración

En distintas disposiciones de los ordenamientos jurídicos expuestos con anterioridad, se advierte la obligación de adoptar medidas especiales y específicas para el tratamiento de niños, niñas y adolescentes migrantes en tanto grupos en situación de vulnerabilidad así como su canalización a instancias especializadas del país a efecto de atender su situación particular.

²⁵⁴ Cfr. *Ibidem.* pp. 67-71.

²⁵⁵ Cfr. *Ibidem.*

A fin de desarrollar lo anterior, se señalarán acciones promovidas por instituciones del control migratorio, así como medidas legislativas que han sido elaboradas para brindar tratamiento particular a menores; mismas que a la luz de la reforma constitucional de 2011, deben extenderse sin discriminación y en beneficio de todas las personas.

El origen del diseño de políticas públicas encaminadas al cumplimiento de los derechos de niños, niñas y adolescentes migrantes en México según el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) se ubica con la instalación de una Mesa de Diálogo Interinstitucional el 30 de marzo del 2007.²⁵⁶

Luego, uno de los resultados que resalta en este acuerdo interinstitucional a propósito de brindar atención y protección especializada a niños migrantes, fue la creación de los Oficiales de Protección a la Infancia (OPI) dependientes del Instituto Nacional de Migración (INM)

La figura del OPI encuadra también en las distintas acciones y programas que el INM ha instrumentado para brindar protección y seguridad a personas en contexto de migración.²⁵⁷ A partir de 2011, su principal atribución es brindar asistencia y acompañamiento a niños migrantes durante todo su procedimiento administrativo migratorio y así coadyuvar al respeto de sus derechos humanos.

El portal de información del gobierno señala que la capacitación especializada y con perspectiva en derechos humanos que reciben los oficiales es impartida por la OIM, la COMAR, UNICEF, ACNUR, la CNDH y el CONAPRED a fin de salvaguardar la integridad física de los menores, brindarles servicios básicos,

²⁵⁶ Cfr. UNICEF, Por los derechos de la niñez migrante, México URL:https://www.unicef.org/mexico/spanish/proteccion_12170.htm [Consulta: 6 de abril de 2018].

²⁵⁷ Destacan los programas impulsados por el INM en “Programas del INM de Protección al Migrante” URL:<https://www.gob.mx/inm/articulos/conoce-los-programas-del-inm-de-proteccion-al-migrante?idiom=es> [Consulta: 24 de marzo de 2018].

acompañarles durante todo el proceso de retorno asistido, así como establecer contacto con sus familiares.²⁵⁸

UNICEF observa que un OPI atiende un promedio de 335 niños cada mes, que conforme al modelo antes señalado, debe brindar protección, detectar sus necesidades más urgentes y solicitudes de refugio, informar sobre su situación y canalizarlos a una institución especializada.²⁵⁹

De esta manera, incluso cuando el objeto que persigue la figura del OPI es ambicioso y resultado indudable de una realidad inminente, los recursos humanos disponibles son insuficientes para el mismo si se considera que a partir de 2014, más de 20,000 casos de inmigrantes menores ingresan al país.

Además, al examinar boletines informativos del INM, se observa que en la práctica existe un ambiguo tratamiento respecto a la obligación estatal de protección y garantía de los derechos humanos de niños, al señalar que durante el rescate de inmigrantes indocumentados, “se les brinda atención especializada a través de los OPIs, mismos que al ponerlos en custodia del DIF, se privilegia el derecho a la niñez”.²⁶⁰

Lo anterior, porque hay que recordar y enfatizar cómo en cualquier acto de autoridad que involucre a menores, el respeto al derecho de autonomía de la voluntad; la determinación del interés superior real; así como la detección de casos con necesidades potenciales de protección internacional se debe privilegiar antes de cualquier toma de decisión.

²⁵⁸ Cfr. “Oficiales de Protección a la Infancia (OPI)” en *Acciones y Programas INM*, Gobierno, 11 de junio de 2017 URL: <https://www.gob.mx/inm/acciones-y-programas/oficiales-de-proteccion-a-la-infancia-opi> [Consulta: 6 de abril de 2018].

²⁵⁹ Cfr. UNICEF, “Ana, Oficial de Protección a la Infancia” en UNICEF México, URL: https://www.unicef.org/mexico/spanish/historiasdevida_12787.html [Consulta: 6 de abril de 2018].

²⁶⁰ INM, Boletín No. 12/18 “INM rescata 153 migrantes en acciones coordinadas” en Gobierno, prensa, 10 de febrero de 2018 URL: <https://www.gob.mx/inm/es/prensa/inm-rescata-153-migrantes-en-acciones-coordinadas> [Consulta: 6 de abril de 2018].

En lo que respecta al incremento sistemático de inmigración de menores centroamericanos en el país a partir de 2014; Javier Conde apunta “que ha configurado un complejo fenómeno social con múltiples causas y efectos, y particularmente hizo evidente la ausencia de políticas de protección integral para niñas, niños y adolescentes migrantes”.²⁶¹

En esa coyuntura se adopta la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (LGDNNA) el 5 de diciembre de 2014 como medida legislativa a efecto de garantizar los derechos de todos los niños.

La LGDNNA es de suma importancia porque armoniza su contenido acorde a estándares internacionales de protección de derechos de los niños. Por ejemplo, de los artículos 13 al 88, se consagran los derechos de los menores en relación a la “doctrina de protección integral”²⁶² que fueron abordados en el capítulo precedente.

Este marco normativo supone ser el sustento jurídico para la adopción de acciones afirmativas (política pública, prácticas legislativas, administrativas y jurisdiccionales) para las autoridades de los tres órdenes de gobierno, a efecto de cumplir sus obligaciones y deberes en el tratamiento de menores, mismas que emanan del artículo 1 constitucional.

Es de relevante importancia el Capítulo Décimo Noveno “Niñas, Niños y Adolescentes Migrantes” porque aborda las medidas especiales de protección hacia este grupo; además, prevé las condiciones particulares de menores con potencial a recibir refugio, menores no acompañados, separados de su familia y menores que viajan en familia²⁶³ en observancia de sus derechos humanos consagrados en la Ley y en instrumentos internacionales.

²⁶¹ Conde, Javier, “Opinión consultiva sobre niñez migrante no acompañada, presentada por la CDHDF a la Corte IDH” en *Dfensor 07*, México, julio 2014, p. 23.

²⁶² Consagra primordialmente los tres principios jurídicos que enarbolan el sistema universal de protección de los derechos humanos de menores: autonomía de la voluntad, no discriminación e interés superior del menor.

²⁶³ En otros ordenamientos jurídicos de carácter interno como la LM y la LSRPCAP denotan especial énfasis sólo a menores migrantes no acompañados.

Finalmente, la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes no solo consagra derechos, sino delega atribuciones específicas a instituciones responsables del tratamiento especial y protección integral de los derechos de los niños, niñas y adolescentes en contexto de migración como el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF).

No obstante, el Comité de los Derechos del Niño al tiempo que celebra la adopción de medidas legislativas como la LGDNNA encaminadas a la construcción de un entorno apropiado de respeto y garantía de los derechos humanos de los niños, expresa preocupación por su inefectiva aplicación, misma que se atribuye a la asignación insuficiente de recursos financieros, humanos y técnicos.²⁶⁴

Además, distintos especialistas en el tema²⁶⁵ han hecho patente la necesidad no sólo de hacer efectiva su aplicación, sino observan una falta de armonización entre legislación en materia migratoria y la LGDNNA que ha derivado en violaciones a derechos humanos de los menores.

En este panorama, es posible deducir que son mayúsculos los retos que implica la atención y protección especial que demanda la situación particular de vida de cada menor en contexto de migración y en números a partir de 2014; sin embargo, ello no debe constituir una excusa en abstracto de incumplimiento de las obligaciones a cargo del Estado mexicano.

3.4.1 Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia

Hemos resaltado cómo el desplazamiento forzado de niños, niñas y adolescentes de una frontera a otra reclama atención especial e inmediata por parte del Estado receptor derivada de la situación de vulnerabilidad y desprotección en la que se encuentran. Así, en normas jurídicas nacionales e internacionales se pondera la

²⁶⁴ Cfr. ONU (2015) Op.Cit. párr. 7-14.

²⁶⁵ Así lo señala Christian Skoog, representante de UNICEF en México; Karina Arias Muñoz, miembro del equipo técnico del Senado; y el Grupo de Trabajo sobre Política Migratoria (GTPM) en Cfr. Sin Fronteras IAP, 17 de noviembre de 2017 URL:<https://sinfronteras.org.mx/2739-2/> [Consulta: 7 de abril de 2018].

obligación estatal de garantizar protección especial a niños, niñas y adolescentes en escenarios diversos.

El artículo 20 de la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN), por ejemplo, señala la obligación estatal de brindar protección y asistencia especiales a menores privados de su medio familiar y la obligación de garantizar otros tipos de cuidado como su colocación en instituciones especiales de protección.

A efecto de identificar la institución responsable de acoger y garantizar atención especial a niños migrantes, así como las acciones gestionadas dentro de sus atribuciones, a continuación se señalará el marco jurídico nacional que le confiere responsabilidad.

En párrafos precedentes se adelantó de forma detallada cómo diversas disposiciones de marcos normativos en materia migratoria delegan atribuciones específicas al Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) como institución para brindar protección y asistencia a personas en situación de vulnerabilidad como los niños.

En resumen, el artículo 112 de la Ley de Migración; artículo 230 del Reglamento de la Ley de Migración; artículos 11, 20, 41 y 71 de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, artículos 15, 37 y 62 de su Reglamento; y en diversas disposiciones de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (LGDNNA), constituyen el fundamento jurídico de operación tutelar de menores del DIF.

A partir de estas disposiciones y a fin de coadyuvar en la protección y garantía de los derechos de menores en contexto migratorio, las atribuciones del Sistema Nacional DIF son: acoger a menores migrantes, identificar indicios de necesidad potencial de protección internacional a través de evaluaciones iniciales, brindar asesoría jurídica, detectar necesidades inmediatas, brindar servicios de salud, recreación y alimentación, colaborar con otros sectores especializados en la materia (públicos o privados) y promover los derechos humanos a través de capacitaciones a servidores públicos.

Como institución receptora, su obligación principal es habilitar espacios de alojamiento acordes con estándares mínimos para garantizar protección integral y atención especializada. A propósito de evaluar el quehacer del DIF en relación a esta última obligación; se abordarán condiciones mínimas obligatorias para garantizar un trato digno dentro de espacios de alojamiento para menores que han sido desarrollados por la Corte Interamericana (CoIDH).

