INCLUSIVE 1

Personas migrantes y sujetas de protección internacional

Serie de inclusión, derechos humanos y construcción de ciudadanía

20 AÑOS CONSTRUYENDO DEMOCRACIA

PNUD

20
AÑOS
INSTITUTO ELECTORAL
CIUDAD DE MÉXICO
CONSTRUYENDO DEMOCRACIA

CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO ELECTORAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO

Consejero presidente:	Mario Velázquez Miranda
Consejeras y consejeros electorales:	Myriam Alarcón Reyes Carolina del Ángel Cruz Yuri Gabriel Beltrán Miranda Mauricio Huesca Rodríguez Bernardo Valle Monroy Gabriela Williams Salazar
Secretario ejecutivo:	Rubén Geraldo Venegas

REPRESENTANTES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS ANTE EL CONSEJO GENERAL

Partido Acción Nacional:	José Manuel Delgadillo Moreno, propietario Ámbar Reyes Moto, suplente
Partido Revolucionario Institucional:	René Enrique Vivanco Balp, propietario Gerardo Iván Pérez Salazar, suplente
Partido de la Revolución Democrática:	Roberto López Suárez, propietario Yasser Amaury Bautista Ochoa, suplente
Partido del Trabajo:	Ernesto Villarreal Cantú, propietario Benjamín Jiménez Melo, suplente
Partido Verde Ecologista de México:	Yuri Pavón Romero, propietario Dafne Rosario Medina Martínez, suplente
Movimiento Ciudadano:	Armando de Jesús Levy Aguirre, propietario Hugo Mauricio Calderón Arriaga, suplente
Morena:	Julio César Garrido Carranza, propietario Juan Romero Tenorio, suplente

DIPUTADAS Y DIPUTADOS INVITADOS PERMANENTES DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS DEL CONGRESO DE LA CIUDAD DE MÉXICO

Partido Acción Nacional:	Diego Orlando Garrido López Jorge Triana Tena
Partido Revolucionario Institucional:	Armando Tonatiuh González Case
Partido de la Revolución Democrática:	Valentín Maldonado Salgado
Partido del Trabajo:	Leonor Gómez Otegui Circe Camacho Bastida
Partido Verde Ecologista de México:	Teresa Ramos Arreola Alessandra Rojo de la Vega Piccolo
Morena:	Donají Ofelia Olivera Reyes
Asociación Parlamentaria del Partido Encuentro Social:	Fernando José Aboitiz Saro Miguel Ángel Álvarez Melo

INCLUSIVE

1

Personas migrantes y sujetas de protección internacional

CIUDAD DE MÉXICO • 2019

COMITÉ EDITORIAL DEL INSTITUTO ELECTORAL
DE LA CIUDAD DE MÉXICO

Mauricio Huesca Rodríguez
Presidente

Juan Carlos Amador Hernández
Carolina del Ángel Cruz
Rosa María Mirón Lince
Vocales

Gustavo Uribe Robles
Secretario técnico

Contenido
Coordinación: Amanda Alemán Angelini, asesora "C" • Noemí Gómez Gutiérrez
Autores: Bauelpoeta • Libélula • Neira Ortega • Daniela Gutiérrez Escobedo •
Ana Claudia Coutigno Ramírez

Edición
Coordinación: José Luis García Torres Pineda, encargado de Despacho
de la Coordinación Editorial
Supervisión y formación: Kythzia Cañas Villamar, encargada de Despacho de la Jefatura
del Departamento de Diseño y Edición
Corrección de estilo: Itzel Amieva Pérez
Diseño editorial: Jose Luis Guerrero Hernández, analista diseñador
Diseño de portada: Yazmín Torres Ordóñez, analista diseñadora

Primera edición, diciembre de 2019

D.R. © Instituto Electoral de la Ciudad de México
Huizaches 25, colonia Rancho Los Colorines,
Tlalpan, 14386, Ciudad de México

www.iecm.mx

ISBN: 978-607-8605-25-5

Las opiniones expresadas por las y los autores no necesariamente reflejan la
postura de quienes editaron esta obra.

Impreso y hecho en México.
Ejemplar de distribución gratuita, prohibida su venta.

Índice

Bienvenida 7

Presentación 11

Introducción 15

Vivencias

Las dificultades de un migrante
Bauelpoeta (México) 25

Una migrante en territorio mexicano
Libélula (Venezuela) 33

Vicisitudes de migrar a Estados Unidos
Neira Ortega (México) 47

Análisis académico

Libertad personal y derecho a la libre circulación y residencia: una crítica al procedimiento de detención migratorio en México a la luz del debido proceso
Daniela Gutiérrez Escobedo 55

Personas migrantes y sujetas de protección internacional
Ana Claudia Coutigno Ramírez 95

Bienvenida

Todas estas historias me hacen quien soy, pero, si insistimos sólo en lo negativo, sería simplificar mi experiencia y omitir muchas otras historias que me formaron. La historia única crea estereotipos y el problema con los estereotipos no es que sean falsos, sino que son incompletos. Hacen de una sola historia la única historia.

[...]

Las historias importan. Muchas historias importan. Las historias se han usado para despojar y calumniar, pero las historias también pueden dar poder y humanizar. Las historias pueden quebrar la dignidad de un pueblo, pero también pueden reparar esa dignidad rota.

CHIMAMANDA ADICHIE[1]

El lenguaje condiciona la estructura de nuestro pensamiento e influye no sólo en la manera en la que hablamos, sino en cómo nos percibimos y percibimos a las otras personas. A través del lenguaje delimitamos nuestra forma de ver el mundo y supeditamos la pertenencia misma de las personas a ciertas categorías o grupos, en tanto consideramos que no encajan o salen de la norma por poseer ciertas categorías que determinamos como diferentes.

[1] *El peligro de una sola historia*, conferencia ofrecida en el marco del evento "TEDGlobal Ideas Worth Spreading" en Julio de 2009, Oxford, Inglaterra. Disponible en video y transcripción en <http://www.ted.com/talks/lang/spa/chimamanda_adichie_the_danger_of_a_single_story.html>.

La diversidad entre las personas siempre ha existido y, aunque de acuerdo con la normativa en derechos humanos todos los seres humanos nacemos libres e iguales, la realidad es que nuestra sociedad ha resaltado las diferencias de ciertas personas o grupos, y con ello propició condiciones de desigualdad que se han materializado en situaciones de exclusión, invisibilización, discriminación y marginación, así como en la construcción de prejuicios y estereotipos.

La invisibilización histórica y la marginación a la que estos individuos o grupos poblacionales han sido sometidos se han intentado revertir paulatinamente mediante la realización e implementación de políticas públicas, legislaciones y acciones específicas que reviertan las condiciones de desigualdad y discriminación que enfrentan, al mismo tiempo que atiendan sus necesidades particulares y los doten de las condiciones mínimas para el ejercicio pleno de sus derechos.

Con la aprobación de la *Constitución Política de la Ciudad de México* (Constitución local), la capital del país ha dado un gran paso para garantizar que estas personas, a las que la sociedad ha marginado y excluido por su pertenencia a cierto grupo, a las que puso en una condición de vulnerabilidad, sean capaces de exigir y ejercer derechos. Al nombrarlas, se las hizo visibles; su enunciación las reconoció como sujetos de derechos, al mismo tiempo que obligó a las autoridades de la ciudad a generar acciones específicas para garantizar que puedan ejercerlos.

Así, en el artículo 11, la Constitución local incluye a 14 grupos de atención prioritaria, conformados por personas que, debido a características comunes entre sí, sufren una desigualdad estructural que incluye la discriminación, la exclusión, el maltrato, el abuso, la violencia, así como obstáculos mayores para el pleno ejercicio de sus derechos y libertades fundamentales: mujeres; niños, niñas y adolescentes; personas jóvenes; personas mayores; personas con discapacidad; personas LGBTTTI; personas migrantes y sujetas a protección internacional; personas en situación de calle; personas privadas de su libertad; personas que residen en instituciones de asistencia social; personas de identidad indígena; personas afrodescendientes; minorías religiosas; y víctimas de violaciones a derechos humanos o de la comisión de delitos.

El Instituto Electoral de la Ciudad de México (IECM), en concordancia con la Constitución local, reconoce la importancia de incluir en su labor institucional acciones y programas específicos dirigidos a estos grupos de atención prioritaria, con el fin de fomentar el sentido de pertenencia y construir ciudadanía, y en aras de fortalecer el sistema democrático que rige a la Ciudad de México.

Entre estas acciones se encuentra editar publicaciones de divulgación que tengan el propósito de contribuir y fomentar el desarrollo de la cultura y la vida democrática en la Ciudad de México. Dentro de dichas publicaciones, esta institución decidió crear la serie editorial Inclusive.

Esta serie dedicará un tomo a cada uno de los 14 grupos de atención prioritaria reconocidos en la Constitución local; en ellos, las personas que pertenecen a estos grupos obtendrán información puntual que les proporcione herramientas para conocer y ejercer sus derechos, con el fin de formar ciudadanía. Además, Inclusive tiene como fin abrirles un espacio de expresión para que cuenten de viva voz los obstáculos y dificultades que han enfrentado a lo largo de su vida.

A ti, que estás leyendo estas palabras, te extiendo una cordial bienvenida a la serie Inclusive. Si perteneces a alguno de los grupos de atención prioritaria, espero que las vivencias y artículos contenidos en ella sean de utilidad en la actividad que desempeñas –sea en lo profesional o en la academia– y en la vida diaria. Y si no perteneces a ellos, espero que, a través del acercamiento a la experiencias de cada uno de los grupos de atención prioritaria, puedas deconstruir las percepciones que tienes sobre las personas que sí pertenecen, y construyas nuevas historias con menos sesgos, menos prejuicios y menos estereotipos. Deseo que Inclusive sirva para generar relaciones que garanticen la igualdad de oportunidades, así como condiciones de vida dignas para todas las personas que habitamos y convivimos en la Ciudad de México.

Mauricio Huesca Rodríguez,
presidente del Comité Editorial del Instituto Electoral
de la Ciudad de México

Presentación

Incluir a todas las personas: fundamental en la Agenda 2030

En 2015, los 193 Estados Miembros de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) adoptaron el documento *Transformar Nuestro Mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible* (Agenda 2030). El propósito de este acuerdo global es poner fin a la pobreza, luchar contra la desigualdad y la injusticia, así como hacer frente al cambio climático, sin que nadie quede atrás, para el año 2030.

Durante el proceso para integrar este documento hubo consultas públicas, entre ellas sobresalió la encuesta "*My World*", en la que más de ocho millones de personas de todo el mundo hicieron llegar, a la ONU y a las personas líderes mundiales, su opinión sobre los problemas fundamentales que debería abordar esta agenda. Asimismo, en su formación participaron especialistas, líderes, representantes de la sociedad civil y del sector privado, entre otros actores relevantes en el mundo.

La Agenda 2030 retoma, amplía y mejora los *Objetivos de Desarrollo del Milenio* (ODM) adoptados en la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas, en el año 2000, que estuvieron vigentes durante quince años. Así, incluye 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y 169 metas específicas que abarcan todas las dimensiones del desarrollo: la económica, la de medio ambiente y la social. Además, plantea acciones específicas que se pueden clasificar en cinco esferas: las personas, el planeta, la prosperidad, la paz y las alianzas.

La Agenda 2030 es un consenso *universal*, puesto que implica que los objetivos y metas son relevantes para todos los gobiernos y actores; *integral*,

lo que significa balancear las tres dimensiones del desarrollo sostenible –social, económico y ambiental–; e *inclusivo*, ya que implica el impulso a los países para ir más allá de los promedios. Dichos principios requieren, necesariamente, de la participación de gobiernos locales, la sociedad civil y el sector privado para lograr el cometido de transformar nuestro mundo.

El compromiso de *no dejar a nadie atrás* significa que los ODS no se pueden lograr sin la inclusión de todas las personas, particularmente de las más marginadas y en situación de vulnerabilidad. Es decir, hay un pleno reconocimiento de que no se puede alcanzar el desarrollo de manera sostenible sin realizar los máximos esfuerzos por incluir de manera efectiva a todas las personas en todos los aspectos del funcionamiento de nuestras sociedades.

En este sentido, los esfuerzos del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) con instituciones electorales como el Instituto Electoral de la Ciudad de México (IECM), tienen por objeto garantizar la igualdad y no discriminación en el ejercicio de los derechos político-electorales de la ciudadanía, así como fomentar la inclusión de todas las personas, principio que, aunque se trabaja de manera transversal mediante los espacios y esfuerzos de los diversos actores, está presente, ante todo, en tres ODS cuyos objetivos convergen en el compromiso para acabar con las inequidades, las desigualdades y la exclusión social. Avanzar en las metas de estos objetivos haría posible una participación política inclusiva, equitativa e integral.

En primer lugar, destaca el *ODS 16*, sobre "Paz, Justicia e Instituciones Sólidas", cuyo objetivo es promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todas las personas, y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles. Entre sus metas principales se encuentran promover y aplicar leyes y políticas no discriminatorias en favor del desarrollo sostenible, garantizar la adopción de decisiones inclusivas, participativas y representativas, y reducir la corrupción. Más aún, promueve el Estado de derecho como garante de los derechos humanos y de las libertades fundamentales. Estos aspectos son fundamentales para lograr la inclusión efectiva de todas las personas, en particular de las poblaciones profundamente vulnerables.