En primer lugar, la CoIDH ha señalado que el alojamiento de un menor en un centro de asistencia especial es una medida alternativa a la detención, y que durante su estancia, el niño, niña o adolescente debe recibir medidas específicas de protección a efecto de propender al pleno disfrute de todos sus derechos, pero en especial el derecho a la salud, a una alimentación adecuada, a la educación, así como al juego y a las actividades recreativas propias de su edad.²⁶⁶

También la Corte señala que es primordial garantizar alojamientos abiertos (ambientes no privativos de libertad); brindar condiciones materiales necesarias para un sano esparcimiento; garantizar el derecho a la unidad familiar (especialmente para niños viajando en familia); y garantizar el principio de separación (en casos de niños no acompañados).²⁶⁷

Finalmente, también ha hecho patente la importancia de asegurar en los alojamientos “una correcta evaluación inicial con garantías de seguridad y privacidad, que pueda diferenciar entre aquellos que migran en búsqueda de oportunidades para mejorar su nivel de vida, de quienes requieren de algún tipo de protección internacional. El establecimiento de procedimientos de identificación de necesidades de protección es una obligación positiva de los Estados y el no instituirlos constituiría una falta de debida diligencia”.²⁶⁸

²⁶⁶ Cfr. CoIDH, OC 21/14 Op.Cit. párr. 161- 164.

²⁶⁷ CoIDH, OC 21/14 Op.Cit. párr. 171- 184.

²⁶⁸ *Ibidem*, párr. 82.

Ahora bien, para constatar las atribuciones del Sistema Nacional DIF en la práctica y de conformidad con los estándares antes descritos, en las siguientes líneas se analizarán sus informes anuales de gestiones 2014 a 2017.²⁶⁹

De la lectura general de estos, no se ubica información concreta respecto a las condiciones de estancia y materiales de los menores durante su resolución migratoria en el país. Pero se observa que los espacios destinados a brindar asistencia social han disminuido, en 2014 habían 537 centros asistenciales registrados y a septiembre de 2017 se informó un total de 486.

El DIF documenta que los niños que ingresan por instancias canalizadas como el INM (es decir, niños migrantes) son integrados únicamente bajo el concepto de protección temporal. Lo anterior es particularmente preocupante por ejemplo para el caso de menores migrantes no acompañados con necesidad potencial de protección internacional o aquellos reconocidos como refugiados, cuya condición vulnerable es excepcional.

En acciones positivas, en su informe de 2017 el DIF registra el incremento de acciones interinstitucionales y multi-sectoriales encaminadas al tratamiento específico de niños migrantes no acompañados procedentes de Centroamérica.²⁷⁰

En este esquema ha gestionado diversos programas para la protección de la infancia y ha establecido estrategias con la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), UNICEF y ACNUR para la elaboración de protocolos de atención

²⁶⁹ Cfr. SNDIF, “Planes, programas e informes 2014 a 2017” en Gobierno, 6 de febrero de 2018 URL:http://sitios.dif.gob.mx/transparencia/planes_programas_informes/ [Consulta: 10 de abril de 2018].

²⁷⁰ En 2017, se anunció el proyecto de actuación para personal del Sistema Nacional del Desarrollo Integral de la Familia para brindar atención a niñas, niños y adolescentes en contexto d migración internacional no acompañados procedentes del Triangulo Norte de América Central; no obstante, su implementación encuadra en las medidas de austeridad en el gasto de operación derivado del sismo de septiembre de 2017.

para niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados o separados que se encuentren albergados.²⁷¹

A propósito de dar cumplimiento a su obligación de prevenir violaciones a los derechos humanos de migrantes, el DIF gestionó el protocolo de atención a niños en contexto de migración internacional no acompañados procedentes de Centroamérica, sin embargo se encuentra en fase de revisión para su publicación.²⁷²

Asimismo, ha subrayado que el objetivo central de la implementación de estas líneas de acción es establecer procedimientos de actuación para la atención de la migración infantil y adolescente no acompañada; misma que está fundada y motivada por compromisos jurídicos nacionales e internacionales que México ha asumido a favor de los derechos humanos.²⁷³

Por eso, a través de los informes del DIF es posible concluir que ha participado activamente en la promoción de los derechos humanos de menores migrantes a través de la implementación de protocolos en la materia. Sin embargo, recordando que su obligación principal es garantizar alojamientos dignos, los números indican que ésta no se cumple cabalmente.

El mismo gobierno ha hecho patente que el alojamiento de migrantes menores en centros de asistencia social constituye un problema de urgente resolución en virtud de la falta de capacidad en las instalaciones del DIF para albergarlos.²⁷⁴

²⁷¹ Cfr. SNDIF, "Sesión Grupo Técnico de la Mesa de Diálogo sobre Niñas, Niños y Adolescentes Migrantes No Acompañados" en *Gobierno*, 16 de mayo de 2016, URL:<https://www.gob.mx/difnacional/prensa/sesion-grupo-tecnico-de-la-mesa-de-dialogo-sobre-ninas-ninos-y-adolescentes-migrantes-no-acompanados-47978> [Consulta: 10 de abril de 2018].

²⁷² SNDIF, Informe de actividades del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia correspondiente al periodo enero-septiembre de 2017, 4ta Sesión Ordinaria, 2017, México, p.42.

²⁷³ Cfr. SNDIF; Protocolo de atención para niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados o separados que se encuentren albergados; julio 2015; p.6.

²⁷⁴ Cfr. SEGOB, "Programa Especial de Migración 2014-2018" p. 22 URL:http://sitios.dif.gob.mx/transparencia/planes_programas_informes/documentos/ProgramaEspecialMigracion2014-2018.pdf [Consulta: 10 de abril de 2018].

Finalmente, también se debe resaltar que no existen acuerdos de primera instancia con la COMAR, punto de particular importancia para identificar y canalizar casos de niños con potencial a recibir protección internacional.

En virtud del camino recorrido en este capítulo, donde se ubicaron los principales marcos normativos y acciones implementadas a objeto de encauzar el fenómeno migratorio y de aquellos con necesidad potencial a recibir protección internacional; es posible reflexionar cómo dichas acciones no son sino resultado de un creciente interés a nivel nacional e internacional por atender y dar seguimiento al complejo de la migración, de respeto y protección integral a sus derechos humanos.

No obstante, es de vital relevancia considerar que existe también “una tendencia creciente en la mayoría de los Estados receptores a la erosión de los derechos humanos de migrantes, en aras de políticas de control restrictivas y agresivas que carecen de un enfoque sobre las necesidades de los migrantes más vulnerables como las de los niños; su efecto inmediato es empeorar su situación de vulnerabilidad”.²⁷⁵

En el caso de México, se observa que prevalecen importantes faltas en la aplicación efectiva de las acciones positivas identificadas. Por ende, es de suma importancia ahondar en el estudio preciso y práctico de la situación actual de menores migrantes en México y en su procedimiento a ser reconocidos como refugiados para visibilizar a través de datos empíricos el respeto a sus derechos; enfatizando en todo momento su situación particular.

²⁷⁵ Ortega Velázquez, Elisa; *Estándares para niñas, niños y adolescentes migrantes y obligaciones del Estado frente a ellos en el sistema interamericano de derechos humanos*; UNAM, IJ; México 2017; 151pp.

CAPÍTULO CUARTO

Situación de migrantes centroamericanos menores de edad a partir de 2014

Del análisis de los capítulos que anteceden es posible advertir que la realidad inminente sobre migración internacional y su impacto en México, dista de ser semejante en relación con datos de decenios anteriores. Esta aseveración tiene sentido por las nuevas causas que han originado los desplazamientos, la participación de nuevos actores como los niños, pero principalmente por el nuevo terreno jurídico de protección de los derechos humanos que acompaña el incremento de los flujos migratorios.

Bajo ese contexto, se pretende insistir en estimaciones²⁷⁶ sustentadas por el propio gobierno y otros organismos a efecto de puntualizar lo que constituye la situación actual de migrantes menores en tres sentidos: 1) la magnitud de los flujos migratorios en el país; 2) los efectos prácticos a nivel normativo y 3) las causas que explican el incremento sistemático de migración centroamericana.

Esta última consideración es de importancia significativa pues ha sido la intención de la presente tesis escudriñar cómo actualmente los desplazamientos de menores centroamericanos están en necesidad potencial de protección internacional.

Del primer punto, SEGOB registró en 2013 el ingreso de 9,630 migrantes menores en el país. Cantidad que, a finales de 2014 el total registrado fue de 23,096; de los cuales 22,654 menores provenían de Centroamérica.²⁷⁷ De lo anterior, es evidente que el flujo de migración infantil hacia México en ese periodo

²⁷⁶ En la lectura de los datos empíricos utilizados, la CDHDF y el INEGI advierten que son muchos los sesgos y retos que supone el conteo estadístico exacto de migrantes en territorio nacional. Cfr. CONAPRED, "Personas migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo" en 2º Foro de movilidad humana, CDMX, noviembre de 2017 URL: <http://copred.cdmx.gob.mx/storage/app/uploads/public/5a3/807/bed/5a3807beddd90407525443.pdf> [Consulta: 13 de abril de 2018].

²⁷⁷ Estos datos también se observaron en el Capítulo 1, Tabla 1 de esta investigación con datos de los Boletines Anuales Estadísticos de la SEGOB, disponibles en URL: http://www.politicamigratoria.gob.mx/es_mx/SEGOB/Boletines_Estadisticos

incrementó en un 230% y el origen de más del 90% de los menores fue de Centroamérica.

Desde entonces y hasta la actualidad, la dinámica migratoria de menores centroamericanos en México ha sido constante; dinámica que según el gobierno, en los próximos años “se intensificará el desafío que significa el alcance transterritorial de la nación”.²⁷⁸

Esto es, la posición geográfica de México lo ha dotado de una tradición migratoria, no sólo como país de origen, sino principalmente destino de centroamericanos. Por ello y en consonancia con el incremento de flujos, es indudable que la migración centroamericana debe ser tema prioritario en la agenda nacional e internacional.

A nivel normativo y en relación con el nuevo panorama de protección integral de derechos humanos luego de la reforma constitucional de 2011, el gobierno emprendió una serie de acciones positivas para atender la problemática de los flujos migratorios con perspectiva en derechos humanos.

Algunas de estas acciones -abordadas en el capítulo precedente- han sido recibidas de forma positiva por organizaciones de la sociedad civil y organismos nacionales e internacionales de protección de los derechos humanos; no obstante, también han hecho patente la falta de cumplimiento y la necesidad de adecuar algunas disposiciones jurídicas ante la falta de certeza en algunos casos.

Por ende, se enfatizarán las faltas que se observan a nivel normativo y que según distintos organismos nacionales e internacionales como los que se señalan a continuación, perpetúan violaciones a los derechos humanos de migrantes en México.

La Comisión de Derechos Humanos del DF, por ejemplo, informa que actualmente en el país prevalece un escenario de contradicciones políticas, económicas y sociales donde temas como la migración suponen ser esenciales; sin

²⁷⁸ SEGOB, “Programa Especial de migración 2014-2018” DOF, 30 de abril de 2014. p.6

embargo, en la práctica los migrantes son nómadas invisibles que se enfrentan a situaciones de discriminación y criminalización.²⁷⁹

Asimismo, el Comité de los Derechos del Niño asegura la existencia de actos discriminatorios en contra de niños migrantes por parte de las autoridades; por ello, ha exhortado al Estado mexicano adoptar medidas de sensibilización hacia servidores públicos sobre el impacto negativo de actos de exclusión en contra de migrantes.²⁸⁰

Al respecto, a nivel regional la Comisión Interamericana ha señalado cómo patrones socioculturales discriminatorios enraizados en actuaciones de funcionarios públicos, impiden la implementación efectiva y adecuada de medidas de protección especial a menores migrantes, prácticas que se traducen en injusticia e impunidad.²⁸¹

Esto también encuentra sustento empírico si recordamos las quejas registradas por la Comisión Nacional de Derechos Humanos por presuntas violaciones a derechos humanos por parte de funcionarios públicos del INM, la COMAR y la SRE en contra de migrantes.

Por todo lo anterior, es imperativo insistir en el cabal cumplimiento de las obligaciones estatales para hacer efectivos los derechos humanos de todas las personas a través de sistemas de capacitación, no sólo hacia operadores jurídicos en materia migratoria, sino de todas las fuerzas públicas y ciudadanía, en la medida que contribuya a eliminar prácticas de exclusión de cualquier índole.

²⁷⁹ Cfr. Nemesio Nemesio, Isabel M. "Discriminación y discurso de odio contra personas migrantes" en *Dfensor- Discurso de odio, poder y derechos humanos*, CDHDF, México, Febrero 2017. p.9

²⁸⁰ Cfr. ONU (2015) Op.Cit. párr. 15-17.

²⁸¹ Cfr. CoIDH, Caso Gonzáles y otras vs México Op.Cit. párr. 400 y 456 e Informe No. 80/11, Jessica Lenahan (Gonzales) y otros vs Estados Unidos, Fondo, 21 de julio de 2011, p.61.

Ahora bien, en relación a la legislación en materia migratoria, por un lado aunque el Comité de los Derechos del Niño destacó positivamente la elaboración y contenido de la Ley General de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes (LGDNNA), también advirtió que su implementación no ha sido efectiva. Por eso, ha recomendado al Estado mexicano garantizar su aplicación a través de su adecuación con otras leyes federales.²⁸²

Por otro lado, y como parte de los esfuerzos de sociedad civil en el país, Sin Fronteras IAP, ha señalado que existen contradicciones entre la Ley de Migración y la LGDNNA mismas que impiden una efectiva protección de los derechos de los niños migrantes; por consiguiente, elaboró una campaña subrayando la importancia de armonizar dichos ordenamientos jurídicos.²⁸³

Es decir, a nivel normativo, se observa que si bien luego de la reforma de 2011 existen nuevos preceptos jurídicos con perspectiva en derechos humanos en materia migratoria; pero en la práctica no han resultado en un cambio estructural positivo que garantice un terreno de protección integral a niños migrantes; así por ejemplo, aún cuando la LGDNNA de 2014 desarrolla un ángulo de mayor protección a la niñez migrante, no se respeta cabalmente.

Finalmente, en lo que respecta al tercer punto, es de importancia significativa en esta investigación insistir en las causas del incremento exponencial de migración infantil centroamericana hacia México. Para ello, se considerarán distintas fuentes que coadyuvan a la comprensión de esta problemática y hacen manifiesto la necesidad de protección internacional del flujo migratorio.

En un análisis de 2014, ACNUR observó que el incremento significativo de migración centroamericana coincidió con el aumento en el número de solicitudes de la condición de refugio. En ese sentido, subraya que son muchas las causas que han determinado los desplazamientos de menores hacia otros países, pero

²⁸² Cfr. ONU (2015) Op.Cit. párr. 7-8.

²⁸³ Por ejemplo en el tercer capítulo de esta tesis, se explicó cómo la Ley de Migración no considera todos los escenarios de niños en contexto de migración; únicamente refiere atención especial a menores migrantes no acompañados. Cfr. Sin Fronteras IAP, noviembre de 2017. Op. Cit.

principalmente atribuye este efecto al surgimiento de nuevas formas de violencia en la región por parte de actores del crimen organizado, grupos pandilleriles y en algunos casos, violencia al interior de núcleos familiares.²⁸⁴

Luego, una encuesta efectuada en albergues del DIF a menores centroamericanos provenientes de Honduras, El Salvador y Guatemala, revela que la violencia social es una de las causas principales de su migración. Además, 4 de cada 10 menores encuestados expresaron sentir peligro de regresar a su lugar de origen por la violencia generalizada.²⁸⁵

Adicionalmente, la Secretaría de Gobernación ha hecho patente que el agravamiento de factores contextuales en Centroamérica como la pobreza, ausencia de protección y violencia, contribuyen de manera importante a explicar el aumento de la migración de menores centroamericanos hacia México. Este hecho, ha sido calificado como una de las dimensiones más preocupantes del fenómeno migratorio contemporáneo.²⁸⁶

Por lo anterior, actualmente es imperativo efectuar una evaluación integral, efectiva y especial, no sólo a los menores que presentan una solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado ante servidores públicos del INM, COMAR o conexas, sino a todos los menores migrantes bajo la jurisdicción del Estado mexicano, ya que como se advierte, “nunca se es demasiado enfático”²⁸⁷ y es indudable la situación de urgencia que impera en la región de Centroamérica.

²⁸⁴ Cfr. ACNUR, agosto de 2014. Op. Cit. pp. 12-14.

²⁸⁵ En esta lectura, el autor ofrece una visión completa y comparada de las tendencias de la migración de menores en México (en tanto país de origen, tránsito y destino) a través de tres fuentes (datos públicos del gobierno mexicano; reportes de la patrulla fronteriza de EE.UU y encuestas a migrantes dentro de albergues del DIF) Cfr. Lorenzen J. Matthew; “Características, tendencias y causas de la migración de niñas, niños y adolescentes desde, hacia y en tránsito por México, 2011-2016” en *La situación demográfica de México*, CONAPO, México, 2016. pp.199-203.

²⁸⁶ SEGOB, “Menores migrantes en México, extranjeros presentados ante las autoridades migratorias y mexicanos devueltos por EE.UU” en *Unidad de Política Migratoria*, México, 2015 URL:<http://www.politicamigratoria.gob.mx/work/models/SEGOB/Resource/2510/1/images/Menores%20migrantes%20feb%202015%2014042015.pdf> [Consulta: 13 de abril de 2018].

²⁸⁷ ACNUR, *La determinación del Estatuto de Refugiado*, Op. Cit. p.150.

Como idea conclusiva, destacando que la migración contemporánea en el país comporta retos sin precedentes al incluir nuevos actores como lo son los menores; es imperativo que el Estado brinde atención prioritaria y especial a este grupo de particularidad vulnerabilidad; pues en caso de incumplimiento de garantizar protección integral, respeto y garantía de sus derechos humanos, el Estado mexicano incurriría en responsabilidad internacional.

Luego, de acuerdo al marco desarrollado, si bien existen esfuerzos para atender tal problemática, se revela que en la práctica prevalecen faltas normativas, materiales y sociales que por el contexto que acompaña el flujo migratorio, además de perpetuar su situación de afectación de bienestar y desarrollo físico, psicológico y emocional, se agrava.

4.1 Situación jurídica de migrantes centroamericanos menores de edad: procedimiento para ser reconocidos como refugiados

En el escenario crítico identificado con anterioridad, es trascendental puntualizar en estándares adicionales y especiales que han sido desarrollados con el propósito de garantizar una práctica efectiva y procedimental de reconocimiento de la condición de refugiado en casos que involucre a menores. Lo anterior, porque complementa el desarrollo del capítulo precedente y reitera que cualquier menor debe ser evaluado de forma holística y en observancia de su condición biológica, psicológica, cognoscitiva y emocional particular.

El ACNUR, por ejemplo, ha emitido doctrina especial a efecto de revertir los efectos de solicitudes de menores incorrectamente evaluadas, resultado de que en muchas sociedades alrededor del mundo aún no se percibe a un niño como sujeto de derechos e intereses y en consideración de que los elementos de la definición de refugiado fueron tradicionalmente interpretados a partir de experiencias de personas adultas.²⁸⁸

²⁸⁸ Cfr. ACNUR, *Directrices de protección internacional: solicitudes de asilo de niños bajo los artículos 1(A)2 y 1(F) de la Convención de 1951 y/o del Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados*, 22 de diciembre de 2009, párr.1-2.

Recomienda que las personas responsables de la toma de decisiones aborden un enfoque coherente con las personas que huyen bajo los criterios de elegibilidad a la luz de la definición amplia de refugiado en sistemas regionales, en la medida que esto contribuye a garantizar resultados consistentes y claros.²⁸⁹

También ha señalado que para garantizar una efectiva evaluación, el examinador deberá adoptar medidas diferenciales durante el procedimiento, priorizar la situación particular del menor para determinar su grado de discernimiento y madurez a la luz de sus antecedentes personales, familiares y culturales.²⁹⁰

Es importante subrayar que durante la evaluación minuciosa del fundado temor, la autoridad competente debe anteponer los elementos subjetivos de la solicitud, considerando que particularmente los niños pueden experimentar formas y manifestaciones específicas de persecución y violencia.²⁹¹

En ese mismo sentido, a nivel regional la Corte Interamericana ha desarrollado jurisprudencia reforzando que los niños son titulares de derechos. Así, como sujetos del derecho a ser reconocidos como refugiados ha destacado obligaciones estatales a efecto de garantizar ese derecho²⁹² en tres tiempos: una evaluación inicial; garantías necesarias durante el procedimiento de reconocimiento y obligaciones de conclusión o posteriores al reconocimiento o denegación.²⁹³

Es de relevancia significativa anotar que en cualquier procedimiento que incluya menores se debe regir por el interés superior del menor. La CoIDH ha remarcado que la “prevalencia del interés superior debe ser entendida como la

²⁸⁹ Cfr. ACNUR, *Directrices sobre protección internacional No. 12: Solicitudes de la condición de refugiado relacionadas con situaciones de conflicto armado y violencia bajo el artículo 1A (2) de la Convención de 1951 y del Protocolo de 1967 y las definiciones regionales de refugiado*, 2 de diciembre de 2016, párr. 67.

²⁹⁰ Cfr. ACNUR, Manual .. Op.Cit. párr. 214-218.

²⁹¹ Ibidem.

²⁹² Cfr. CoIDH, OC 21/14 Op.Cit. párr. 79-80.

²⁹³ Advirtiendo que en cualquier escenario que involucre menores, el tratamiento se debe regir por el principio de no discriminación, interés superior y autonomía de la voluntad.

necesidad de satisfacción de todos los derechos de la infancia y la adolescencia, que obliga al Estado e irradia efectos en la interpretación de todos los demás derechos cuando el caso se refiera a menores de edad".²⁹⁴

Luego, destaca que la primera etapa es fundamental ya que el fin de efectuar una evaluación inicial, individual, con garantías de seguridad y privacidad; es primordialmente identificar y diferenciar niños que requieren protección internacional de aquellos migrantes económicos.²⁹⁵

De la misma manera que el ACNUR, la CoIDH considera que las autoridades deben estar debidamente capacitadas en una perspectiva de infancia y así priorizar la edad, el género y la situación psicológica del menor durante una evaluación inicial en la medida que encuadra en el marco general de garantía de un debido proceso diferenciado.²⁹⁶

Ahora bien, la segunda etapa comporta obligaciones de fondo para garantizar el cumplimiento cabal del derecho de un menor a ser reconocido como refugiado. Este debe ser informado y orientado en un lenguaje y modo que pueda comprender el menor; además, las autoridades tienen la obligación de brindar asesoría legal y garantizar la oportunidad de ponerse en contacto con un representante de ACNUR.²⁹⁷

La práctica de la evaluación secundaria constituye también la obligación de realizar una entrevista personal²⁹⁸, otorgar una atención prioritaria a niños no acompañados, luego a los separados de su familia y, finalmente, a los que vienen como parte de una familia, a fin de determinar la urgencia de la necesidad de

²⁹⁴ CoIDH, OC 17/02 Op.Cit. párr. 56-60.