Destaca también el *ODS 10*, sobre "Reducción de las Desigualdades", el cual se enfoca en las brechas de disparidad que existen entre las personas, basadas en ingresos, género, edad, discapacidad, orientación sexual, raza, clase, origen étnico, religión, oportunidades, entre otras causas. Estas brechas socavan las condiciones de vida digna, así como el respeto y la garantía de los derechos humanos. Una de las metas principales del *ODS 10* es promover y potenciar la inclusión social, económica y política de todas las personas, lo cual obliga a las autoridades de todos los niveles de gobierno, así como a sus aliados estratégicos, a emprender acciones efectivas para reducir las brechas de desigualdad y favorecer la inclusión.

Por su parte, el *ODS 5*, acerca de "Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas", establece poner fin a todas las formas de discriminación y violencia contra las mujeres y niñas, y promover su empoderamiento; también facilitar la igualdad en el acceso a la educación, a la salud, al trabajo y una representación paritaria en los procesos de adopción de decisiones políticas y económicas. Una de sus metas más relevantes es asegurar la participación plena y efectiva de las mujeres y la igualdad de oportunidades de liderazgo en todos los niveles decisorios de la vida política, económica y pública.

Así, el PNUD tiene entre sus objetivos principales apoyar a los países para que generen políticas, alianzas, capacidades institucionales, resiliencia y soluciones basadas en el conocimiento experto y la práctica efectiva, en favor del desarrollo sostenible. En este marco de acción, el PNUD en México actúa con la vocación de contribuir a fortalecer el vínculo entre la democracia y el desarrollo, que son procesos que deben ir siempre de la mano. Esto se refleja en las aspiraciones a futuro de la Agenda 2030, que plantea un mundo en el que la democracia, la buena gobernanza y el Estado de derecho, junto con un entorno nacional e internacional propicio, sean los elementos esenciales del desarrollo sostenible. Esta aspiración, desde luego, se extiende al ámbito subnacional y local.

Si bien la fortaleza de la democracia se cimienta en sus procesos electorales, una sociedad en la que la democracia se ejerce de manera plena va mucho más lejos, e incluye las condiciones de libertad, las garantías y el

respeto a los derechos humanos, así como la participación y la inclusión de todas las personas, particularmente, aquellas que viven en condiciones de vulnerabilidad.

Para el PNUD en México, es un privilegio colaborar con el IECM en la serie Inclusive, ya que se vincula profundamente con nuestro mandato, incluidos los avances en la Agenda 2030. Particularmente, este vínculo se enmarca en el *ODS 17*, sobre las "Alianzas para Lograr los Objetivos", cuyas metas se enfocan en aumentar el apoyo internacional a la ejecución de programas eficientes de fomento de la capacidad, así como a promover la constitución de alianzas eficaces en las esferas pública, público-privada y de la sociedad civil, aprovechando la experiencia y las estrategias de obtención de recursos de alianzas, entre otras.

Estamos convencidos de que los esfuerzos realizados de manera conjunta aumentan la trascendencia, los alcances y el potencial de las acciones para el desarrollo, en este caso de la Ciudad de México y de quienes habitan en ella, así como también de aquellas personas que son originarias de la ciudad, pero residen en el extranjero. La serie Inclusive es un importante trabajo conjunto que permite centrar la mirada en quienes hasta ahora se han visto excluidos, y adoptar medidas para enfrentar las barreras que les impiden acceder a un desarrollo inclusivo y pleno, al tiempo que hacemos realidad el espíritu de la Agenda 2030 de no dejar a nadie atrás.

Lorenzo Jiménez de Luis,
representante residente, PNUD México

Introducción

*S. Lorena Cano Padilla**

Para finales del año 2018, el panorama en materia de migración y asilo internacional en México resultaba sumamente alentador, con novedosas leyes y reformas en la materia, y ya con algo de camino recorrido (como la *Ley de Migración* y la *Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político*, y las reformas constitucionales en derechos humanos, todas de finales del año 2011), otras con espíritu de encontrar armonización legislativa a favor de la protección de los derechos de las personas en movilidad (como la creación de la *Constitución Política de la Ciudad de México* y la publicación de la *Ley General de los derechos de Niñas, Niños y Adolescentes*, entre otras), sumado a un nuevo gobierno con ideales definidos, la expectativa era alta, sin embargo, pronto la realidad nos rebasó a todos y nos regresó a piso firme.

Ahora que el país se halla inmerso en una violencia recrudecida, con nuevas problemáticas y obstáculos, internos y externos, los fenómenos migratorio y de asilo, enfrentan uno de los peores momentos de su historia.

Nos encontramos ante uno de los momentos más fuertes de las últimas décadas en cuanto al retroceso de la protección y respeto de los derechos humanos de las personas en movilidad, , en el que han salido a la luz fuertes mensajes de xenofobia y discriminación en contra de aquellas personas en una situación particular de vulnerabilidad que salen de sus países buscando dignificar sus condiciones de vida: las personas migrantes, y de aquellas que salen para proteger su vida, libertad y seguridad, aquellas que tienen un

* Licenciada en Derecho por el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM). Realizó estudios de Derechos humanos y derecho comunitario en la Universidad Carlos III de Madrid. Maestra en Derechos Humanos por la Universidad Iberoamericana.

temor fundado de ser perseguidas en su país de origen: las personas refugiadas o que buscan protección internacional.

Bajo un esquema de austeridad y presión internacional, el Estado mexicano ha sido fuertemente rebasado en capacidades para proteger los derechos de los cientos de personas (muchas familiasentre ellas, incluida la niñez) que todos los días transitan por su territorio, aspirando a llegar al norte del país, todo para encontrarse con un poderoso imperio que les repele y expone al crimen y a la violencia que se vive en la frontera y que no cuenta con un plan de acción ni políticas claras de Estado para afrontar la situación.

Es así que algunos de los temas centrales (focos rojos) para traer a colación, a propósito de los artículos y crónicas recopilados en el presente trabajo y que no son más que una muestra de la crisis humanitaria por la que atraviesa México -igual que muchos otros países de la región, e inclusive países extracontinentales-, son los siguientes:

1. El insaciable problema (político)[1] de la restricción a la libertad personal de las y los migrantes en situación irregular, que si bien es claro que este tipo de privación de la libertad es inconstitucional por todas las características que le revisten, la judicialización de los casos en esta materia aún es muy escasa y las y los impartidores de justicia todavía se muestran reticentes a declarar estos actos como contrarios a "la ley suprema", llegando al extremo de detener a la niñez viajante, esté acompañada o no.

   Las condiciones de detención han llegado al extremo que han ocurrido

[1] Tildo de político el problema en virtud de que, por la situación geográfica de México, es un país que se ha considerado como el corredor de migrantes más grande e importante de todo el mundo, es decir, el país por donde más transitan personas en el mundo, al ser vecino de Estados Unidos de América, y si bien la migración es un tema plagado de política, el litigio de la materia no debería de verse afectado con esta visión. Este ha sido un factor relevante para la toma de decisión respecto de reconocer el libre tránsito de las personas en movilidad por territorio mexicano. Después de México-EUA, el segundo corredor más importante es Rusia-Ucrania.

Comunicado de prensa "Migración internacional en su máximo histórico", Banco Mundial, diciembre 2015, en <https://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>.

muertes dentro de las estaciones migratorias[2] (he tenido acceso a testimonios de personas que aseguran que son peores las condiciones de la reclusión migratoria que la penal).

También se observa una violación a la libertad de tránsito como derecho constitucional (artículo 11) al preverse en la *Ley de Migración,* las verificaciones de documentación migratoria en toda la extensión territorial del país, obligando también a las personas mexicanas a portar, en todo momento, documentos de acreditación de nacionalidad.

2. La separación familiar de las personas en movilidad, afecta los flujos migratorios mixtos en donde cada vez está más marcada la dificultad de las familias para reunirse luego de establecer su residencia, tanto en la modalidad de documentación migratoria por vínculo familiar, como en el acceso a la reunificación familiar de las personas reconocidas como refugiadas, dado el desborde y rezago en la gestión de solicitudes administrativas de esta naturaleza.
3. La violación al derecho humano (internacional) de solicitar y recibir asilo, así como los recientes Protocolos de Protección a Migrantes, mejor conocidos como el programa "MPP" (por sus siglas en inglés) y bajo el cual, Estados Unidos de América ha tomado la decisión de devolver a México a las personas solicitantes de asilo internacional para que aquí esperen su juicio de reconocimiento como personas refugiadas, aunados a las recientes publicaciones en aquel país respecto a negar el reconocimiento de la condición de persona refugiada, a quienes hayan transitado por otro país de manera previa, mejor conocido como "tercer país seguro".[3]

Por otro lado, los obstáculos que la legislación mexicana presenta para acceder al asilo, son factores fundamentales en la garantía de este derecho, por ejemplo, la inexistencia para solicitar el inicio del procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiado en aeropuertos internacionales y puntos fronterizos (la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados únicamente tiene

[2] Ver recomendación 77/2019 de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, en <https://www.cndh.org.mx/documento/recomendacion-772019>.

[3] Comunicado 14, de fecha 20 de diciembre de 2018 emitido por la Secretaría de Relaciones Exteriores de México, en <https://www.gob.mx/sre/prensa/posicionamiento-de-mexico-ante-la-decision-delgobierno-de-eua-de-implementar-la-seccion-235-b-2-c-de-su-ley-de-inmigracion-y-nacionalidad?idiom=es> y comunicado 159, de fecha 6 de junio del 2019, emitido por la Secretaría de Relaciones Exteriores de México, en <https://www.gob.mx/sre/prensa/avanzan-negociaciones-con-estados-unidos?idiom=es>.

presencia en seis estados de la república); la restricción temporal para presentar la solicitud en un plazo determinado (30 días hábiles) desde que se arriba al territorio, adicional a la falta de asesoría jurídica respecto del procedimiento, constituyen violaciones al debido proceso legal de las personas.

En esta problemática, también se deben tener en cuenta las crisis de países de la región -como es el caso de las personas nacionales de la República de Guatemala, la República de Honduras y la República de El Salvador (mejor conocido como el Triángulo Norte de Centroamérica)- azotados por la violencia y el crimen; asimismo, la República Bolivariana de Venezuela, fuertemente afectada por las graves violaciones a los derechos humanos de su población y otras circunstancias que afectan el orden público.

4. Letra muerta es lo relacionado con las reformas a la *Ley de Migración* del año 2011 respecto al acceso a derechos económicos y sociales, así como de acceso a la justicia.

   Pese a que la mencionada ley reconoce el ejercicio de derechos, independientemente de la situación migratoria de las personas, a la fecha, en la extensión territorial se exige regular estancia migratoria a las personas para, por ejemplo, acudir a juicios en materias familiar, penal, laboral, mercantil; las niñas, niños y adolescentes no pueden acceder a la educación formal sin contar con la Cédula Única de Registro de Población (CURP) y por tanto, sin regular su estancia, tampoco se permite el registro de nacimiento de infancia mexicana si sus padres no cuentan con documento migratorio, entre muchos otros ejemplos.

La Ciudad de México es una entidad clave en la participación y reconocimiento de derechos de las personas en movilidad al ser un paso "obligado" para las personas extranjeras, ya que, aunque geográficamente no se sitúe en la ruta terrestre de las personas en tránsito, es común que las personas busquen acceder a sus derechos asentándose por un tiempo en la capital del país. Asimismo, para las personas en tránsito internacional aéreo, el aeropuerto es uno de los principales puntos de llegada, al margen de los lugares turísticos. También es digno de mencionar que la Ciudad de México ha sido una de las pocas localidades que ha apoyado a las personas migrantes y refugiadas a facilitar trámites, como por ejemplo, documentos de identificación o brindar apoyos económicos para acceder a la documentación migratoria y

a servicios de salud -a través del seguro popular-, a realizar trámites relacionados con el estado civil de las personas -esto en las oficinas centrales-, o proporcionar acceso al seguro de desempleo, entre otros.[4]

Finalmente, debo hacer mención a que tanto el gobierno mexicano como sus ciudadanos, tenemos la obligación moral pero también jurídica de tener congruencia con las exigencias que lanzamos hacia el exterior, respecto del trato hacia nuestros connacionales y el trato que damos a nuestra propia migración, que en su aspiración debiera corresponder a un trato acorde con la dignidad de las personas, y de respeto irrestricto a los derechos humanos sin ningún tipo de diferencia por factores de discriminación. Es crucial mejorar la atención y apoyo que se brinda a los connacionales en retorno, ya sea forzoso (deportados) o voluntario, el cual, en este momento, se encuentra totalmente olvidado.

[4] Ver 4° Informe de Gobierno de la Ciudad de México, Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades, Sederec, pp. 99-117, en <http://www.sideso.cdmx.gob.mx/documentos/2017/informes_gobierno/sederec/4TO%20INFORME.pdf>.

Vivencias

- **Las dificultades de un migrante**

  Bauelpoeta (México)

- **Una migrante en territorio mexicano**

  Libélula (Venezuela)

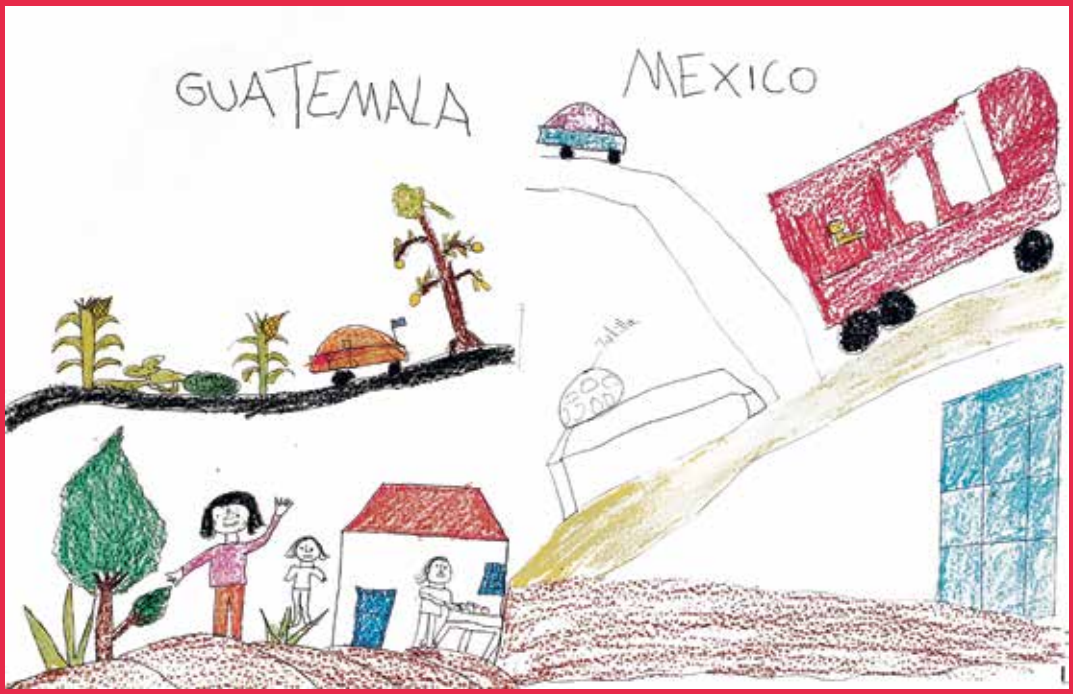
- **Vicisitudes de migrar a Estados Unidos**

  Neira Ortega (México)

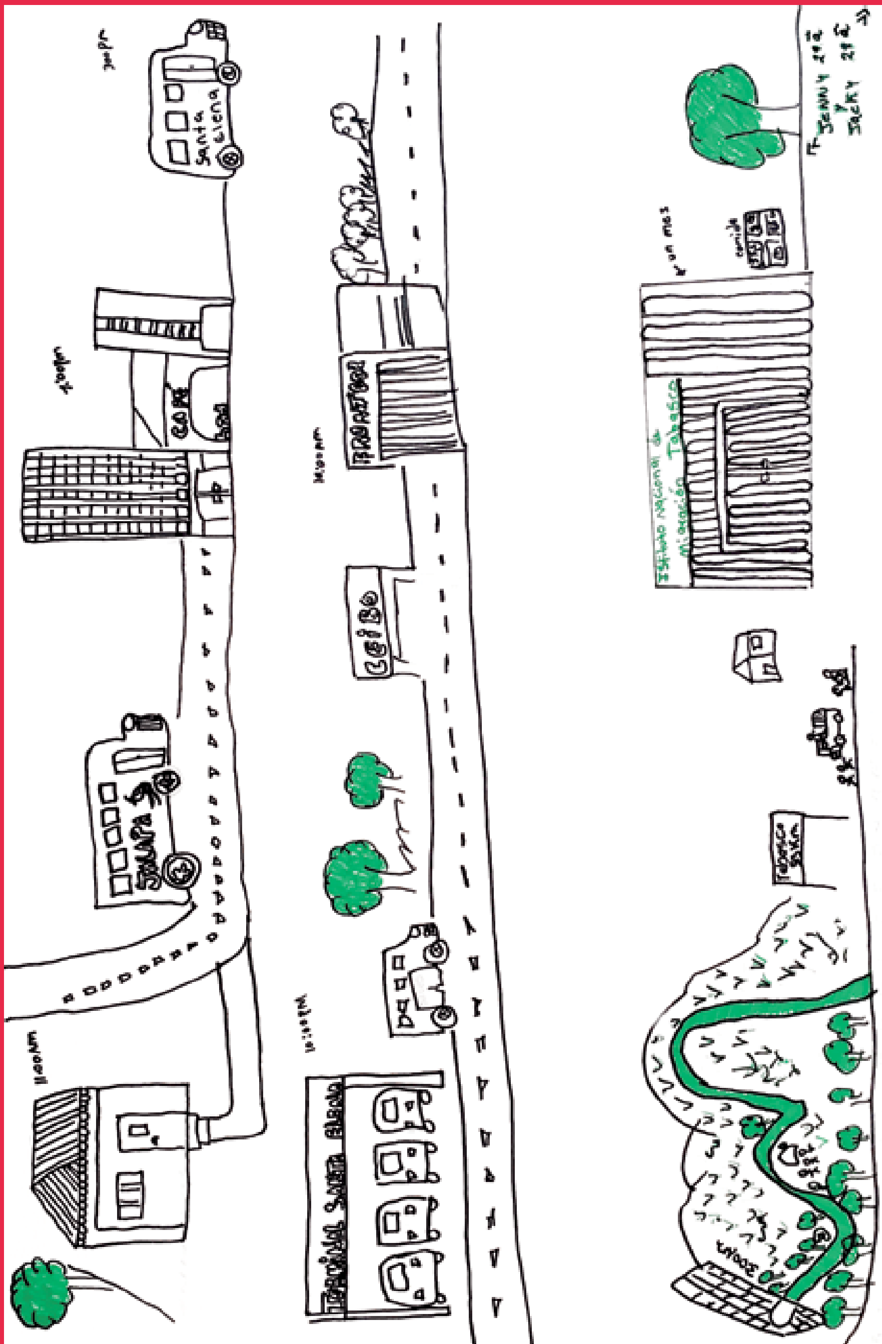
Agradecemos a Casa Mambré su contribución generosa a la edición de esta publicación al facilitar el acceso a su institución y la expresión plástica de algunos de los niños, niñas y adolescentes que atiende, quienes han plasmado en sus dibujos algo del sentir del grupo de atención prioritaria que es tema de este libro.

También agradecemos a Leticia Espinosa Bonilla, Juan Diego Torres Sánchez y César Elías Agúndiz Garzón, educadora y educadores de la Ludoteca Cívica del IECM, su valiosa intervención educativa con las niñas, niños y adolescentes para propiciar la libre expresión de sus vivencias.

Ambas aportaciones han hecho posible las ilustraciones de este libro.


GUATEMALA
MEXICO

Riccy G



Las dificultades de un migrante

Bauelpoeta (México)

No fue la pobreza lo que me obligó a dejar mi patria, sino la corrupción del gobierno, pues habían clausurado la fuente de trabajo. Durante varios años, mi familia intentó reabrirla, pero todos los intentos culminaron en fracasos, ya que las autoridades eran cada vez más corruptas.

A mis 19 años decidí buscar un nuevo futuro, en otro país. Había recibido una invitación, con todos los gastos pagados. Mi padre me convenció de quedarme tres meses más, ya que, ilusoriamente, se reabriría la fuente de trabajo, mas él no entendía que a las autoridades, que en teoría representaban a los afectados, otras personas ya las habían comprado con mucho dinero.

Pasaron los tres meses, con resultados negativos. No vislumbré esperanza alguna de solución a aquel conflicto. Fui a comprar el boleto de avión. Al volver a casa le dije a mi padre: "mañana me voy a Estados Unidos".

Salí en el año 2002. Tomé el avión rumbo a Guadalajara y de ahí al estado de Sonora. Era mi primer viaje en avión. No había desayunado. Tenía un hambre canina. Nos ofrecieron un bocadillo: un sándwich, que yo tanto aborrecía. Muy a fuerza lo comí. Ahí comprendí que el hambre es canija.

Llegando a Sonora tomé un autobús rumbo a Nogales. A medio camino había un retén de soldados. Al abrir la puerta del autobús apareció un hombre uniformado con vestimenta del gobierno mexicano, quien, con voz golpeada, interrogó a los pasajeros. Nos permitió marcharnos.

En Nogales me hospedé en el hotel en el que me habían indicado acudiría la persona que me ayudaría a cruzar la frontera. En el hotel hacía un calor insoportable. Había televisor y aire acondicionado, pero, para colmo, nada funcionaba. Ni aun después de un baño estuve tranquilo.

Mi habitación estaba en el segundo piso. Salí al pasillo. Mirando hacia la recepción, vi que un tipo ingresó al hotel y que se dirigió a la recepción, tomó la libreta de registro de los huéspedes y la leyó. Yo retorné a mi habitación.

A los dos minutos, el tipo tocó la puerta, me llamó por mi nombre. Le pregunté: "¿quién eres?"; me contestó: "vine por ti, soy el coyote", "¿quién te mandó?", "esto, este, este, este…", el tipo esperaba que yo mencionara un nombre. Le dije: "voy a llamar para saber si ellos te mandaron".

El tipo se fue de inmediato. Se me informó que a nadie habían enviado a verme y me pidieron que, por seguridad, me trasladara a otro hotel, en el cual encontré a un amigo que acompañaba a su hermana.

Ella cruzaría la frontera conmigo al día siguiente. Muy temprano comenzó nuestro recorrido por las montañas. Nos dieron dos galones de agua que debíamos compartir con una persona. Mi amigo me pidió que no abandonara a su hermana. Ella no estaba acostumbrada a caminar mucho y no tenía la condición suficiente para cargar esa cantidad de agua.

Yo solía caminar mucho los fines de semana, en el rancho. Tenía buena condición física. Yo cargué los galones. Tras una hora de caminata, el coyote realizó una llamada; 15 minutos después nos esperaban dos sujetos. Por la espalda, me jalan de la camisa, volteo y miro un cuchillo en mi espalda. Me dice: "detente y siéntate". En segundos nos detuvieron, se llevaron nuestro dinero y pertenencias.

Yo llevaba 200 pesos. A un sujeto le gustó mi cinto piteado, me pidió que se lo llevara; me lo quité y se lo aventé. Luego, le gustó la chamarra de otro compañero, le ordenó dársela, pero el coyote le dijo: "déjensela, la va a necesitar".

Se marcharon los bandidos. El coyote dio orden de continuar. Unas tres horas después, mi compañera estaba muy mal. Se retrasaba cada vez más cuando de repente gritó: "ya no puedo más". Se recostó en el suelo, bajo unos arbustos verdes. El día estaba muy soleado; ella ya no podía seguir. Me detuve para auxiliarla.

Otro compañero ya también se había cansado y se detuvo. Tras una breve pausa continuamos la marcha. El coyote y el resto del grupo se habían alejado. En el rancho, yo había aprendido a ubicar animales identificando sus huellas. Me fui al frente siguiendo las pisadas de los caminantes.

Como unos 20 minutos después los alcancé. Se habían detenido, ya que adelante había una camioneta de inmigración, expectante de quienes cruzaran para capturarlos. Ya estábamos unos metros adelante de la línea divisoria.

Mediante señas, el coyote nos instruyó avanzar agachados hacia donde se encontraban él y el resto, recostados. Al verme a un lado de la hermana de mi amigo, el coyote me dice: "muévete de aquí, no quiero que nos miren". Al retirarme dejé los dos galones de agua.

Yo aún no había tomado agua, porque no sabía qué tanto nos faltaba de caminata. Quería asegurar una reserva suficiente para saciar una próxima sed más demandante y para no deshidratarme.

Al caer la tarde, el coyote quería abusar de la joven. Ella le advierte: "le voy a decir a mi primo lo que quieres hacer". El coyote responde: "¿y quién es tu primo?". La joven le contesta: "el que los manda". Al darle el nombre, el frustrado galancete desistió de su propósito, y la colocó al frente.

Nos indicó que era hora de continuar, así que fui por mis dos galones de agua. Se la habían tomado. Ya no quedaba ni gota. Caminamos toda la tarde y toda la noche. De repente se detuvieron todos, yo iba en la retaguardia, y me tropecé. Ellos corrieron hacia atrás. Se habían encontrado una camioneta de inmigración, sola. Los agentes merodeaban por ahí, oyeron nuestro ruido y corrieron a la camioneta. Corrimos y, recostados, nos ocultamos en unos pequeños matorrales.

El coyote nos ordenó cerrar los párpados, ya que ellos utilizaban luz infrarroja y podían detectar nuestros ojos al mirar hacia la luz. La hermana de mi amigo extrajo una figura de un santo milagroso y se puso a rezar, en voz baja.