²⁹⁵ Cfr. OC 21/14 Op.Cit. párr. 80,82 y 246.

²⁹⁶ Cfr. Ortega Velázquez, Elisa. Op. Cit. p.68

²⁹⁷ *Ibidem*. párr. 250-251.

²⁹⁸ Al respecto, distintos organismos han hecho patente efectuar no solo una entrevista, ya que la evaluación holística de un menor migrante envuelve coyunturas diferenciales a las de un adulto. Por ende, subrayan la importancia de ponderar el beneficio de la duda en todas las etapas de su procedimiento migratorio.

protección y de otras necesidades inmediatas como alimentación, higiene y servicios de salud.²⁹⁹

La CoIDH también ha señalado la importancia que exista la menor demora posible en la resolución de procedimientos que involucre a menores. Sin embargo, como se observó con antelación, el orden jurídico mexicano no especifica un trato diferencial para la resolución de la situación migratoria en casos de menores; pues para ambos casos (niños y adultos) la duración es de 45 días hábiles.

Respecto a la resolución de la solicitud, cuyo orden refiere a la tercera etapa de las garantías del derecho al refugio; la Corte Interamericana ha señalado que ésta debe estar expresamente fundamentada y así, ser comunicada al menor en un lenguaje adecuado a la edad y en presencia de su tutor. Anota también que en caso de ser positiva, el Estado debe adoptar medidas especiales para garantizar la integración social del menor.³⁰⁰

A nivel nacional, el Estado mexicano ha participado activamente en la emisión de estándares que coadyuvan en la garantía de un procedimiento efectivo de reconocimiento de la condición de refugiado de menores. Resalta el protocolo de evaluación inicial, resultado de un esfuerzo conjunto entre COMAR, ACNUR, el DIF, INM y UNICEF dirigido específicamente a funcionarios para la identificación de indicios de necesidades de protección internacional de niños migrantes.³⁰¹

El protocolo envuelve de forma positiva y general los estándares internacionales que han sido desarrollados a nivel regional e internacional para garantizar una evaluación inicial de menores en contexto de migración a propósito de identificar necesidad potencial a ser reconocidos como refugiados.

²⁹⁹ Este trato diferencial se justifica en la medida que un menor no acompañado, por ejemplo, son particularmente vulnerables a la trata infantil, explotación sexual y malos tratos Cfr. *Ibidem*, párr. 90-91 y 252-255.

³⁰⁰ Cfr. *Ibidem*. párr. 260-261.

³⁰¹ “La diferencia entre detectar indicios y determinar protección, en la primera intervención el entrevistador NO abunda en detalles ni califica sobre la posibilidad o no de dar protección como refugiado. La intervención de inicio tiene por objeto detectar y dar aviso a la COMAR” en ACNUR, *Protocolo de evaluación inicial para la identificación de indicios de necesidades de protección internacional en niñas, niños y adolescentes no acompañados o separados*, México, 2016, p.7

Sin embargo, también es posible observar que demarca una delimitación de garantía del derecho al refugio en México; ya que únicamente denota particularidades de identificación de indicios de protección internacional. Por eso, se concluye que es necesaria la implementación de más acciones a efecto de responder a todas las etapas que requiere un procedimiento del estatuto de los refugiados, y no solamente para atender una evaluación inicial.

Asimismo, el Comité de los Derechos del Niño ha hecho patente su preocupación por la ausencia de medidas adecuadas para ayudar y proteger a niños solicitantes de refugio, además porque en la práctica, las autoridades no efectúan un proceso efectivo previo a su retorno al país de origen. Esto es, las autoridades no determinan el interés superior o la necesidad de protección internacional o complementaria de los menores.³⁰²

También se ha informado sobre la urgencia de garantizar los derechos humanos a los migrantes menores a través de la armonización de normatividad en materia migratoria en el país; debido a que durante los procedimientos de resolución migratoria así como en el de reconocimiento de la condición de refugiado, los menores enfrentan violaciones a sus derechos humanos y no se reconoce su interés superior.³⁰³

Esto es, existe un terreno amplio de obligaciones específicas para dar tratamiento especial a menores en contexto de migración y que de conformidad con la reforma de 2011, dar cumplimiento cabal a las mismas es obligatorio para el Estado mexicano. Pero, en la práctica, prevalece un escenario crítico y de urgencia sobre el trato que recibe la población de menores migrantes en el país.

En ese ánimo, se insiste en la exigencia de efectuar procedimientos individualizados, justos y eficientes como respuesta a la obligación estatal de respeto y garantía del derecho a ser reconocido como refugiado de cualquier menor

³⁰² Cfr. ONU (2015) Op.Cit. párr. 57-59.

³⁰³ Cfr. Sin Fronteras IAP, noviembre de 2017. Op. Cit.

en relación a los principios jurídicos que deben regir su tratamiento; de lo contrario, las prácticas de devolución, serían contrarias al derecho internacional recordando que la base fundamental de la protección internacional de los refugiados es el principio de no devolución.³⁰⁴

4.2 Casos de repatriación

Es de vital relevancia señalar en este momento cómo la repatriación, retorno asistido o devolución a su país de origen supone ser en México “un beneficio llevado a cabo a petición expresa del extranjero; mismo que no haya solicitado asilo político o reconocimiento de la condición de refugiado”. Sin embargo, esta práctica ha sido constante y significativa a partir de 2014, año donde como se señaló con antelación, se observa un incremento de inmigración en el país.

Para cotejar lo anterior, a continuación se abordarán datos de instituciones públicas que reflejan un incremento de inmigración centroamericana 2014-2017 y que coincide con la detonación de devoluciones. Asimismo, se cotejará información sobre los registros mínimos de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR) sobre solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado en el mismo periodo.³⁰⁵

Lo anterior porque hace evidente cómo en la práctica, en México impera un escenario de acciones que contravienen los estándares que enarbolan el sistema de protección integral de los derechos humanos de menores en contexto migratorio.

En ese ánimo, en primer lugar, el propósito del siguiente Cuadro (7) es evidenciar el incremento de migrantes presentados por el INM a partir de 2014:

³⁰⁴ Cfr. CoIDH, OC 21/14 Op.Cit. párr. 244.

³⁰⁵ La Tabla 1,2 3 y 6 elaboradas en esta investigación anticipaban este objetivo, sin embargo, resulta trascendental retomar dicha información a efecto de sintetizar y evidenciar su relación e identificar sus causas y consecuencias.

Cuadro 7. Registro total de eventos sobre inmigración en México (2014-2017)

Año	Total de eventos registrados	Total de eventos centroamericanos mayores de 18 años	Total de eventos menores de edad	Total de eventos centroamericanos menores de edad
2014	127,149	118,446	23,096	22,519
2015	198,141	177,949	38,514	37,440
2016	186,216	150,035	40,114	37,938
2017	95,497	81,136	18,300	17,515

Fuente: Elaboración propia con datos de los Boletines Anuales Estadísticos de la SEGOB

Del análisis de este Cuadro se observa que además de un incremento constante y exponencial de migración en este periodo; más del 90% de los inmigrantes en México (adultos y menores) en el periodo observado son de origen centroamericano.

Ahora bien, a propósito de evidenciar una relación con el incremento de “devoluciones”³⁰⁶ efectuadas por las autoridades, en el siguiente Cuadro (8) se observan los registros en el mismo periodo de interés:

Cuadro 8. Total de devoluciones (2014-2017)

Año	Total de devoluciones	Total de devoluciones de centroamericanos mayores de 18 años	Total de devoluciones menores de edad	Total de devoluciones centroamericanos menores de edad
2014	107,814	104,269	18,169	17,921
2015	181,163	175,136	36,921	36,497
2016	159,872	117,792	38,555	37,759
2017	80,353	75,677	16,162	15,821

Fuente: Elaboración propia con datos de los Boletines Anuales Estadísticos de la SEGOB

³⁰⁶ Esta connotación es utilizada por los registros del gobierno refiriendo a la expulsión, deportación y retorno asistido de personas extranjeras, sin embargo, en nuestro caso, solo abordamos información que refiere a retornos asistidos en tanto “voluntad del migrante”.

Esto es, en un análisis comparado de las tablas anteriores se concluye que más del 90% del total de inmigrantes centroamericanos en territorio mexicano en el periodo estudiado, fueron devueltos a su lugar de origen. Con ello, el Estado asegura al usar el término “devolución” que en ninguno de estos casos existió necesidad de protección internacional.

Sin embargo, lo anterior difiere de las causas que originaron los desplazamientos de menores migrantes abordadas y sustentadas en esta investigación. En resumen, las causas que fueron identificadas son: violencia que se atribuye a grupos criminales; desprotección en su lugar de origen y violación a sus derechos humanos; además ACNUR resumió que más del 60% de los desplazamientos de menores centroamericanos han sufrido algún daño a su integridad y por tanto cuentan con necesidades de protección internacional.

En ese sentido, es conveniente observar en el siguiente Cuadro (9) el registro total de solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado informadas por la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados de 2014 a 2017:

Cuadro 9. Solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado y total de reconocimientos formal (2014-2017) ³⁰⁷

Año	Total de solicitudes de centroamericanos mayores de 18 años	Total de refugiados centroamericanos reconocidos	Total de solicitudes de centroamericanos menores de edad	Total de menores refugiados centroamericanos reconocidos
2014	1,769	413	75	22
2015	3,137	876	139	44
2016	8,059	2,808	229	102
2017	7,980	958	236	96

Fuente: Elaboración propia con datos estadísticos anuales de la COMAR

³⁰⁷ Es importante anotar que del total de solicitudes registradas en 2017; 7,719 se encuentran en proceso de resolución. Lo anterior, en relación a la emisión del “Acuerdo de suspensión de plazos y términos de los procedimientos de COMAR en la Ciudad de México” en DOF 30 de octubre de 2017.

Por un lado, esta información hace evidente nuevamente que más del 90% de las solicitudes corresponden a migrantes centroamericanos; por otro lado, su análisis refleja un aumento en la recepción de las solicitudes, confirmando cómo las autoridades actúan conforme a su obligación de informar al migrante sobre sus derechos. No obstante, los números limitados de resolución a favor sustenta que persisten evaluaciones precarias o ineficientes aun cuando el marco jurídico de observancia obligatoria para acompañar este procedimiento es amplio.