A pocos metros se escucharon pasos, pero no encontraron nada. Se marcharon y el coyote nos dio la orden de continuar. A las seis de la mañana pasaríamos por un lugar donde los agentes tenían perros. Aprovecharíamos justo el cambio de turno. Debíamos no detenernos, seguir corriendo. Logramos pasar por una alcantarilla vacía, muy corta, y llegamos al lugar a donde acudirían por nosotros.

A las 11 de la mañana del día siguiente llegamos al punto. Nos dieron comida. Parecíamos animales hambrientos: en cuestión de minutos ya nada sobraba de comida. De inmediato devoramos aquellos pollos asados. Al atardecer nos informaron que en unos minutos llegaría una camioneta y, al grito del coyote, debíamos correr y subirnos en la caja del vehículo.

Éramos más de 10 personas. A la hermana de mi amigo le asignaron lugar en la cabina, con el coyote y el conductor. Los demás estábamos apretados, encimados. Al subir el último inmigrante, el conductor aceleró la camioneta a una velocidad superior al límite permitido, a un lado de la autopista.

Al llegar a una ciudad de Arizona, bajó primero Dulce, la hermana de mi amigo, y le informó a Ambrosio, primo suyo, lo que yo había hecho por ella. Ambrosio dio indicaciones para que yo abordara un automóvil. Los compañeros fueron llevados al sitio donde reúnen a los inmigrantes para trasladarlos a su último destino.

Llegamos a casa de unos familiares de Dulce. Después de una opípara comida y una larga plática, me despidí. Nunca más volví a ver a Dulce y a su familia. Ambrosio me llevó a su casa y, al día siguiente, a Los Ángeles, donde me entregó con un pariente. Nos acompañaban dos inmigrantes, al parecer familiares.

Después me llevaron a la casa de una tía mía. Por fin, después de cuatro días de fatigoso viaje desde México, llegué a mi destino. Unos días después, llegaron otros familiares, quienes me llevaron al estado de Oregón.

De inmediato busqué trabajo. Encontré dos ofertas, una de lavaplatos, donde laboré tres días, no de tiempo completo, y en un viñedo, de siete días continuos. Ahí trabajé una temporada. Después, fui a trabajar en la construcción, y luego en una fábrica de chocolate.

En esta empresa ocurrió mi primera discriminación. Betty, la hija de John, el dueño de la fábrica, nos decía *que estábamos locos, que mucho dinero*. Desde el primer día le noté un odio racial hacia los hispanos.

El mayordomo, David, era muy amable, muy bueno. Trataba de negociar el aprendizaje y pedía aumento para los empleados. Después de varios meses, David renunció. El propietario retiró los proyectos acordados con él para evitar que fuera inversionista en el negocio.

Llegó un nuevo mayordomo, Humberto Reyes, un latino de Puerto Rico, serio, taciturno. Lo primero que hizo fue bajarme el sueldo. Así, sentí mi segunda discriminación. Reclamé la integridad de mi sueldo. Nunca me dieron respuesta.

Tras unos meses, aumentó demasiado el trabajo. Un truculento y lucrativo método de trabajo del mayordomo le había funcionado de maravilla. Decía que había llegado una enorme orden de trabajo, que debíamos tenerla lista

en tal fecha. Yo ya no tenía acceso a la información de los montos de las órdenes ni de las fechas. Eso me impedía organizarme como antes.

Si se terminaba la orden antes de la fecha anunciada, Humberto llegaba con otra *gran* noticia: había llegado otra orden enorme. Trabajábamos hasta 18 horas diarias, sin descanso, los siete días de la semana. Fue en esta ocasión que Betty nos gritó: "ustedes están locos, mucho dinero".

Ella no sabía que no nos pagaban las horas extras. Nos pagaba igual a todos los latinos, menos a Humberto. Él recibía su cheque con la suma completa porque había firmado un contrato. Días después, llegó una persona del correo postal a recoger los chocolates de un pedido. Al ver al mayordomo le dijo: "tú no eres mexicano, tampoco americano, eres filipino". Humberto le contestó: "tu chingada madre".

Nada objetó el empleado postal y nunca regresó. Tal vez Humberto lo había reportado a la oficina postal. La semana siguiente llegó otro empleado a recoger el pedido, contento y feliz, porque había trabajado 70 horas. Cuando se marchó, Humberto les dijo a los trabajadores: "¿como ven?, este tipo está loco". Le pregunté por qué y me respondió: "las personas que trabajan tanto están locas".

Todos nos quedamos callados. Al ver que nadie se reía dijo: "¡ustedes no trabajaron tanto!". Luego de un conteo rápido, Humberto se dio cuenta que habíamos laborado más de 90 horas semanales. Habíamos cerrado la quincena con 193 horas, en jornadas sin horas de descanso. Yo estaba muy molesto con Humberto, pues me sentía muy discriminado. Después de varios días nos dejaron descansar 15 minutos, pero nos los descontaron del cheque.

Le reclamé. El muy cínico contestó que no lo sabía, que hablaría con John. Insistí que ya eran varios meses y no me habían dado respuesta. Me volvió a decir que iba a tratarlo con John. Le hice un reclamo más, por lo de la locura, por el exceso de trabajo. Me respondió que él estaba bromeando. Le contesté: "yo nunca he bromeado con usted".

Me pidió una disculpa. No la acepté: "más de un año trabajando y cuáles son mis beneficios". Me contestó que los inmigrantes no tenían ningún beneficio y me preguntó si yo conocía algún inmigrante con beneficios. Le respondí que sí, que a un tío le pagaban horas extras, días festivos y vacaciones. Luego me cambió el tema.

Se decía que si se lograba una reforma migratoria, la compañía nos ayudaría a arreglar los papeles para estar en la legalidad. Decidí hablar con John. Le pregunté a una compañera, Marisol, si podía apoyarme interpretando. Asustada, me pidió no hacerlo, que una vez habían corrido a un compañero por intentar hablar con John y que también Humberto le había prohibido interpretar para nadie.

Marisol insistió que no lo intentara, pero fui a la oficina y logré que John aceptara que Marisol me interpretara. Expuse mis quejas y le pedí que me explicara los beneficios que nos correspondían por el trabajo. Me contestó que ninguno porque éramos inmigrantes y no teníamos derechos.

De inmediato terminó la plática y le pregunté a Marisol si ella tenía beneficios. Contestó que no. Aun siendo ciudadana americana, era muy claro el racismo imperante hacia las personas hispanas. A pesar de que sabíamos que la empresa evadía el pago de impuestos, que elaboraba chocolates sin marca y pagaba con cheque personal para eludir los impuestos de los trabajadores y las horas extras, John me envió a platicar con Humberto.

Humberto ya estaba disgustado y procuraba crear un pretexto creíble para despedirme, pero no lo hacía por una importante razón: yo era el único que conocía a fondo todo el proceso de la elaboración del chocolate. Sabía que yo había logrado un método de producción más rápido. Humberto pretendía correr a casi todo el personal en días próximos. Dejaría a Marisol, quien a su vez me comentó que posiblemente me dejarían a mí y a otra persona más.

A otra compañera, María, le habían comentado que un americano llegaría a trabajar a la fábrica y que yo tendría que enseñarle todo lo que sabía. Yo ya me había prevenido. Esta nueva persona me sustituiría y a mí me despedirían. Días antes me habían pedido que escribiera en detalle el proceso mencionado. Deliberadamente, escribí pasos erróneos. La fórmula estaba grabada sólo en mi mente. Nadie más la conocía.

Mediante esa fórmula había incrementado 70% de la producción. John me mandó a negociar con Humberto. Pedí la recuperación del monto que me habían disminuido y un aumento adicional, de lo contrario renunciaría. Aceptó mi propuesta con la condición de enseñar a una persona que pronto llegaría, y que tendría que revelar la fórmula. Le pregunté por cuánto tiempo

me darían trabajo. Me dice que tal vez unos tres meses. Le dije: "no, gracias, prefiero renunciar".

Humberto, al ver que no caí en su trampa, me hizo una última propuesta: podía despedir a quien yo quisiera, con tal que me quedara. Le contesté que con los compañeros no había problema, sino sólo con él. Me volvió a suplicar que no dejara el trabajo, que John ya había salido y no contestaba el teléfono, que ayudara a terminar la orden en curso porque si no salía, la compañía se podría meter en problemas y que ellos, al día siguiente, muy temprano, me darían una respuesta.

Acepté esperar. Completé la orden. A la mañana siguiente, Humberto me dice de nuevo que no podían aceptar mis condiciones. Le contesté que renunciaba. Me dice: "vas a empezar desde cero en otro trabajo". Respondí que sí y que no pensaba regresar a trabajar con ellos.

Ya sin mí, los empleados recurrieron a las fórmulas que yo había dejado escritas. Los alerté que debíamos unirnos para evitar los despidos. Los compañeros que vivían de su cheque, temerosos, no me apoyaron. Les dije que los comprendía, pero yo tenía que entregar mi renuncia.

Marisol me preguntó si regresaría si ellos me llamaran. Le contesté que no porque ahí ya no se podría trabajar en armonía y estarían atentos a alguna mínima causa para despedirme.

Narraciones de otros casos de discriminación hacia las personas migrantes

Mi primo Marcelino sufrió sobremanera al cruzar por el desierto, por llevar en brazos al niño de un familiar. Le impusieron una infracción. Un juez ordenó su deportación. No intentó volver a cruzarlo. Prefirió quedarse a vivir en México.

En el año 1991, el tío Ramón viajaba en su automóvil. La policía lo detuvo. Cinco personas lo acusaban de haber disparado hacia ellas. Una bala impacta un vidrio. Detienen a Ramón y a un acompañante, quien es ciudadano, y a él lo dejan libre. Ramón es inmigrante, indefenso. Le sentencian a más de 30 años de prisión. Plagado de irregularidades, se le acusa de muchos delitos. Nunca encontraron al sospechoso. Todos los cargos se atribuyeron a Ramón.

Unas activistas que radican en Canadá y Estados Unidos conocieron historias de jornaleros que viajan con visa de trabajo, donde las compañías no respetaban sus derechos laborales. Si acudían al consulado a solicitar ayuda, el cónsul los inscribía en una lista negra, lo cual les impedía renovar la visa.

A una inmigrante la llevaron a un sótano en el aeropuerto, pero para poder deportarla necesitaban su pasaporte. Ella se comunicó al consulado para solicitar ese documento y poder viajar; se lo niegan, entonces, no pueden deportarla.

En el sótano, ella intenta suicidarse. Los agentes de inmigración se dan cuenta del incidente, llaman a una ambulancia que tardó media hora en llegar. Cuando los agentes llamaron, la joven todavía tenía signos vitales. En el transcurso de esa media hora falleció.

Conocer todo esto me indujo a convertirme en activista. Ayudando e informando a la comunidad hispana me di cuenta de muchas anormalidades, pues el gobierno de México la tiene en abandono. También existe gran resentimiento hacia el personal del consulado. De las personas con quienes he conversado, 10% nunca ha tenido problema alguno con el sistema, pero es obvio que 90% sí ha padecido una que otra dificultad.

De la evaluación al servicio consular se recopiló muchísima información. La comunidad no está enterada de los programas que ofrece el gobierno. Existen personas que no saben que pueden obtener su credencial para votar y sufragar desde el extranjero.

Debido a estas deficiencias, decidimos emitir información. Es muy satisfactorio ver que las personas piden información de algún trámite o proceso de documentación. Necesitamos crear una organización que satisfaga todas las necesidades que afectan a la comunidad para brindarle un apoyo eficiente y evitar que ante un proceso de detención o de deportación se encuentren en desventaja.

Nuestro objetivo es empoderar a la comunidad, no dejarla vulnerable como solía suceder en el pasado. Estamos trabajando con varias organizaciones. Es deprimente el caso de los niños ciudadanos que son enviados en adopción, ante lo cual, en muchas ocasiones, el gobierno nada hace o ni se entera. A cada rato suceden casos así: de sufrimiento ocasionado por la separación y la división de la familia y que implica mucho dolor para ambas partes.

Una migrante en territorio mexicano

Libélula (Venezuela)

Mi experiencia como migrante no ha sido la más fácil ni rápida o grata. Al igual que muchos otros, y tristemente en comparación con otros, mi caso fue menos cruel, violento y peligroso. Como venezolana, tengo el conocimiento generalizado sobre la situación actual por la que atraviesa mi país, la cual es crítica e inhumana. Sí, inhumana, pues la realidad de un venezolano que estuvo en Venezuela durante la presidencia de Hugo Chávez y emigró antes de Nicolás Maduro fue menos complicada que ahora, como lo es mi caso en particular.

En principio, ser migrante no es una decisión que se toma con conciencia, pues sólo se toma la decisión de salir del país de origen, por un tiempo corto, no para siempre, es decir, no se decide dejar de ser del país de nacimiento, sólo porque sí, menos dejar atrás el dolor que causa empacar la vida en un equipaje de 30 kg, separándose de la familia, amigos y hasta del novio, por huir un rato de la persecución, la escasez, y la zozobra de vivir entre la violencia y la injusticia.

Darle tiempo al tiempo fue mi pensamiento, teniendo en cuenta que el futuro estaba por llegar y el cambio de una vida nueva comenzaba desde el instante que se toma rumbo a la nueva tierra, y es que, por más indagación que hice, nunca fue igual que haberlo vivido. México fue el destino escogido para desahogar las penas por la decadencia social y política de Venezuela, y para dar descanso a la angustia por la persecución y la inseguridad.

La decisión de salir de mi país y mi afán de mantenerme fuera de Venezuela fueron impulsados por varias razones: la persecución política y el alto nivel de inseguridad; además, el querer, como cualquier ciudadano de a pie, buscar

un futuro social y económico estable. En Venezuela, después de graduarme como economista, mi objetivo era desarrollarme profesionalmente en el sector público, pero, a la par, me desarrollaba como militante política dentro del partido Acción Democrática (AD), como opositora al régimen chavista.

El gobierno venezolano acentuó su poder desde las comunidades populares hasta la cúpula política; asimismo, dictaba a sus seguidores a participar en el seguimiento y persecución de los opositores. Mi desempeño político era comunitario, siendo dirigente comunal podía tener aceptación entre los votantes para apoyar al partido AD y en oposición al gobierno.

Siendo año electoral (2012), yo estaba comprometida con el proceso de cambio y con las actividades políticas que desarrollaba como estudiante universitaria; ahora creo que éstas pudieron ser las razones por las cuales, comencé a ser perseguida al punto de sufrir, en tres ocasiones, intentos de secuestro, librada gracias a Dios y a los vecinos de mi comunidad. Hasta el día de hoy, no sabré si, en realidad, los actores de este miserable acto violento formaban parte del plan político del gobierno o si sólo fui casi una víctima más del crimen organizado que aumentaba con rapidez en todo el país, por extorsión, tráfico de personas y órganos.

Después de las elecciones presidenciales, en las que se reivindicó de forma dudosa Chávez en el poder, la ilusión de seguir en la lucha por la democracia y por los derechos de los venezolanos, así como por condiciones económicas y sociales dignas, parecía cada vez más difícil e inútil, aunado, a la escasez, la falla de servicios públicos, la violencia, y la falta de empleo. Siendo opositora y militante identificada, el sector público no era mi opción, y el sector privado sufría de opresión, puesto que les obligaban a discriminar según ideología política. Las expropiaciones y sanciones al sector privado aumentaban con rapidez, como forma de dominio económico y acentuación del poder en todos los sectores.

La situación era complicada, siendo una recién graduada, sin experiencia laboral y con ideales políticos contrarios al régimen. No obstante, tuve la posibilidad de viajar –cuando aún era sencillo solicitar dólares a través del banco y a precios asequibles–. Mi opción fue llegar a México, teniendo a mi hermano como apoyo para recibirme y ayudarme si mi intención era quedarme y comenzar una vida en México.

En mi primera llegada a México, con el corazón comprimido y la incertidumbre de no saber cómo comenzar a adaptarme, obtuve las oportunidades para desarrollarme social y económicamente, además, estar en la calle con libertad y sin miedo de ser atacada por algún vándalo, ayudó a que la adaptación fuese fácil. Los mexicanos, a su vez, facilitaron, en gran medida, este proceso, ya que hacen de alguna forma la experiencia agradable y satisfactoria.

México es una tierra no sólo llena de colores, aromas, cultura, geografía vasta, sino con una población dispuesta a recibir a los extranjeros con calidez y confianza, deseosos de compartir sus costumbres. Sin embargo, la ley migratoria, en mi experiencia, fue estricta, poco tolerante y poco flexible, en cuanto a la concesión de residencias y visas. Por esta razón, puedo asegurar que lo mejor será contar siempre con apoyo legal.

Mientras descubría México y decidía qué quería, en Venezuela, la situación se intensificó: Chávez había muerto y Maduro tomó el poder. Al mismo tiempo, México me brindó la solidaridad y la confianza que buscaba, por lo que no me fue difícil quedarme, indagué sobre la ley migratoria y decidí solicitar la residencia temporal, por mis propios medios, pero me fue negada, entonces, solicité asilo, pero no se me concedió, puesto que era un beneficio sólo para personajes reconocidos, con amenaza comprobable por parte del gobierno, incluso con amenaza a la integridad física y peligro de vida comprobable. Así, transcurrieron tres años, entre intentos y negativas, mientras tanto mi país se hundía con rapidez y de forma crítica.

En aquel entonces (2013), no existía la figura de refugiado o de Comisión Mexicana de Ayuda al Refugiado (COMAR) como institución, en apoyo y alternativa para los migrantes en México. Probablemente, la mayor de las desventajas, en mi caso, fue haber llegado a un estado diferente al entonces Distrito Federal, actual Ciudad de México, ya que no obtuve apoyo de migración.

Transcurridos tres años, acudí a asesoría legal y comencé un proceso de regularidad, el cual consistía en volver a Venezuela para tramitar mi solicitud de residencia desde la embajada mexicana en mi país, ya que la ley migratoria había cambiado. Así, viajé a Venezuela, donde tuve una experiencia poco agradable: viví de cerca la escasez de alimentos, productos básicos de higiene y medicamentos, así como un nivel de violencia desbordado con

robos, secuestros y muerte a mano armada. El gobierno consolidó la conformación de grupos civiles y comunitarios armados, denominados *colectivos*, personas encargadas de aterrorizar a la población, dejando claro que quien se organizara en contra del régimen, sufriría daños físicos y a la propiedad; incluso si eran considerados grupos conspiratorios, éstos podrían ser procesados por desacato a la autoridad, alteración del orden público y traición a la patria.

En esa ocasión, sólo observé la miseria y el deterioro público, el incremento de la pobreza, la decadencia del sector salud y la falta de productos básicos mientras estaba protegida a diario por mis familiares para evitar riesgo alguno de mi integridad física. Por la ineficiencia de mi representante legal, volví a México con la esperanza de regresar y finiquitar mi situación migratoria.

Los seis meses transcurridos no tuve adelanto alguno en mi procedimiento, y había adquirido de nuevo boleto de viaje para Venezuela, pero en esta oportunidad la realidad fue distinta: primero, en tan sólo seis meses transcurridos desde mi viaje anterior, la situación del país era mucho peor y mi regreso también generó una alerta entre los adeptos al gobierno dentro de mi comunidad, pues, a pocos días de mi llegada, recibí un mensaje por parte de los colectivos con una amenaza de atentar en mi contra si mi objetivo era regresar para continuar con mi actividad política como militante de AD.

No respondí a aquella amenaza, tampoco hice ninguna denuncia, pues era inútil actuar de forma legal en Venezuela: los poderes, incluso en el presente, siguen estando sujetos al yugo del gobierno. Recuerdo que cuando aún vivía allá, sufrí robo a mano armada a pocos metros de mi domicilio, tomé las acciones pertinentes y me acerqué a la estación de policía de la comunidad, pero los efectivos no tomaron siquiera nota de lo ocurrido, al contrario, hubo burla entre ellos, porque esto le ocurría a todos y en todas partes en el país, por ello, era innecesario denunciar ante las autoridades pertinentes, puesto que, según ellos, la población de ladrones era muy alta y les imposibilitaba la efectividad de captura, aprehensión y recuperación de objetos robados. Se especulaba que los mismos efectivos policiales formaban parte de estas bandas delictivas, las cuales eran o forman parte del crimen organizado, puesto que esta situación es hoy día mayor en el país.

Por esta razón, la despedida fue más dura, ya que esta vez sabía que pasaría mucho tiempo antes de volver a reencontrarme con mis familiares, de tal modo que había que aceptar la idea de que era mejor estar fuera y ayudarles desde lejos, que quedarme y generarles angustia, desesperación, y sufrir juntos la zozobra. En Venezuela quedaba todo lo que me hizo un ser humano de bien: mis padres, mis tíos, mis primos, mi hogar, y mis amigos, quienes eran pocos porque la mayoría habían emigrado. Así que no era la única en tomar la decisión, además, ya había comenzado una vida fuera, sólo que mantenía la esperanza de regresar entre los míos.

La vida del migrante, antes de ser migrante, es diferente según el país, la educación, la cultura y la geografía, pero hay un sentimiento que une a todos los migrantes entre sí: la necesidad de vivir mejor y con la oportunidad de superarse. Mi decisión fue consensuada poco tiempo después de estar en tierra mexicana, el tránsito fue regular como cualquier turista y sin eventos traumáticos, adquiriendo boletos de avión, con escala y en normalidad. El paso ante migración en el aeropuerto de México, al principio, fue sencillo; sin embargo, cada vez se complicaba más, ya que el éxodo venezolano se acentuaba y con ello se extendía la alerta migratoria en Latinoamérica.

Mi trámite en la embajada mexicana en Caracas fue, una vez más, inútil, pues no tuve una respuesta satisfactoria; mi representante legal no fue efectivo y había perdido no sólo tiempo, sino también dinero. Mi estadía en México era inminente, había residido más tiempo dentro de la república mexicana que fuera de ella, yo cumplía tres años y ya era imperativo solucionar mi regularidad migratoria, por lo que, a pocos días de mi última salida de Venezuela, acudí a una oficina de migración e intenté aprovechar la oportunidad de obtener regularidad por medio de la amnistía migratoria, que ese año estaba vigente, pero el efectivo migratorio dijo que no era apta para el proceso y me recomendó seguir teniendo salidas y entradas regulares respetando los 180 días de permiso, ya que no estaba casada con un mexicano y tampoco tenía hijos nacidos en México.

Efectivamente, hice caso a la recomendación recibida en migración, pero mi siguiente salida, a los seis meses, no fue un viaje de visita a Venezuela, ya que me había prometido en favor de mi salud mental y física, no volver en el corto

ni mediano plazo. Mientras se daba mi tiempo de salida y, durante el viaje, escuché de algunas fuentes ajenas sobre el beneficio de refugio en México, pero, al mismo tiempo, no era accesible en mi caso porque se realizaba en Chiapas y, aparentemente, sólo era para beneficiar de alguna forma a los centroamericanos que transitan México desde el sur hasta el norte para llegar a Estados Unidos, por lo tanto, para mí no fue una posibilidad real y segura en mis condiciones.

Al regreso de mi último viaje fuera de México, pasé el tiempo planificando mi siguiente salida. Así, me trasladé, vía terrestre, desde Puebla a Celaya y, a la altura de Querétaro, el autobús hizo una parada por orden de oficiales de migración. Uno de ellos entró a la unidad y me pidió mis documentos. Yo le proporcioné mi pasaporte y fue, entonces, que se percató de mi última fecha de ingreso al país, así que el oficial migratorio me pidió bajar del vehículo y me preguntó la razón por el vencimiento de mi permiso, a lo que sólo respondí que estaba por salir del país y que pagaría mi multa en el aeropuerto, de igual forma me pidieron que bajara mi equipaje para quedarme declarando mi situación migratoria irregular, sin explicarme cómo sería el procedimiento ni a qué oficina me trasladarían ni en qué condiciones ni tampoco mis derechos.

Mi retención fue inmediata y abrupta. Fui despojada de mis pertenencias como celular, cordones de zapatos, equipaje, y accesorios; no me hicieron ninguna declaración, no me permitieron realizar una llamada de aviso, sólo me hicieron subir a un autobús, al que llaman "perrera", un vehículo viejo, enrejado y con asientos incómodos. Uno de los oficiales se acercó para decirme que sería un proceso rápido y que mantuviese la calma, que no estaría sola porque había una paisana detenida igual que yo.

Yo no recordaba haber leído nada sobre aquel procedimiento, siendo que sólo tenía una falta creí que en cuanto me pidieran mi declaración, entonces, podría recurrir a la multa y salida no mayor a tres días del país, con pronto retorno, si así lo deseaba, y sin mayores inconvenientes legales, sin embargo, esto, obviamente, no ocurrió de tal forma.

Pasadas algunas horas, una mujer oficial se acercó al autobús pidiéndo revisar mi equipaje, sin explicarme por qué y para qué fin, de modo que accedí a la petición, pero esta oficial se deshizo de algunas de mis pertenencias personales

como espejo, maquillaje, perfume, alimentos. No existió un trato agradable de su parte. Sólo me permitió sacar un suéter y me hizo entrega de un folleto que contenía el reglamento de comportamiento dentro de las instalaciones de la estancia migratoria a la que sería remitida en lo sucesivo. En aquel vehículo, no estaba sola, se encontraban tres mujeres más, dos guatemaltecas, madre e hija, sin documentación alguna, y una venezolana en condiciones parecidas a las mías. A partir de este momento, la historia podría ser doble, puesto que los acontecimientos fueron vividos en conjunto, entre mi paisana y yo.

Estábamos a orilla de la autopista, pasaba el tiempo y ningún oficial nos daba hora específica de traslado, aunque sí fueron claros en que ante alguna necesidad que se nos presentara, como ir al baño, comer o hidratarnos, podríamos avisarles; no obstante, inmediatamente, nos señalaron que estaba prohibido alterarnos, protestar, permanecer de pie dentro de la unidad, agredir verbal o físicamente a algún oficial y, por supuesto, intentar escapar. En una ocasión, subió un oficial con actitud despectiva, luego de preguntarnos por qué estábamos fuera de nuestro país, insinuó que seguro nuestra intención era sólo el incumplimiento de la ley migratoria, pernoctar en México, al margen de la ley; en ese momento, nadie tomaba nota, así que no era parte del proceso regular.