Los efectos negativos también se atribuyen a que la COMAR sufre una gran escasez de personal especializado y falta de fondos financieros. Luego del crecimiento exponencial del éxodo centroamericano en 2014; la Comisión recibió solo el 5.3% del total de los fondos federales para actividades relacionadas con la migración. En 2007, la COMAR recibió en promedio una petición de refugio por día; en 2016 un promedio de 24 solicitudes por día.³⁰⁸

También, los números limitados de resoluciones a favor son resultado del número elevado de desistimientos³⁰⁹ del trámite por parte de los migrantes; ya que en la mayoría de las ocasiones “el periodo que conlleva la resolución de procedimientos administrativos para la regularización o determinación de un estatus migratorio es prolongado [...] la calidad y eficiencia de los servicios migratorios es una recurrente fuente de quejas, problemática que se atribuye a la falta de capacitación del personal y procedimientos de resolución de trámites poco claros”.³¹⁰

³⁰⁸ Cfr. R. Casillas and R. Córdova Alcaraz, *Un vuelco de timón: Prioridades y estrategias para la migración en tránsito*. México, DF: Centro de Investigación y Docencia Económicas, Programa Interdisciplinario en Estudios Migratorios, DPM-04, April 2018 en Cornelius Wayne A. “Construyendo disuasión en la Era de Trump: Restringiendo el Asilo, Separando Familias y Criminalizando la Migración” Julio de 2018.

³⁰⁹ El abandono o desistimiento de la solicitud alude al acto unilateral que concluye (sin resolución) el procedimiento de reconocimiento, derivado de acciones atribuibles al solicitante.

³¹⁰ SEGOB (2014) Op.Cit. p.22.

De esta manera, el efecto inmediato de las formalidades de trámite de resolución de la condición de refugiado ante la COMAR son el abandono del mismo, tal como se observa en el siguiente Cuadro (10):

Cuadro 10. Información sobre solicitudes ante COMAR y número de desistimientos totales (2014-2017)³¹¹

Año	Total de solicitantes de la condición de refugiado	Total de abandonos
2014	2,137	767
2015	3,424	1,029
2016	8,796	2,534
2017	14,596	2,233

Fuente: Elaboración propia con datos de los Boletines Anuales Estadísticos de la SEGOB y datos anuales de la COMAR

Esto es, cada año el abandono de las solicitudes ha sido constante y corresponde al 30% del total; hecho que convalida que más allá de una “voluntad atribuible al solicitante” a abandonar el procedimiento, es resultado de las formalidades tardías requeridas por parte de las autoridades mexicanas.

Por la información de las tablas que anteceden, es indudable que los datos estadísticos públicos suponen ser fuente principal y obligada de cualquier interesado en dimensionar el fenómeno migratorio en México; sin embargo, su análisis también expone limitaciones ya que los datos no contemplan todos los escenarios de un menor en contexto migratorio; es decir, las necesidades de protección que registran las autoridades refieren sólo a menores no acompañados.

³¹¹ Para el análisis de la Tabla 10 señalamos 3 consideraciones:

1. El abandono o desistimiento de la solicitud alude al acto unilateral que concluye (sin resolución positiva o negativa) el procedimiento de reconocimiento, derivado de acciones atribuibles al solicitante.
2. Debemos aclarar que no fue posible elaborar un análisis específico de abandonos de solicitud por país de origen del migrante ya que los datos que ofrece COMAR al respecto son generales.
3. Los datos del año 2017, son preliminares en tanto que 7,719 solicitudes aun se encuentran en trámite a ser resueltas.

Luego, aún con advertencias, los datos revelan cómo en la práctica el derecho al reconocimiento de la condición de refugiado de menores centroamericanos en México no se garantiza. Esta afirmación ha sido sustentada al comparar el número de solicitudes ante COMAR y el número considerable de menores centroamericanos que registra el INM a través de la SEGOB como “presentaciones, alojamientos o aseguramientos”.

La presentación, alojamiento o aseguramiento de menores, se traduce en actos de detención. Esta, restringe la libertad de los menores centroamericanos y puede ser usada como herramienta para, ilegítimamente, desalentar la búsqueda de ser reconocidos como refugiados u otras formas de protección internacional.³¹²

Lo anterior es de vital relevancia porque se debe recordar y subrayar que los derechos humanos son universales, indivisibles, interdependientes y progresivos, y en la medida que se vulnera un derecho, el respeto, protección y garantía de otros derechos, también. Así, al incumplir el derecho a otorgar asilo, el Estado está vulnerando otros derechos como el derecho a ser escuchado, el interés superior, e incluso el derecho a la vida de cualquier menor migrante.

Es decir, de los indicadores factuales y la doctrina, se infiere cómo en nuestro país, la práctica que deriva de las obligaciones estatales de protección especial y reforzada hacia menores migrantes se resume en una función acotada por parte de las autoridades en alojar al menor en un lugar “especial” (o denominado estación migratoria) para luego, devolverlo a su país de origen sin realizar evaluaciones pertinentes para detectar indicios de necesidades de protección internacional.

4.3 Reflexiones desde las obligaciones jurídicas y la incidencia en la cultura de protección de derechos humanos a migrantes menores de edad

Hemos pretendido hasta este punto observar el fenómeno migratorio contemporáneo a través del ordenamiento jurídico de protección de los derechos

³¹² ACNUR, *Niños en fuga*, Washington, D.C, ONU (enero de 2014) p.12

humanos en el país. Pues ha sido la intención de abordarlo de esta manera como un terreno mínimo de garantía de los migrantes contra cualquier abuso de poder.

Se señaló cómo la condición particularmente vulnerable de menores migrantes redundaba en exigencia y quehacer adicional del Estado y la sociedad. En ese sentido, en los capítulos previos, se identificaron normas jurídicas específicas de orden nacional e internacional que han sido enarboladas a propósito de atender su situación particular.

Aunque se reconoce la labor y adopción de mecanismos y acciones progresistas hacia un modelo “más empático con sus necesidades y de protección integral”³¹³ de los derechos humanos de menores en contexto de migración en el país, no se deja de advertir que no han resultado en un cambio estructural del problema aquí abordado.

La CoIDH ha reconocido, por ejemplo, cómo las medidas especiales que un menor migrante requiere por su situación particular, y que “sean adoptadas por el Estado, pueden ser, por sí solas, insuficientes y deban, en consecuencia, ser complementarias a las que deban adoptar la sociedad y la familia. En esa perspectiva, el ámbito de protección no se limita a su relación con el Estado sino se extiende a la que tenga o deba tener con la sociedad, relación que el Estado debe, por su parte, posibilitar y garantizar”.³¹⁴

Luego, por lo anterior expuesto respecto al problema que obstaculiza el respeto pleno de sus derechos humanos y en consideración de la juridificación de su lectura; su estudio, comprensión e impulso constituye un paso preliminar para transformar el pensamiento del estudiante, funcionario, ciudadano, defensor y del migrante en la enseñanza y exigencia de sus derechos humanos en México.

³¹³ Fuentes P. Dalia Berenice, Op.Cit. p. 342.

³¹⁴ CoIDH, OC- 21/14, Op.Cit. párr. 66.

Las líneas transcritas permiten precisar que no hay duda que la promoción de una cultura jurídica en derechos humanos constituye el pilar elemental de garantía contra la intolerancia y la impunidad.

Conclusiones

1. En el desarrollo del primer capítulo se dejó claro que si bien los movimientos poblacionales han edificado y transformado el curso de la humanidad; las características y objetivos específicos por los cuales lo hacían en el pasado difieren de los actuales. Por ello, al detectar y desarrollar la característica de México como país de inmigración y su relación particular con Centroamérica, se explicó la importancia de observar la aceleración de migración de menores centroamericanos a través de nuestra frontera bajo premisa de hechos violentos de distinta causa y magnitud en esta región del mundo.

2. Al ser la migración de menores un fenómeno contemporáneo de características únicas, se concluye que la migración es un tema inagotado, dinámico, que evoluciona y debe ser estudiado de forma distinta según el tiempo. Por eso, el desplazamiento forzado, en su lectura reciente, se configura como una de las causas con mayor efecto negativo en la persona humana, pero particularmente en el caso de menores cuya situación es vulnerable; tema que debe ser prioritario en la agenda nacional e internacional de los Estados.

3. En el segundo capítulo se explicó que los derechos humanos son prerrogativas que todas las personas tenemos por el simple hecho de existir, mismos que derivan en obligaciones y deberes específicos para el Estado. Lo anterior confirma cómo su lectura comporta implicaciones de fondo jurídicas, que en el caso específico de México, la herramienta obligada para su comprensión es la reforma constitucional de 2011.

4. Luego, en relación al contexto identificado en 2014 se reiteró el impacto directo de la reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011 en la migración en dos sentidos: por el ámbito personal de aplicación de los derechos reconocidos; y por el ámbito de interpretación de normas jurídicas sin criterio jerárquico cuando esta favorezca más al individuo. En ese sentido, se identificó y desarrolló el *corpus juris* específico de protección de los derechos de menores migrantes, que por su situación particularmente vulnerable, comporta obligaciones

estatales de carácter reforzado o especial para promover, respetar, proteger y garantizar la realización efectiva de sus derechos.

5. Ahora bien, además de derivar en obligaciones de alcance adicional para el Estado, los derechos humanos de los niños derivan en obligaciones que se extienden a la sociedad y la familia. En ese sentido, se observó el panorama a nivel ciudadano que impide la realización efectiva de los derechos de las personas migrantes y perpetúa prácticas discriminatorias en México.

6. En el tercer capítulo se planteó cómo particularmente en 2014 se implementaron y modificaron disposiciones normativas a objeto de encauzar el fenómeno migratorio en el país. Además se observó la actual incidencia colectiva de organizaciones especializadas en el tema para la elaboración de política pública. Lo anterior es de particular importancia porque confirma cómo el Estado ha dejado de ser la unidad absoluta de organización política y social en áreas que eran de su control exclusivo al interior y en sus relaciones internacionales.

7. En respuesta a las obligaciones jurídicas que emanan del marco constitucional, se identificó la esencia positiva de las nuevas prácticas adoptadas. Sin embargo, se advirtió la implicación aún precaria de las autoridades migratorias y conexas en relación al respeto y garantía de protección especializada hacia menores en referencia a la falta de recursos humanos, presupuestaria, material y de capacitación de funcionarios públicos.

8. La referencia a estadística pública fue clave para el desarrollo de la presente tesis en el periodo 2014-2017. Su observación detallada permitió inferir en tres sentidos: el incremento de inmigrantes centroamericanos menores hacia México; la necesidad de protección internacional que los acompaña, y el incremento de devoluciones registradas.

9. Bajo esas consideraciones, en el cuarto capítulo se ponderó la obligación de las autoridades migratorias para efectuar una evaluación medular bajo estándares internacionales identificados a propósito de la realización efectiva del derecho de

cualquier menor a ser reconocido como refugiado, pues se observó que cada caso comprende una particularidad única.

10. No obstante, se detectó que en la práctica, no se garantiza este derecho y por ende, contraviene la realización efectiva de obligaciones que devienen del *corpus juris* de protección de los derechos humanos de niños en contexto de migración. Esto se transcribe en el incumplimiento de obligaciones de carácter reforzado del Estado mexicano hacia menores migrantes. Pues se observó la prevalencia de prácticas discriminatorias, la reticencia adecua disposiciones de carácter interno; al tiempo que no se ha conducido para prevenir y resarcir hechos que vulneran derechos humanos registrados e imputados a servidores públicos.