Habíamos pasado, aproximadamente, seis horas retenidas dentro de la unidad y la temperatura bajaba, nuestra necesidad de asistir al baño era cada vez más frecuente, aunada a los nervios de la incertidumbre por lo que sucedía y sin conocer con certeza lo que pasaría. Ante las peticiones del baño, uno de los oficiales que recibía el turno en el cambio de guardia de la estación se alteró de forma agresiva y nos agredió verbalmente diciendo que sólo *jodíamos* y debíamos aguantarnos las ganas del baño. Hubo intercambio de argumentos entre el oficial y yo. Con mis argumentos le dejé claro que su postura era un atropello y que no era la forma de dirigirse a nosotras, con desagrado lo aceptó, sin pedir disculpas, y sólo se alejó del vehículo y entonces pudimos seguir asistiendo al baño cuantas veces necesitáramos.

Luego de un par de horas, el frío era más intenso, puesto que era noviembre, se acercaba el invierno y estando dentro de un espacio sin calidez,

expuestas a las corrientes de aire con tan sólo cuatro cuerpos, nerviosos y aterrados, pudimos solicitar abrigo. Nos fue permitido extraer de nuestros equipajes algo más de ropa. Unos pocos minutos después *ingresó* a la unidad un hombre joven, con actitud inquieta, y uno de los oficiales prefirió trasladarnos del autobús a un vehículo oficial, teniendo poco más de 12 horas retenidas en carretera, llegó otra unidad de pasajeros, y en ella habían más detenidos, así que nos trasladaron a la estación migratoria, ubicada en Iztapalapa. Allí dentro nos formaron, revisaron de nuevo el equipaje y las pertenencias, nos permitieron extraer algunas piezas de ropa y nos tomaron datos y huellas. Nadie nos explicó en qué momento tendríamos derecho a un abogado, a una declaración, a una llamada, tampoco cuál sería el procedimiento según la falta, sólo nos procesaron como cualquier ingreso carcelario, nos entregaron un formato con código con el que se podían reclamar las pertenencias y demás trámites dentro de la estación.

Al término de este proceso, fuimos separados los hombres de las mujeres, así que nosotras pasamos a la aduana de revisión, fuimos inspeccionadas físicamente, nos hicieron entrega de un kit de limpieza, una cobija y una colchoneta, y nos pasaron al área de *población femenina*; aún no amanecía, entonces, sólo nos asignaron un dormitorio, y nos permitieron a mi paisana y a mi compartirlo. A las demás mujeres, siendo centroamericanas, las ubicaron en diferentes dormitorios, con otros grupos de mujeres.

En la estancia, la actividad comenzaba desde las nueve de la mañana, abrían las rejas que dividen los dormitorios de los demás espacios comunes, como el patio, los lavanderos, el comedor, la biblioteca, el área de entretenimiento y los baños comunes. Un lugar limpio y ordenado, con lo mínimo para sobrellevar el encierro, se cumplía un procedimiento para todo, nada salvo una emergencia médica podía ser solicitada antes del desayuno, las horas de comida eran estrictas y todas las detenidas, sin excepción, debían firmar la lista del comedor, quisieran o no aceptar aquellos alimentos pobremente servidos, sin sabor, siempre en agua, como asopados, lo contrario a una dieta balanceada, todos los alimentos eran irritantes.

La depresión quitaba el hambre, seguían pasando las horas y no se nos leían nuestros derechos, no se nos permitía una llamada y tampoco solicitar

un abogado. Cercanas las horas del mediodía fuimos llamadas por los oficiales y nos pasaron al área administrativa donde nos asignaron una actuaria; una funcionaria de migración que se encargaría de llevar el expediente y el desarrollo del proceso. Mi actuaria no me leyó mis derechos y sólo me explicó que debía hacer una declaración para fines legales, en mi condición como detenida; le pedí que me permitieran una llamada, ya que requería representación legal, pero ella se negó afirmando que no era necesario, pues en mi caso estaba resuelto, ante mis incesantes preguntas sobre la resolución de mi caso, resolvió diciendo que lo mejor para mí sería solicitar el *retorno asistido*, sin darme más opciones.

Alegué sobre mi situación y vulnerabilidad, en primera instancia que estaba en condiciones aisladas y sin representante legal, cuando estaba enfrentando un trámite legal, además, estar desaparecida ante mis familiares y amigos, tampoco nadie me había leído o explicado mis derechos y, según la ley, por mi falta tenía derecho a pedir en consideración una multa y permitiéndome salir por mis propios medios del país, sin la necesidad de estar privada de mi libertad. Entendía que había faltado a la ley, pero no por falta grave, no estaba cometiendo delito alguno, también explicaba que no había tenido faltas anteriormente, y que no era un peligro para la sociedad.

Mi actuaria comprendió de alguna forma mi situación y sólo me recomendó que no solicitara la presencia de un abogado, puesto que al instituto no le agradaba la intervención legal ajena, y que lo mejor para mí era colaborar realizando mi declaración y luego podía solicitar un cambio, además, me afirmó que después de aquel procedimiento me darían derecho a una llamada, así que accedí relatando desde las razones por las cuales salí de mi país y por qué no deseaba regresar hasta el momento de la detención en carretera. En el documento estaban mis derechos, como solicitar apoyo legal y de confianza, es decir, tenía derecho a dejar por escrito los nombres de un representante legal y una persona de mi confianza, y éstos podrían hacerme visitas semanales.

Efectivamente, después de mi declaración me trasladaron al área de llamadas y pude hacer dos llamadas, una para mi embajada, quien reconocía mi identidad como ciudadana venezolana. La embajada, en mi caso, no me

proporcionó ningún apoyo, así que realicé mi llamada informando que estaba retenida y proporcionando la ubicación de la estación.

Tratando de mantener la calma ante la situación de encierro y sabiendo que el objetivo de aquel procedimiento era impulsarme a solicitar la deportación, recordé que podía apegarme al beneficio del refugio, puesto que era vulnerable y más aún si era devuelta a Venezuela. Así, indagué entre las oficiales cómo era el procedimiento de devolución asistida y ellas me explicaron que se firma la declaración y en un lapso no mayor a 15 días hábiles, seguiría retenida en la estación, hasta que migración pudiera obtener el boleto de avión, sería acompañada por una oficial hasta el aeropuerto de Maiquetía y entregada en migración del aeropuerto; sentí terror de imaginar estar bajo la orden del gobierno venezolano, sería juzgada como traidora a la patria, si las condiciones de la estación eran mínimas, las de Venezuela no serían ni soportables.

A partir de este momento, las compañeras venezolanas retenidas con anterioridad me recomendaron solicitar el beneficio de asilo, además, que por ningún motivo pidiera ayuda legal externa porque sería más lento mi proceso de salida y de resolución de mi caso. Acepté de manera asertiva los consejos y solicité de nuevo una entrevista con mi actuaria. Los días sucesivos, después de tanta insistencia a esta solicitud, fui llamada y cambié mi declaración inicial, en la que me apegaba al beneficio del refugio, puesto que el beneficio de la multa me fue negado por el instituto. En este punto de mi proceso entró la figura de la COMAR, un ente que hacía visitas semanales a la estación y realizaba un proceso de selección según fuese el caso de cada solicitante.

En los días sucesivos fuimos procesadas con regularidad por el instituto, nos tomaron huellas, fotos y firmas ante la INTERPOL, también fuimos examinadas por el médico, el trato fue de alguna forma respetuoso, en estos procesos se mezclaban hombres y mujeres, estábamos siempre custodiados por oficiales, no era un proceso al que pudiéramos estar acostumbradas o que incluso conociéramos, pero era comprensible. Lo que no se entendía era cómo había menores de edad; los que contaban con algún representante adulto podían estar acompañado de éste dentro de la estación y los dormitorios, si eran varones no mayores de 12 años, podrían acceder al área de mujeres, pero si

se encontraban solos, fuesen niños o niñas, estaban separados en un espacio dentro del área administrativa.

Dentro de la *población* no había separación, ya que todas estábamos mezcladas, salvo en los dormitorios. Las oficiales nos permitían agruparnos según nacionalidad o afinidad cultural, mi compañera y yo permanecimos juntas en un dormitorio para una persona porque así nos sentíamos más seguras, puesto que en la estación procesan a todos aquellos migrantes con irregularidad migratoria y legal, es decir, migrantes que han cumplido alguna condena por cualquier delito dentro de México son trasladados a la estación para culminar su proceso migratorio, ya sea que fuesen deportados, extraditados, puestos en libertad con residencia, y demás procesos, tendrían que llevar ese proceso dentro de la estación, por lo tanto, cualquier tipo de persona estaba allí entre los demás. Durante nuestra estadía, estaban retenidas presuntas asesinas, estafadoras, ladronas e incluso esquizofrénicas, sin olvidar que también habían menores de edad.

Transcurrida un poco más de una semana en la estación, COMAR nos hizo un llamado y nos hicieron una entrevista, por separado, en la que preguntaron las razones por las cuales no se deseaba regresar al país de origen, y pidieron el relato de los hechos desde que salí del país, la primera vez y la última, hasta ser retenida en la estación, incluyendo datos como el grado educativo y la condición social. Esta declaración la dejé escrita en un formato. A partir de ese momento, comencé el proceso de petición de refugio, en el que ellos evaluaron mi caso, además, me explicaron tres posibles resoluciones: en caso de rechazo a la solicitud, podía apelar, pero estando retenida siempre en la estación, en caso de ser candidata a la opción de refugio, entonces, una forma era llevar el proceso dentro de la estación o llevar el proceso fuera de la estación con alternativa de estancia, siempre con la condición de no salir de la zona metropolitana y no regresar a Venezuela.

En los días sucesivos, acepté mantener la calma y ser paciente con el proceso que llevaba COMAR en mi representación ante migración; así, tuve acceso a un abogado externo, que sólo me hacía visitas para llevarme artículos personales, una tarjeta telefónica para comunicarme con mis seres queridos y asesoría legal, sin intervención. Mi compañera tuvo una realidad distinta, ella

se apegó a un bufete de abogados que introdujeron un amparo ante migración para solicitar la salida inmediata de la estación, pero esto provocó que su proceso ante COMAR se detuviera.

Mientras se daba el procedimiento legal de ambas, hubo varias ocasiones o inconvenientes dentro de la estación, en mi caso, la comida hacía estragos en mi estómago y levanté la voz de protesta para exigir el derecho a alimentos balanceados, los medicamentos ya no calmaban mis dolores y molestias, y sólo así tuve acceso a una dieta que, fuera de ser balanceada, sólo contenía fruta. Independientemente de la incomodidad del encierro y la poca información que proporcionaban los actuarios sobre los procesos, COMAR fue eficiente y para la tercera semana me llamaron para hacerme de nuevo una entrevista grabada, con las mismas características que la primera, explicándome que probablemente saldría de la estación y que sólo requerían datos del domicilio al que iría en caso de obtener la salida.

En la cuarta semana tuve tres visitas de órganos distintos, fui solicitada en tres ocasiones, el primer día fue una entrevista ante un representante de la Agencia de la Organización de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), quien evaluó mi grado de vulnerabilidad, mis condiciones sociales y mis denuncias ante los actos de los oficiales de migración, además me informó sobre el apoyo legal por parte de abogados de los derechos humanos en mi caso ante COMAR, puesto que ahora yo estaría bajo el procedimiento de solicitud de refugio ante dicha institución. El siguiente llamado fue con una representante del Programa Casa Refugiados (PCR), dependencia de ACNUR, quien me indicó que siendo positiva la aceptación de COMAR sobre mi caso, tendría salida de la estación al día siguiente.

Para este momento, el caso de mi compañera no se resolvía, había tenido sólo una entrevista más ante COMAR, en la que grabaron su relato, y le recomendaron retirar el juicio de amparo, puesto que ese proceso estaba interrumpiendo el procedimiento regular, ella lo tomó en cuenta y les pidió a sus abogados cancelar dicho proceso legal para apegarse al proceso regular de COMAR. Al mismo tiempo, se me dio la salida habiendo cumplido 22 días retenida. Firmé la documentación pertinente de salida, de comidas, me hicieron entrega de mis pertenencias, menos el pasaporte, este documento se me

retuvo sin explicación alguna, a cambio me otorgaron un documento, que me dio el derecho de trabajar dentro del territorio, y que debía renovar cada 45 días hábiles, mientras estuviese bajo el proceso de COMAR.

Dejando atrás la detención, comenzaba a asimilar ahora el proceso de presentación y firmas ante COMAR. En la sede del PCR, me explicaron a detalle cómo sería mi proceso, además, me proporcionaron información sobre cualquier ayuda que requiriera durante el proceso, ya fuese de asistencia médica, psicológica, vivienda o alimentaria. En mi caso, conté con el apoyo de mis seres queridos, por lo tanto, no tuve la necesidad de acudir al apoyo de dichas instituciones, salvo la representación legal que solicité. De esta manera, llevé a cabo el proceso de manera adecuada y con el conocimiento de mi parte sobre el mismo.

La presentación y firma ante las diferentes dependencias (Instituto Nacional de Migración y COMAR), ambos ubicados en la misma sede, porque las oficinas de COMAR habían sufrido daños después del sismo –esto les generó un retraso en el procedimiento de los casos–, de modo que estuve asistiendo cada semana para firmar durante cuatro meses. El caso de mi compañera se resolvió 21 días después de mi salida. En las mismas condiciones que yo, comenzó a llevar su proceso como todos los demás solicitantes de asilo, y también se le retuvo el pasaporte sin explicación alguna. Por esta irregularidad, solicité a mi abogada que se demandara a migración para exigir la devolución del documento.

Transcurridos los cuatro meses, COMAR se cambió de sede y estuvimos firmando en las dos oficinas cada semana, durante cuatro meses más, el trato de los efectivos de COMAR en ocasiones era condescendiente, en otras ocasiones eran poco sensibles, sin embargo, cada vez se hacía más pesado el proceso, puesto que nadie informaba sobre el avance del caso y sólo exigían la asistencia puntual a la firma semanal. Pasaron cuatro meses más en esta sede hasta que recibimos el llamado de COMAR para una entrevista y respuesta del proceso, esto pocos días después de que fue emitido un amparo por parte de nuestras abogadas ante la COMAR en reclamo de las repetidas suspensiones por causa del sismo ocurrido 10 meses antes.

La resolución fue positiva y fuimos aceptadas como refugiadas, obteniendo, finalmente, nuestra *residencia permanente*, aceptando ciertas con-

diciones como refugiadas, tales como no regresar a nuestro país hasta que las condiciones fuesen mejores o transcurrieran cuatro años a partir de la resolución.

Una experiencia migratoria como muchas, en menor o mayor medida desagradable, que finalmente resultó positiva. En este proceso hubo muchas cosas que aprender y sin duda más que agradecer porque después de recordar a mi Venezuela como mi hogar, sé que en México tengo todo lo que quiero y agradezco a esta tierra por recibirme con tanto cariño y respeto. ¡Gracias por tanto en tan poco!

Vicisitudes de migrar a Estados Unidos

Neira Ortega (México)

Como muchas mujeres mexicanas, emigré a Estados Unidos por una mejor vida; y cuando hablo de una mejor vida me refiero no sólo al ámbito económico, sino también a un mejor ambiente, fuera del sexismo y de la opresión por ser mujer, a una mejor educación, y a ayudar a otros a cumplir sus metas de vida. Vengo de una familia de cuatro hermanos, una hermana, mi madre y mi padre. Nací en la Ciudad de México. A la edad de 18 años, decidí independizarme con la idea de vivir en los Estados Unidos, de modo que llegué a Tijuana y ahí comenzó mi camino de dificultades o retos como mujer mexicana para emigrar a este país de oportunidades. Como mujer he encontrado muchas dificultades en mi camino; no obstante, esto no ha obstaculizado mi tenacidad para conseguir mis objetivos. Aunque todavía quedan muchas barreras que derribar, estoy aquí para lograr todas mis metas.

Con la esperanza de conseguir una visa de turista llegué a Tijuana, donde trabajé en una maquiladora por dos años, trabajo de mano de obra barata y, además de eso, otro gran problema: el acoso sexual a las trabajadoras, quienes, en su mayoría, eran mujeres que venían de varias partes de México. Yo lo viví en experiencia propia, salí de ahí renunciando, forzadamente, por acusar a mi supervisor de acosarme sexualmente.

Después, ya con mi visa de turista, logré llegar a San Diego, donde trabajé como cuidadora de niños, con una familia mexicano-americana. El sueldo era muy bajo y por mi condición de indocumentada no podía exigir mucho. No podía cocinar mi propia comida, tampoco podía salir a estudiar inglés. Vivía prácticamente encerrada en esa casa, atemorizada con salir y que el Servicio de Inmigración y Control de Aduanas (ICE, por sus siglas en inglés)

pudiera encontrarme y deportarme; así me lo hacían saber mis empleadores. Después de dos años de vivir en San Diego, decidí moverme a San Francisco, California.

En San Francisco, formé mi familia, me casé y tuve dos hijos. Trabajé en diferentes tipos de trabajos, desde producción hasta limpieza de casas, y, en todos los trabajos, encontré explotación y discriminación. También trabajé en una compañía editorial, en el área de imprenta, reproduciendo textos y empacando, pero me despidieron del trabajo por estar embarazada de mi primer hijo. Después, trabajé en la limpieza de casas, donde no tienes derecho a descanso y tampoco tienes un sueldo justo. No tienes derechos, como otros trabajadores, y no gozas de ningún beneficio. Todas estas experiencias me llevaron a darme cuenta que me encontraba en una posición de desigualdad a diferencia de la mayoría. No gozo de los mismos privilegios como un americano común.

Me di cuenta de que las dificultades para poder sobresalir y tener un trabajo digno con beneficios eran muchas. Una más de las dificultades era asimilar la cultura. Una de las barreras fue mi condición de mujer inmigrante indocumentada; de igual manera, me enfrente a la barrera del lenguaje, además de ser mexicana y mujer de color. En ese momento, yo desconocía mis derechos como mujer, mis derechos como inmigrante y como trabajadora del hogar. Vivía en el aislamiento, en la insolación, en un *mundo chiquito*, así le llamaba yo a esa vida, donde era un problema enfermarse e ir al hospital, con la barrera del idioma y el no tener seguridad médica, etcétera.

Entonces, empecé a buscar ayuda en mi comunidad latina; así, encontré una organización de mujeres latinas que ayudan a empoderar a la mujer para liderar su vida y así ayudar a su comunidad y a otras mujeres. Me sentía vulnerable al estar sola, así que me integré al grupo y empecé a educarme sobre mis derechos como mujer e inmigrante; asimismo, recibí varias capacitaciones para poder tener un trabajo digno.

Así, conseguí estudiar en una escuela de adultos, donde logré graduarme de estudiante de preparatoria. Obtuve mi diploma de High School y, posteriormente, con esto, entré al Colegio Comunitario, donde estudié dos carreras vocacionales. Comportamiento Social y Estudios de la Mujer. Combinando

mis estudios con mi trabajo de activista feminista pude enfrentar muchos retos, aprendí el lenguaje, aprendí inglés, aprendí sobre mis derechos como mujer y como inmigrante, conocí sobre recursos en la comunidad, por ejemplo, cómo aplicar para becas de ayuda económica para estudiantes indocumentados como yo, así como seguro médico a bajo costo o sin costo y el acceso a vivienda a bajo costo. Aprendí a ayudar a otras mujeres que, como yo, quieren empoderarse.

Por ejemplo, en mi comunidad latina muchas mujeres sufren violencia doméstica, desconociendo sus derechos, la ayuda que pueden recibir, desde ayuda psicológica hasta económica, y también protección legal para estar en este país, ya que por ser víctimas de crimen son elegibles para una visa especial que les permite permanecer en el país con permiso de trabajo y otros beneficios.

Existe otro grupo de mujeres vulnerables que sufren explotación en sus trabajos, como lo pase yo, y son trabajadoras del hogar que, hasta ahora, muchas no saben que tienen derechos, aunque ya se está luchando por una carta de derechos a nivel nacional. Afortunadamente, en el estado de California ya existe una carta de derechos que ampara a estas mujeres para recibir un sueldo justo. Esta organización de latinas a la cual pertenezco ha apoyado esta carta de derechos y ayuda a las mujeres con la información necesaria para poder ejercer sus derechos como trabajadoras del hogar. Gracias a mi trabajo como activista en este grupo, conocí a otros grupos aliados, a gente latina que emigra y que pasa por todos estos retos y se integran a la comunidad. Todos luchamos por lo mismo: una vida mejor para los nuestros.

Actualmente, sigo viviendo en San Francisco, en el área de la bahía, desde hace 20 años, con mi esposo y mis dos hijos. Mi esposo trabaja en su negocio de instalación de baños de mármol y es un verdadero artista en su trabajo. Mi hijo mayor estudia Física en la Universidad Estatal de San José, mi hijo menor está en la High School, cursando su último año. Los dos trabajan y estudian al mismo tiempo. Yo, actualmente, estoy trabajando como cuidadora de salud, cuidando pacientes de la tercera edad; soy la única trabajadora latina en mi trabajo y sigo como activista feminista en la lucha y también me gusta escribir y viajar. Con esto digo que he logrado asimilar la cultura americana, pues he

aprendido mucho sobre otros grupos minoritarios, desde su cultura y sus retos. Este es un país con mucha diversidad. Como mexicanas sufrimos retos viviendo en esta nación, pero también existen muchos otros grupos que enfrentan otros desafíos, lo importante es unirnos y luchar por nuestros derechos como inmigrantes y cambiar las leyes, es decir, crear nuevas que nos amparen.

Mis retos como mujer inmigrante han sido muchos y seguirán habiendo, lo importante es integrarse a la comunidad y no aislarse, asimilar la cultura, empoderarse, educarse, informarse y luchar. Integrarse como comunidad para luchar por nuestros derechos, cambiar las leyes o impedir que se impongan nuevas que nos afecten como inmigrantes. Nosotras podemos hacer el cambio para una vida mejor para nuestras futuras generaciones, educando desde el seno de la familia con respeto e igualdad entre hombres y mujeres. Emigrar es un derecho y no debería haber fronteras ni muros que impidan una buena educación y un futuro digno para todos.