11. En ese ánimo, en el capítulo cuarto se comprobó que en el país impera un terreno jurídico vasto que reconoce derechos y comporta obligaciones de carácter especial que acompaña la situación vulnerable de menores migrantes a partir de 2014; sin embargo, se explicó que no ha resultado en un cambio estructural positivo pues en el ejercicio, la obligación de respetar, promover, proteger y garantizar sus derechos se acota a la “presentación” y posterior “devolución” no solo de menores, sino de la mayoría de la población migrante.

12. Esto es, el camino de protección integral de derechos humanos en México no está obstaculizado de forma, sino de fondo. Por ende, como idea conclusiva de este capítulo se plantea que el problema de afectación de menores migrantes no se resuelve con la adopción de mecanismos normativos sino además del impulso hacia una conciencia colectiva (de las fuerzas públicas y de la sociedad) con percepción humana y jurídica de un menor en tanto sujeto de derechos; pues es sin duda la antesala de aproximación hacia el reclamo y realización de los mismos.

Fuentes de consulta

Bibliografía

Anaya M. Alejandro, *Los derechos humanos en y desde las Relaciones Internacionales*, CIDE, México, 2014.

Arango, Joaquín; *Las leyes de las migraciones de E. Georg Ravenstein, cien años después*, Reis, 1985.

Artola, Juan, “Las migraciones en la Agenda Internacional”, en *Migraciones en el sur de México y Centroamérica*, Ed. Porrúa, México, 2008.

Becerra, Ramírez, Manuel. *Artículo 1o., tercer párrafo. Prevenir, investigar y reparar como deberes del Estado frente a las violaciones de derechos humanos*, IIJ, México, 2013.

Becerra Ramírez. Manuel, *Derecho Internacional Público*, UNAM, México, 1997.

Blanco, Cristina; “Enfoques teóricos y metodológicos” en *Las migraciones contemporáneas*; Alianza; Madrid, España; 2000.

Bravo Roberto, García Daniel, Ortega Ricardo y Robles José; “Deberes específicos de prevención, investigación y sanción” en *Metodología para la enseñanza de la reforma constitucional en materia de derechos humanos*, CDHDF, México, 2013.

Brownlie Ian, *Principles of International Law*, Oxford, Clarendon Press, 1966.

Burgoa Orihuela, Ignacio, *Las garantías individuales*, Porrúa, México, 2004.

Crawley, I., “Child First”, *Migrant Second: Ensuring that Every Child Matters*, Londres, ILPA, 2006.

Diccionario Jurídico Tomo II (I-Z); Buenos Aires, Rubinzal-Culzoni Ed., 2012.

Elizondo G. Fernando “El derecho a la igualdad, el principio de no discriminación y los grupos en situación de vulnerabilidad en México” en Elizondo G. Fernando y Martínez G. Minerva (comp.) *La protección de los grupos de vulnerabilidad en el sistema interamericano de derechos humanos*, UANL, México, 2015.

Estrada Adán, Guillermo E. “La protección internacional de los derechos humanos: aspectos generales (los derechos humanos en el marco internacional)” en *Manual de DIDH*, Porrúa, México, 2014.

Estrada Adán, Guillermo E. “La protección de la persona humana en derecho internacional” en *Manual de DIDH*, Porrúa, México, 2014.

Estupiñan-Silva, Rosmerlin, “La vulnerabilidad en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos: esbozo de una tipología” en *Cahiers Européens*, Universidad de París, 2014.

Fanlo, Isabel, *Derechos de los niños: una contribución teórica*, Fontamara, México, 2008, 214pp.

Fernández C. Romani, Carlos, “El derecho internacional de los derechos humanos” en *Manual de DIDH*, Porrúa, México, 2014.

Fredman, Sandra, *Human Rights Transformed. Positive rights and positive duties*. USA, Oxford, 2008.

Fuentes P. Dalia Berenice, “Principios de aplicación de los derechos de las y los niños: autonomía de la voluntad, interés superior y prioridad en Guillermo E. Estrada y Carlos F. Casadevante (coord.) *Manual de DIDH*, Porrúa, México, 2014.

González Contró, Mónica, *Derechos de niñas, niños y adolescentes*, IIJ, UNAM, 2013.

González Contró M; Mercer R; Minujin Alberto; *Lo esencial no puede ser invisible a los ojos: pobreza e infancia en América Latina*; UNAM-IIJ; México, 2016.

Gros Espiell, Héctor, *La Convención Americana y la Convención Europea de Derechos humanos. Análisis comparativo*, Santiago de Chile, 1991.

Guevara B. José Antonio, *Marco Institucional y normativo en materia de migración internacional en México: análisis y propuestas*, INEDIM, México, 2011.

Imaz Bayona, Cecilia, *La nación mexicana transfronteras. Impactos sociopolíticos en México de la emigración a Estados Unidos*, México, FCPyS, UNAM, 2006, 149pp.

Koser, Khalid, *International Migration*; New York, Oxford University, 2007, 140pp.

Lorenzen J. Matthew; “Características, tendencias y causas de la migración de niñas, niños y adolescentes desde, hacia y en tránsito por México, 2011-2016” en *La situación demográfica de México*, CONAPO, México, 2016.

Lozano Contreras, José Fernando, *La noción de la debida diligencia en la codificación y la jurisprudencia internacionales*, tesis doctoral de la Universidad de Alicante, España, 2005.

Márquez Covarrubias, Humberto; *Diccionario crítico de migración y desarrollo*; Porrúa, México, 2012.

Newland, Kathleen, “Las redes migratorias como recurso de desarrollo: más allá de las remesas”, en *Migraciones: Nuevas Modalidades en un mundo en movimiento* (Cristina Blanco Ed.) Anthropos; Observatorio Vasco de la Inmigración; 2006.

Ortega Velázquez, Elisa; *Estándares para niñas, niños y adolescentes migrantes y obligaciones del Estado frente a ellos en el sistema interamericano de derechos humanos*; UNAM, IIJ; México 2017; 151pp.

Ortíz Ahlf, Loretta; *Derechos humanos de los indocumentados*, México, Tirant lo blanch Ed, 2013.

Pina Vara, Rafael; *Diccionario de los órganos de la Administración Pública Federal*; México, Porrúa, 1983.

Saavedra, Pablo, “La Corte Interamericana de Derechos Humanos. Las reparaciones ordenadas y el acatamiento de los Estados” en *Juan Carlos Gutiérrez (coord.) Los instrumentos de protección regional e internacional de los derechos humanos*. México, 2004.

Sandoval Mantilla, Alexandra, “Una nueva doctrina para entender los derechos de las niñas, niños y adolescentes en la jurisprudencia de la Corte Interamericana” en *Elizondo G. Fernando y Martínez G. Minerva (comp.) La protección de los grupos de vulnerabilidad en el sistema interamericano de derechos humanos*, UANL, México, 2015.

Serrano, Sandra, *Obligaciones del Estado frente a los derechos humanos y sus principios rectores: una relación para la interpretación y aplicación de los derechos*, IIJ, México, 2013.

Sepúlveda Carmona, Ma, Magdalena, *The Nature of the obligations under the international Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, Países Bajos, Intersentia, 2003.

Truyol y Serra, A. *Los derechos humanos*, Tecnos, Madrid, 1979.

Urbano R. Javier, *Una revisión general sobre los instrumentos jurídicos internacionales de protección migratoria*, México, UIA, 2007.

Valls Hernández, Sergio, *Constitución y derechos humanos, un nuevo panorama*; IIJ, México (2015) p. 558.

Villafuerte Solís, Daniel, Coord. *Migración, seguridad, violencia y derechos humanos, lecturas desde el sur*, México, Porrúa, 2011; 346pp.

Hemerografía

Almenara N. Silvia, “Entendiendo las migraciones forzadas a través de los estudios diaspóricos. Un análisis con perspectiva de género”. *Astrolabio. Revista internacional de filosofía*. No.19, 2017.

Anzít Guerrero, Ramiro y Fernández Hall, Lilian, “Maras, chicas o pandillas en Centroamérica y México” en *Historia Política y Social*, 2006.

Arango, Joaquín, “Enfoques y conceptos teóricos para explicar la migración” en *Revista Internacional de Ciencias Sociales*; No. 165, UNESCO, septiembre 2000.

Boraz, Steven y Bruneau Thomas, “La mara salvatrucha y la seguridad en América Central”; en *Military Review*, 2006.

Castilla J. Karlos, “Un nuevo panorama constitucional para el derecho internacional de los derechos humanos en México” en *Estudios Constitucionales*, Universidad de Talca, Chile, No.2, 2011.

Calderón C. Leticia, “La hospitalidad a la mexicana: algunos elementos a partir del nuevo marco legal hacia los extranjeros en México”. *Social and spatial inclusion of international migrants*. Universitá luav Venezia, Italia, julio 2016.

Colegio de la Frontera Norte, *¿Qué es el Programa Frontera Sur?* en Observatorio de legislación y política migratoria , COLEF-CNDH, México, Boletín No.1, Febrero 2016.

Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF), *Migrantes: Análisis de la situación de los derechos de las personas migrantes de origen extranjero en la ciudad de México 2007-2012*, México, CDHDF, 1era Ed, 2013.

CDHDF, “Migrar, un derecho en construcción”, *Dfensor*, CDHDF, No.7, Julio 2014, 64pp.

CDHDF, Informe anual 2014, balance “Acciones de promoción, defensa y fortalecimiento institucional”, Volúmen III, Ciudad de México, 2015.

Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), *Los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad de los derechos humanos*, México, 2017.

CNDH, Recomendación 42/2015 “Sobre el caso de violaciones a diversos derechos humanos cometidas por personal del INM adscrito al AICM en agravio de usuarios”, noviembre de 2015.

CNDH, Recomendación No. 68/2016 “Sobre el caso de violación al derecho humano al trato digno de personas en contexto de migración internacional”; 28 de diciembre 2016.

Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED), *Resultados sobre personas migrantes en Encuesta Nacional sobre Discriminación en México*, Enadis 2010, México.

Conde, Javier, “Opinión consultiva sobre niñez migrante no acompañada, presentada por la CDHDF a la Corte IDH” en *Dfensor 07*, México, julio 2014.

Coraza, Enrique; "Territorialidades de la migración forzada. Los espacios nacionales y transnacionales como estrategia política". *Especialidades, Revista de temas contemporáneos sobre lugares, política y cultura*; UAM; Vol. 4. Núm. 01, 2014.

Coraza, Enrique; "Migraciones forzadas en América Latina en perspectiva comparada". *Projeto história*; Sao Paulo, N.53, 2015.

Cornelius Wayne A. "Construyendo disuasión en la Era de Trump: Restringiendo el Asilo, Separando Familias y Criminalizando la Migración" Julio de 2018.

De la Madrid, Ricardo; *Reporte sobre la discriminación en México*, México, CIDE-CONAPRED, 2012.

Delaplace Domitille y Vázquez Daniel, "Políticas públicas con perspectiva de derechos humanos: un campo en construcción" en *Sur, Revista Internacional de Derechos Humanos*, Vol. 8 No. 14, junio de 2011.

Estévez, Ariadna, "Migración, globalización y derechos humanos, construyendo la ciudadanía universal" en *Cuadernos de América del Norte*, UNAM, CISAN, diciembre de 2008, 50pp.

Ferrajoli, Luigi, "Garantías", en *Jueces para la democracia* N.38, Madrid, 2000.

Ferrer Mac-Gregor E., Pelayo Moller C, "La obligación de respetar y garantizar los derechos humanos a la luz de la jurisprudencia de la Corte Interamericana" en *Estudios constitucionales*, Año 10, N.2, 2012, pp.141-192.

G. Gárate, Iván, "El derecho de acceso a la justicia y poder judicial: expectativas sociales y pendientes" en *Dfensor 06*, CDHDF, Ciudad de México, junio de 2013.

González Placencia, Luis; "El papel de las comisiones de derechos humanos de cara a la reforma constitucional de 2011" en *Dfensor*, CDHDF, Ciudad de México, junio de 2013.

Gil, A. Sandra; "Una sociología (de las migraciones) para la resistencia" en *Empiria*, No. 19, enero-junio 2010.

Kincaid, Douglas, "Demilitarization and security in El Salvador and Guatemala: Convergences of suches and crisis" en *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Volúmen 42, N. 4 (2000) pp. 39-58

Martínez Villa, Víctor Javier; "Derecho al libre tránsito" en *Programa Universitario de Derechos Humanos*, No. 32, UNAM, México, octubre de 2015.

María de J. Santiago-Cruz, "Migración y Transmigración en la frontera sur de México: reflexiones sobre su relación e impacto en el desarrollo local" en XII Reunión de Economía Mundial "Caminos para superar la crisis global", Universidad de Santiago de Compostela, España, Mayo 2010.

Nemecio Nemesio, Isabel M. “Discriminación y discurso de odio contra personas migrantes” en *Dfensor- Discurso de odio, poder y derechos humanos*, CDHDF, México, Febrero 2017.

Rodríguez, Ernesto, “Tendencias recientes de la migración centroamericana en tránsito irregular por México” en *Cuarto coloquio sobre migración internacional*, Chiapas, México, 2013.

Romano, Javier; Santamaría, Enrique; “Dispensar la “inmigración (o un intento de conocer mejor las movilidades y alteraciones sociales contemporáneas)” en *Athenea Digital N.18*; Universidad Autónoma de Barcelona, España; julio (2010); 17-29pp.

Sayad, Abdelmalek; “Estado, nación e inmigración, el orden nacional ante el desafío de la inmigración” en *Apuntes de investigación*; N.13, 1984.

Serrano, Sandra y Vázquez, Daniel; “ Principios y obligaciones de derechos humanos: los derechos en acción” en *Metodología para la enseñanza de la reforma constitucional en materia de derechos humanos*, CDHDF, México, 2013.

Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, *Marco jurídico del Protocolo de Atención para Niñas, Niños y Adolescentes Migrantes no Acompañados o Separados que se encuentren Albergados*, SNDIF, OIM, México, julio 2015.

Sin Fronteras IAP, “Alcance de la reforma constitucional en derechos humanos y la normativa en la agenda migratoria”, UNAM-UE, México, 2013.

Sin Fronteras I.A.P, *México y su Frontera Sur*, Sin Fronteras, México, 2005.

Urbano R. Javier, “Evolución histórica de la migración internacional contemporánea” en *Cuadernos de Migración Internacional*; No. 1, Universidad Iberoamericana, Programa de Asuntos Migratorios, 2005; 36pp.

Villalpando, Waldo, “El asilo en la historia” en la *Agencia de la ONU para los Refugiados*, ACNUR, 2001.

Fuentes electrónicas

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), “¿Cuál es el origen de la figura del asilo?” en *Descubre la historia*; URL:<https://eacnur.org/blog/origen-la-figura-del-asilo/> [Consulta: 17 de enero 2018].

ACNUR en *México* URL: <http://www.acnur.org/donde-trabaja/america/mexico/> [Consulta: 28 enero de 2018].

ACNUR, “Términos refugiados y migrantes” (22 de marzo 2016) URL:<http://www.acnur.org/noticias/noticia/preguntas-frecuentes-sobre-los-terminos-refugiados-y-migrantes/> [Consulta: 20 de enero 2018].

ACNUR, *El desplazamiento de población por guerras y persecución alcanza el nivel más alto jamás registrado* (2015) URL: <http://www.acnur.org/noticias/noticia/el-desplazamiento-de-poblacion-por-guerras-y-persecucion-alcanza-el-nivel-mas-alto-jamas-registrado/> [Consulta: 20 de enero de 2018].

ACNUR, *Preguntas frecuentes sobre los términos refugiados y migrantes*; agosto 2018, URL: <https://www.acnur.org/noticias/noticia/2016/3/5b9007344/preguntas-frecuentes-sobre-los-terminos-refugiados-y-migrantes.html> [Consulta: 10 diciembre 2018].

ACNUR, “Protección” URL: <http://www.acnur.org/que-hace/proteccion/> [Consulta: 9 de febrero de 2018].

ACNUR “Tendencias globales 2016” en *Estadísticas* (Julio de 2017) URL: <http://www.acnur.org/recursos/estadisticas/tendencias-globales-2016/> [Consulta: 20 de enero de 2018].

Christian Skoog, representante de UNICEF en México; Karina Arias Muñoz, miembro del equipo técnico del Senado; y el Grupo de Trabajo sobre Política Migratoria (GTPM) en Sin Fronteras IAP, 17 de noviembre de 2017 URL: <https://sinfronteras.org.mx/2739-2/> [Consulta: 7 de abril de 2018].

Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (CONABIO), *Frontera Sur* (2014) URL: <http://www.biodiversidad.gob.mx/planeta/internacional/frontera-sur.html> [Consulta: 24 de marzo de 2018].

CNDH, “La Comisión Nacional de los Derechos Humanos” en *Antecedentes* (2017) URL: <http://www.cndh.org.mx/Antecedentes> [Consulta: 1 de abril de 2018].

Comisión Nacional de Derechos Humanos, “Informes anuales de actividades” 2014, 2015, 2016 y 2017 en *Lista de informes* URL: http://www.cndh.org.mx/Informes_Anuales_Actividades [Consulta: 1 de abril de 2018].

CONAPRED, “Personas migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo” en 2º Foro de movilidad humana, CDMX, noviembre de 2017 URL: <http://copred.cdmx.gob.mx/storage/app/uploads/public/5a3/807/bed/5a3807bedddd90407525443.pdf> [Consulta: 13 de abril de 2018].

Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR), *Estadísticas (2013-2017)*, URL: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/290340/ESTADISTICAS_2013_A_4TO_TRIMESTRE_2017.pdf [Consulta: enero 2018].

Gobierno de la República, *¿Qué es el Programa Frontera Sur?* URL: <https://www.gob.mx/presidencia/articulos/que-es-el-programa-frontera-sur> [Consulta: enero de 2018].

Instituto Nacional de Migración (INM), “Programas del INM de Protección al Migrante” URL: <https://www.gob.mx/inm/articulos/conoce-los-programas-del-inm-de-proteccion-al-migrante?idiom=es> [Consulta: 24 de marzo de 2018].

INM, “Oficiales de Protección a la Infancia (OPI)” en *Acciones y Programas INM*, Gobierno, 11 de junio de 2017 URL:<https://www.gob.mx/inm/acciones-y-programas/oficiales-de-proteccion-a-la-infancia-opi> [Consulta: 6 de abril de 2018].

INM, Boletín No. 12/18 “INM rescata 153 migrantes en acciones coordinadas” en Gobierno, prensa, 10 de febrero de 2018 URL: <https://www.gob.mx/inm/es/prensa/inm-rescata-153-migrantes-en-acciones-coordinadas> [Consulta: 6 de abril de 2018].

Médecins Sans Frontières, *Forced to flee Central America's Northern Triangle*, Junio 2017, p. 8. URL:https://www.msf.org/sites/msf.org/files/msf_forced-to-flee-central-americas-northern-triangle_e.pdf [Consulta: 18 de diciembre 2018].

Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA), “Actualización sobre el Programa Frontera Sur de México” en Análisis, 6 de abril de 2015. URL:<https://www.wola.org/es/analisis/actualizacion-sobre-el-programa-frontera-sur-de-mexico/> [Consulta: 28 de marzo de 2018].

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) “Statistics” (2016) URL: <https://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/statistics.html> [Consulta: 27 de enero 2018].

UNODC, “Estudio mundial sobre el homicidio” en Resumen Ejecutivo (2013) p.1. URL:https://www.unodc.org/documents/gsh/pdfs/GLOBAL_HOMICIDE_Report_ExSum_spanish.pdf [Consulta: 27 de enero 2018].

Organización de las Naciones Unidas (ONU), “Derechos Humanos” en *Asuntos que nos importan* URL:<http://www.un.org/es/sections/issues-depth/human-rights/index.html> [Consulta: 6 de marzo de 2018].

Organización Internacional para las Migraciones (OIM), “Cifras sobre migrantes y su futuro: el foro de la OIM en París demuestra cómo los datos ayudan a gestionar la movilidad humana” en *Noticias* (2018); París; URL:<https://www.iom.int/es/news/cifras-sobre-migrantes-y-su-futuro-el-foro-de-la-oim-en-paris-demuestra-como-los-datos-ayudan> [Consulta: 15 de enero de 2018].

Secretaría de Gobernación (SEGOB), *Boletines Anuales Estadísticos (2013-2018)*, URL: http://www.politicamigratoria.gob.mx/es_mx/SEGOB/Boletines_Estadisticos [Consulta: enero 2018].

Sistema Continuo de Reportes de Migración Internacional de las Américas (SICREMI) “*El grado de migración irregular en las Américas*” (2014) URL:<http://www.migracionoea.org/index.php/es/sicremi-es/45-sicremi/publicacion-2014/informe-parte-i-esp/379-annex-1-the-extent-of-irregular-migration-in-the-americas-2.html> [Consulta: 17 de enero de 2018].

SICREMI, “Migración Internacional en las Américas” en *Grandes tendencias*; URL:<http://www.migracionoea.org/index.php/es/migracion-internacional-en-las>

[americas-2011/21-sicremi/publicacion-2011/sicremi-2011-es/29-resumen-ejecutivo-2011-es.html](#) [Consulta: 15 de enero de 2018].

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Manual de políticas públicas para el acceso a la justicia. América Latina y el Caribe*, Buenos Aires (2005) URL: [www.undp.org.ar/docs/Libros_y_Publicaciones/Manual_de_Políticas_Justicia.pdf](#) [Consulta: 28 de febrero de 2018].

Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) “Tratados internacionales de los que el Estado Mexicano es parte en los que se reconocen derechos humanos” (2012). URL:[http://www2.scjn.gob.mx/red/constitucion/TI.html](#) [Consulta: 6 de marzo de 2018].

Sieber, José Francisco, en *Entrevista: experto de ACNUR analiza qué fuerza a los niños de Centroamérica a huir*, ACNUR, 12 de noviembre 2014. URL:[http://www.acnur.org/noticias/noticia/entrevista-experto-de-acnur-analiza-que-fuerza-a-los-ninos-de-centroamerica-a-huir/](#) [Consulta: 18 de enero de 2018].

Sistema Nacional del Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF) “Sesiona Grupo Técnico de la Mesa de Diálogo sobre Niñas, Niños y Adolescentes Migrantes No Acompañados” en *Gobierno*, 16 de mayo de 2016, URL:[https://www.gob.mx/difnacional/prensa/sesiona-grupo-tecnico-de-la-mesa-de-dialogo-sobre-ninas-ninos-y-adolescentes-migrantes-no-acompanados-47978](#) [Consulta: 10 de abril de 2018].

SNDIF, “Planes, programas e informes 2014 a 2017” en *Gobierno*, 6 de febrero de 2018 URL:[http://sitios.dif.gob.mx/transparencia/planes_programas_informes/](#) [Consulta: 10 de abril de 2018].

SEGOB, “Menores migrantes en México, extranjeros presentados ante las autoridades migratorias y mexicanos devueltos por EE.UU” en *Unidad de Política Migratoria*, México, 2015 URL:[http://www.politicamigratoria.gob.mx/work/models/SEGOB/Resource/2510/1/images/Menores%20migrantes%20feb%202015%2014042015.pdf](#) [Consulta: 13 de abril de 2018].

Uprimny Yepes, Rodrigo, “Control de convencionalidad y principio pro persona” en Videoteca de actividades de difusión de la cultura jurídica, SCJN, México, 1 de febrero de 2012, URL: [https://www.sitios.scjn.gob.mx/videoteca/reproduccion/89/Control%20de%20Convencionalidad%20y%20Principio%20Pro%20Persona](#) [Consulta: 24 de febrero de 2018].

UNICEF, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, *Por los derechos de la niñez migrante*, México URL:[https://www.unicef.org/mexico/spanish/proteccion_12170.htm](#) [Consulta: 6 de abril de 2018].

UNICEF, “Ana, Oficial de Protección a la Infancia” en UNICEF México, URL:[https://www.unicef.org/mexico/spanish/historiasdevida_12787.html](#) [Consulta: 6 de abril de 2018].

Zaldívar Lelo, Arturo “Bloque de constitucionalidad: contradicción de tesis 293/2011” en *Seminario Universitario de la Cuestión Social*, México, 12 septiembre de 2014 URL:<https://www.youtube.com/watch?v=S6lYgPUMw1A> [Consulta: 28 de febrero de 2018].

Marco normativo

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Convención de los Derechos del Niño.

Convención de Viena sobre el Derechos de los Tratados de 1969.

Convenio sobre Asilo Diplomático; 28 de marzo de 1954.

Convenio sobre Asilo Territorial; 28 de marzo de 1954.

Convención sobre el Estatuto de los Refugiados.

Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Declaración de Cartagena sobre Refugiados; noviembre de 1984.

Declaración Universal de Derechos Humanos.

Convención de los Derechos del Niño.

Ley de Migración.

Ley Sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político.

Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.

Manual de Organización Específico de la COMAR.

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.

Programa Especial de Migración 2014-2018.

Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados.

Reglamento de la Ley de Migración

Reglamento de la Ley Sobre Refugiados y Protección Complementaria.

Reglamento de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.

Acuerdo por el que se suspenden los plazos y términos de los procedimientos que lleve a cabo la Coordinación General de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados en la Ciudad de México.

Jurisprudencia y doctrina de organizaciones internacionales

ACNUDH, *Los derechos de las personas en situación de movilidad en México: una mirada desde los organismos del sistema de Naciones Unidas*, ACNUDH, 1a Ed, México, junio 2018.

ACNUR, *La Determinación del Estatuto de Refugiado ¿Cómo identificar quién es un refugiado?*, Módulo autoinformativo No.2, Suiza, 2005.

ACNUR, *Manual de procedimientos y criterios para determinar la condición de refugiado en virtud de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados*, Ginebra, enero de 1992.

ACNUR, *Directrices sobre protección internacional, la aplicación de las cláusulas de exclusión: el artículo 1F de la Convención de 1951*, 4 de septiembre de 2003. párr. 27,28.

ACNUR, *Niños no acompañados que huyen de Centroamérica y México y la necesidad de protección internacional*, Washington (2014), p. 8.

ACNUR, “Arrancados de raíz”, agosto de 2014.

ACNUR, *La situación de los refugiados en el mundo 2000*, 1era edición, España, Barcelona, Icaria, 2000.

ACNUR, *Niños en fuga*, Washington, D.C, ONU (enero de 2014) 15pp.

ACNUR, *Directrices de elegibilidad para la evaluación de las necesidades de protección internacional de los solicitantes de asilo procedentes de Guatemala*, enero de 2018, 66pp.

ACNUR; “Resumen de conclusiones sobre la protección internacional de personas que huyen de conflictos armados y otras situaciones de violencia” en *Proyecto de Derechos de los Refugiados*,;Universidad de Ciudad del Cabo, Sudáfrica; 13 y 14 de septiembre 2012.

ACNUR, *Directrices de protección internacional: solicitudes de asilo de niños bajo los artículos 1(A)2 y 1(F) de la Convención de 1951 y/o del Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados*, 22 de diciembre de 2009.

ACNUR, *Directrices sobre protección internacional No. 12: Solicitudes de la condición de refugiado relacionadas con situaciones de conflicto armado y violencia bajo el artículo 1A (2) de la Convención de 1951 y del Protocolo de 1967 y las definiciones regionales de refugiado*, 2 de diciembre de 2016.

ACNUR, *Protocolo de evaluación inicial para la identificación de indicios de necesidades de protección internacional en niñas, niños y adolescentes no acompañados o separados*, México, 2016.

Asamblea General de las Naciones Unidas, Resolución A/RES/166 sobre “Protección de los migrantes” de 24 de febrero de 2000.

Asamblea General de las Naciones Unidas, Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes, Agosto de 2016.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), *Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México*, OEA / Ser.LV/II. Doc.48/13 (30 de diciembre 2013).

Comité de Derechos Humanos, Observación General No 15 “*La situación de los extranjeros con arreglo al Pacto*”, Rev. 9 (Vol. I) Marzo 2005.

Comité de los Derechos del Niño, *Observaciones finales sobre los informes periódicos cuarto y quinto combinados de México*, 3 de julio de 2015, párr. 19.

Comité Permanente del ACNUR, “Formas complementarias de protección: su naturaleza y relación con el régimen de protección internacional” en *Reunión 18*, 9 de junio del 2000.

Comisión de Derechos Humanos, Observación General N. 31. *Naturaleza de la obligación jurídica general impuesta a los Estados parte en el Pacto*, Ginebra, Suiza, 29 de marzo de 2004.

Comisión de Derechos Humanos, *Naturaleza de la obligación jurídica general impuesta a los Estados Partes en el Pacto*, Observación General No. 31.

Corte IDH, Opinión Consultiva OC 21/14. *Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional*. Resolución de 19 de agosto de 2014.

Corte IDH, *Caso Comunidad indígena Yakye Axa Vs. Paraguay*, Sentencia de 17 de junio de 2005.

CoIDH, *Caso de los Hermanos Gómez Paquiyauri Vs. Perú*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de julio de 2004. párr. 164-167.

Corte IDH, *Caso Gelman Vs. Uruguay. Fondo y Reparaciones*. Sentencia de 24 de febrero de 2011.

Corte IDH, Diálogos. *El impacto del Sistema Interamericano en el ordenamiento interno de los Estados*, 1era ed. Buenos Aires, Argentina, 2013.

Corte IDH, Caso Masacres de Río Negro vs. Guatemala. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 4 de septiembre de 2012, serie C, núm. 25.

Corte IDH, Caso Familia Pacheco Tineo Vs. Bolivia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2013.

Corte IDH, Asunto de los Niños y Adolescentes privados de libertad en el “Complejo do Tatuapé” da FEBEM respecto Brasil. Resolución de la CoIDH de 25 de noviembre de 2008. párr. 12.

Corte IDH, Caso Rosendo Radilla vs. Estados Unidos Mexicanos. Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2009.

Corte IDH, Caso González y otras (“Campo Algodonero”) Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C No. 205.

Corte IDH, *Derechos y Garantías de Niñas y Niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional Opinión Consultiva OC- 21/14* de 19 de Agosto de 2014.

Corte IDH, *Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados*; Opinión Consultiva OC-18/03, Serie A, No.18, 17 de septiembre de 2003.

Corte IDH, *El derecho a la información sobre la asistencia consular en el marco de las garantías del debido proceso legal*, OC- 16/99, 1 de octubre de 1999.

Corte IDH, *Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño*, OC 17/02 28 de agosto de 2002.

Corte IDH, Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras (Fondo) Sentencia del 29 de julio de 1988, Serie c, N.4.

Corte IDH. *La institución del asilo y su reconocimiento como derecho humano en el sistema interamericano de protección. Interpretación y alcance de los artículos 5, 22.7 y 22.8, en relación con el artículo 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos*; OC 25/18 de 30 de mayo de 2018.

Organización de los Estados Americanos (OEA), *Relatoría Especial de Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias* (AG/RES 1404 XXVI-O/96 Y AG/RES 1480 XXVII-O/97).

OEA, *Programa Interamericano para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos de los migrantes, incluyendo a los Trabajadores Migratorios y sus Familias* (AG/RES. 2141 XXXV-O/05) del 7 de junio de 2005.

OIM, "Glosario sobre migración" en *Derecho Internacional sobre Migración*, 2006, Ginebra, N° 7, 87pp.

Organización Mundial de la Salud, *Informe mundial sobre la violencia y la salud*, Ginebra (2002).

ONU, Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes, Jorge Bustamante, México, 24 de marzo de 2009.

ONU, 48/117 Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos, Asamblea General, 85ª sesión plenarias, Guatemala (20 diciembre 1993). 4pp.

Organización de las Naciones Unidas para la Reducción de Riesgo de Desastres, *Terminología sobre reducción del riesgo de desastres*, Ginebra, Suiza (2009) 38pp.

Save the Children: Eglantine Jebb, founder of Save the Children, Information sheet 15, London, January 1994.

Senado de la República, "Comisión de atención a grupos vulnerables" en LXII Legislatura, México, Septiembre 2013.

SCJN, *Pronunciamientos de la interpretación del artículo 133 constitucional de jerarquía de tratados internacionales en el orden jurídico internacional*.

SCJN, *Diferencia entre leyes y reglamentos*, Semanario Judicial de la Federación, Segunda Sala, Tomo LXXII.

SCJN, *Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren niñas, niños y adolescentes*, SCJN, Coordinación de Derechos Humanos y Asesoría de la Presidencia.

SCJN, *Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que afecten a personas migrantes y sujetas de protección internacional*.

SCJN, *Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren a niños*, 2da Ed. México, 2014.

SCJN, *Contradicción de Tesis 293/2011*, entre las sustentadas por el Primer Tribunal Colegiado en materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito y el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito. Ministro Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, 3 de septiembre de 2013.

SCJN, Tesis de rubro: *Derechos a la vida y a la integridad personal. Su violación genera el deber del estado de investigar efectivamente los hechos respectivos*; 9a época; Tomo XXXIII, enero de 2011.

SCJN, *Contradicción de Tesis 293/2011*, entre las sustentadas por el Primer Tribunal Colegiado en materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito y el

Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito. Ministro Ponente:
Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, 3 de septiembre de 2013.