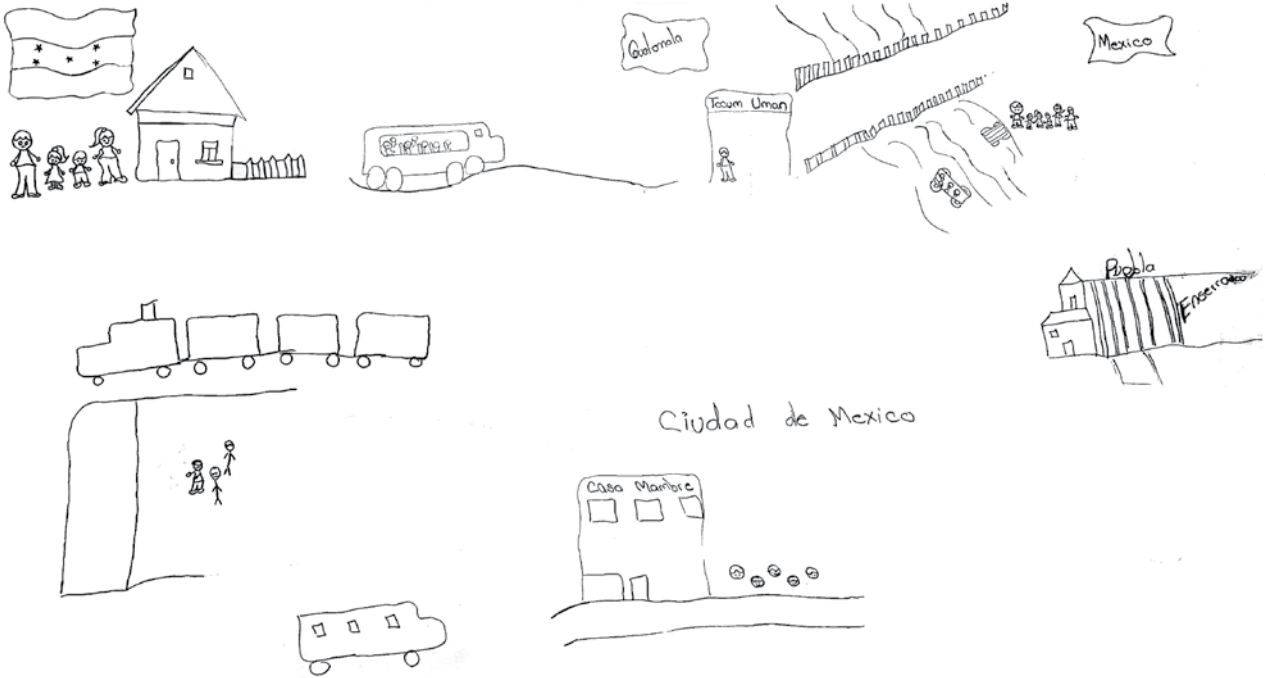
Análisis académico

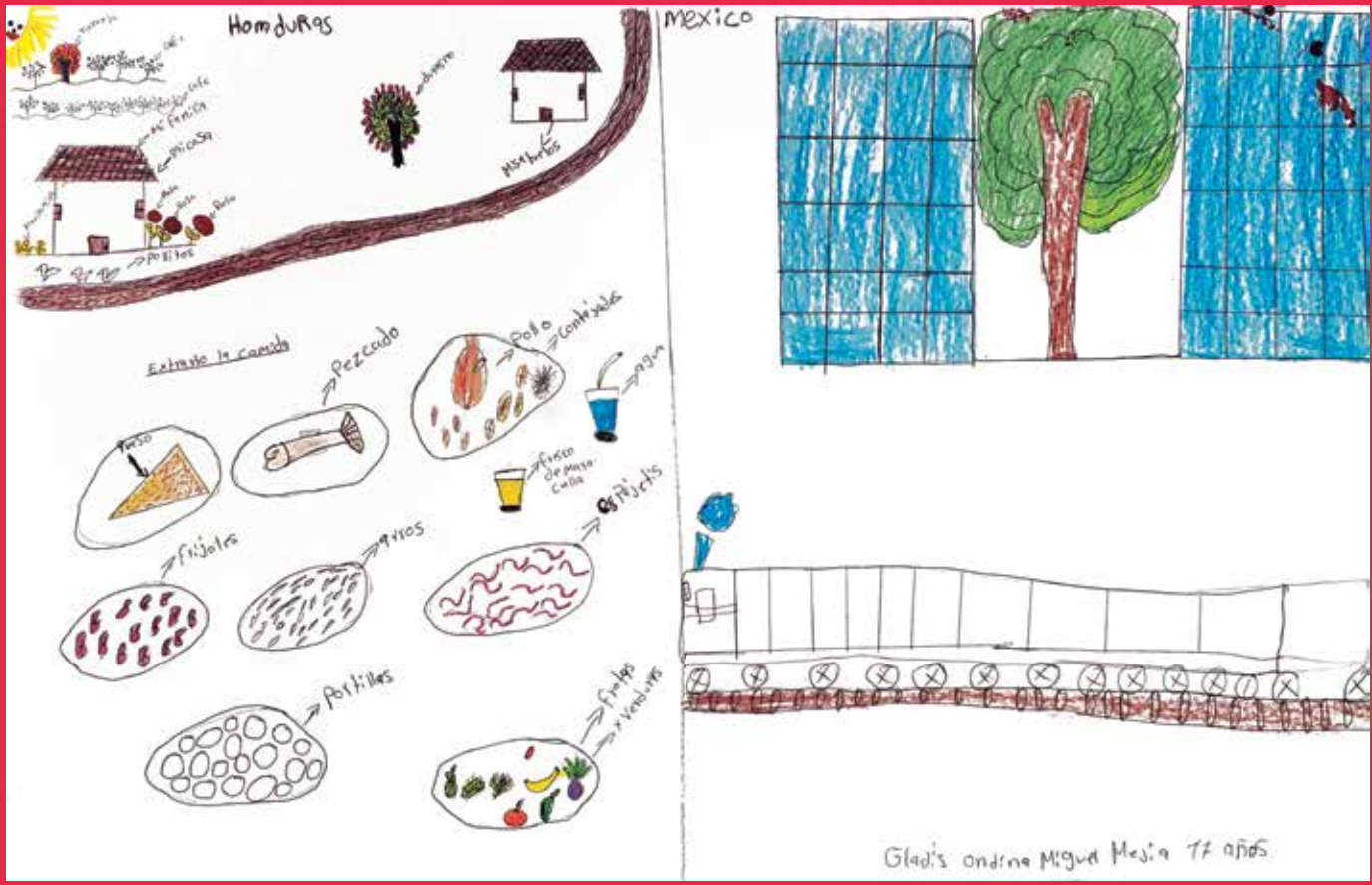
Libertad personal y derecho a la libre circulación y residencia: una crítica al procedimiento de detención migratorio en México a la luz del debido proceso

Daniela Gutiérrez Escobedo

Personas migrantes y sujetas de protección internacional

Ana Claudia Coutigno Ramírez


Guatemala
Mexico
Tecun Uman
Puebla
Ciudad de Mexico
Casa Mambre



Gladis Ondína Miguel Mejía, 17 años

Libertad personal y derecho a la libre circulación y residencia: una crítica al procedimiento de detención migratorio en México a la luz del debido proceso

*Daniela Gutiérrez Escobedo**

Introducción

Debido a su ubicación geográfica, al norte con Estados Unidos, sumada a las crisis económicas y de violencia, y a las violaciones a derechos humanos que ocurren en los países vecinos del sur, el territorio mexicano es corredor y anfitrión de miles de personas migrantes que se internan en él de forma irregular.

El Estado mexicano cuenta con la soberana facultad de establecer los requisitos de ingreso de las personas extranjeras a su territorio y, sin embargo, son miles de personas que, aprovechándose de la porosidad de sus fronteras y en la desesperada búsqueda de mejores condiciones de vida, ingresan al territorio mexicano.

En caso de que estas personas sean identificadas, la legislación en la materia señala un procedimiento específico; así, de acuerdo con éste, las personas serán trasladadas a una estación migratoria donde luego de estar detenidas por algún tiempo, serán devueltas a sus países de origen.

Detección, detención y deportación: suena sencillo. No obstante, la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (CPEUM) y los tratados internacionales en materia de derechos humanos son claros al establecer los límites en virtud de los cuales podrá restringirse el derecho a la libertad personal, y

* Licenciada en Derecho por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). Cuenta con amplia experiencia en el litigio estratégico de violaciones a derechos humanos de personas migrantes en México y ha impartido capacitaciones a diversos actores en la materia, tales como cónsules, defensores públicos y autoridades judiciales. Actualmente, es profesora de la materia de Derecho Migratorio en la Universidad del Claustro de Sor Juana.

las garantías del debido proceso que deben hacerse efectivas en procedimientos de esta naturaleza.

El debido proceso, como su nombre lo indica, es el proceso que se desahoga de forma debida. Esto es, que permite la defensa adecuada, oportuna y eficaz de cualquier persona en un procedimiento que pudiere afectarle. ¿El procedimiento administrativo de detención migratorio en México cumple con los estándares internacionales sobre privación de la libertad y debido proceso?

El presente ensayo tiene por objeto responder a esa pregunta, para lo cual el primer apartado referirá acerca de los antecedentes legislativos de la detención migratoria en México, así como de la situación actual de detención de personas migrantes en el país. El segundo apartado desarrollará los estándares nacionales e internacionales que deben hacerse efectivos en procedimientos que involucren la privación de la libertad de personas migrantes y las garantías específicas del debido proceso que deben hacerse efectivas durante los mismos.

Finalmente, el tercer apartado consistirá en un análisis normativo del procedimiento administrativo migratorio (PAM) a la luz de los antecedentes previamente referidos, donde se utilizará el *Informe de Monitoreo de Estaciones Migratorias* elaborado por el consejo ciudadano del Instituto Nacional de Migración (INM) para dar una visión práctica a la forma en que el procedimiento normativo de detención es implementado.

¿Un derecho a migrar?: restricciones y limitaciones en México

Son varios los tratados internacionales en materia de derechos humanos que reconocen el derecho de todas las personas a circular libremente y a escoger su residencia. Entre ellos, destaca la *Declaración Universal de los Derechos Humanos* (DHUD, Artículo 13),[1] la *Convención Americana sobre*

[1] Artículo 13. 1. "Toda persona tiene derecho a circular libremente y a elegir su residencia en el territorio de un Estado. 2. Toda persona tiene derecho a salir de cualquier país, incluso del propio, y a regresar a su país."

Derechos Humanos (CADH, Artículo 22)[2] y el *Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos* (PIDESC, Artículo 12).[3]

Tanto la DHUD, como la CADH y el PIDESC reconocen de manera amplia ese derecho, pues su contenido comprende los derechos a circular, elegir residencia, salir de cualquier país y regresar al propio. No obstante, la CADH y el PIDESC lo sujetan a la estancia legal de la persona en el territorio, al señalar que "[t]oda persona *que se halle legalmente* en el territorio de un Estado tiene derecho a…" (énfasis de la autora).

Muchos autores han destacado la falta del reconocimiento expreso del derecho a entrar a un país en los instrumentos internacionales referidos, y enfatizan la limitación que eso genera en el derecho a circular libremente, en tanto que un derecho a salir de un Estado presupone, por sí mismo, el derecho a entrar en otro.[4]

[2] Artículo 22. "Derecho de Circulación y de Residencia 1. Toda persona que se halle legalmente en el territorio de un Estado tiene derecho a circular por el mismo y, a residir en él con sujeción a las disposiciones legales. 2. Toda persona tiene derecho a salir libremente de cualquier país, inclusive del propio. 3. El ejercicio de los derechos anteriores no puede ser restringido sino en virtud de una ley, en la medida indispensable en una sociedad democrática, para prevenir infracciones penales o para proteger la seguridad nacional, la seguridad o el orden públicos, la moral o la salud públicas o los derechos y libertades de los demás. 4. El ejercicio de los derechos reconocidos en el inciso 1 puede asimismo ser restringido por la ley, en zonas determinadas, por razones de interés público. 5. Nadie puede ser expulsado del territorio del Estado del cual es nacional, ni ser privado del derecho a ingresar en el mismo. 6. El extranjero que se halle legalmente en el territorio de un Estado parte en la presente Convención, sólo podrá ser expulsado de él en cumplimiento de una decisión adoptada conforme a la ley."

[3] Artículo 12. "1. Toda persona que se halle legalmente en el territorio de un Estado tendrá derecho a circular libremente por él y a escoger libremente en él su residencia. 2. Toda persona tendrá derecho a salir libremente de cualquier país, incluso del propio. 3. Los derechos antes mencionados no podrán ser objeto de restricciones salvo cuando éstas se hallen previstas en la ley, sean necesarias para proteger la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de terceros, y sean compatibles con los demás derechos reconocidos en el presente Pacto. 4. Nadie podrá ser arbitrariamente privado del derecho a entrar en su propio país."

[4] Podría decirse, entonces, que hay una privación de la libertad inicialmente otorgada, a tal grado que es como si nunca hubiera existido. Como señala Lorenzo Peña, se crea una zona difusa donde el ejercicio del derecho a la circulación y residencia queda en suspenso: "si el derecho a traspasar unas fronteras es condicionado a que la persona que lo tenga haya recibido autorización del gobierno de otro país […] entonces no existe derecho categórico a salir, sino un derecho hipotético nada más." Véase, Lorenzo Peña, "El derecho del individuo a circular libremente y a escoger su residencia", *La Balsa de la Medusa*, núm. 21, Madrid, 1992.

No obstante, la asimetría que de *iure* existe en el reconocimiento del derecho a salir de un país y el derecho a entrar a otro no es accidental: representa la intención de la comunidad internacional para evitar el reconocimiento del derecho de las personas a ingresar a su territorio y está estrechamente vinculado con la idea de soberanía nacional. Como señala Juan Carlos Velasco:

> reconocer la libre circulación de personas suele ser considerado un desafío directo a la sacrosanta facultad atribuida tradicionalmente a dichas entidades soberanas: la de controlar sus fronteras territoriales y reservarse el derecho de admisión[5]

Como excepción a la regla anterior, se encuentran las personas solicitantes de asilo y refugiadas, a quienes el *principio de no devolución* protege,[6] el cual señala que los Estados están obligados a permitir el ingreso, proteger y no devolver a las personas a países donde su vida o libertad estén en riesgo.

No obstante, para el resto de personas extranjeras que deseen internarse en el territorio de un Estado deberán –como lo señalan los instrumentos internacionales anteriormente mencionados– acogerse a la legislación interna de los Estados, quienes, en ejercicio de su soberanía, tienen facultad para controlar, regular y, por tanto, limitar el derecho de las personas extranjeras en su ingreso, tránsito y permanencia en su territorio.[7]

Ahora bien, el Artículo 1 de la CPEUM señala que todos los derechos humanos reconocidos en ella son dignos de ser ejercidos por todas las personas que se encuentren en su territorio, sin discriminación alguna.

Lo anterior significa que el ejercicio de los derechos humanos con que cuentan las personas extranjeras no puede ser restringido en función de su

[5] Juan Carlos Velasco, "Fronteras abiertas, derechos humanos y justicia global", *Arbor Ciencia, Pensamiento y Cultura,* vol. 188, mayo de 2012, p. 462.

[6] El derecho a solicitar y recibir asilo se encuentra reconocido en la Convención de 1951 sobre el *Estatuto de los Refugiados y La Declaración de Cartagena* de 1984. Por su parte, el *Principio de No devolución* o *principio de non-refoulement* está reconocido en la *Convención contra la Tortura* (Artículo 3) y la *Convención Americana sobre Derechos Humanos* (Artículo 22).

[7] Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Cuadernillo de Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos Nº 8: Libertad Personal*, párr. 169.

nacionalidad o su situación migratoria irregular. Los Estados deben garantizar que todos los derechos humanos, sin excepción alguna, sean ejercidos en condiciones de igualdad por todas las personas.[8]

No obstante, de acuerdo con la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CoIDH), los Estados sí pueden otorgar tratos distintos a los migrantes documentados respecto de los indocumentados o entre migrantes y nacionales, siempre y cuando sea bajo ciertas condiciones, como se verá más adelante. Igualmente, los Estados pueden establecer mecanismos de control de ingresos y salidas de migrantes, los cuales deben, de acuerdo con el principio de igualdad y no discriminación, apegarse a garantías estrictas del debido proceso.[9]

En este sentido, el ingreso de un extranjero a un país puede otorgarse con sujeción a determinadas condiciones. Un Estado puede imponer también condiciones generales a un extranjero que se halle en tránsito. Así, las medidas para controlar el ingreso y la permanencia de las personas en determinado territorio no se limitan a las fronteras, sino que comprenden también los procedimientos de los Estados para impedir que una persona que se internó al país, sin cumplir con los requisitos legalmente establecidos para ello, permanezca en él.

La mayoría de las legislaciones en los países de América se basan en la privación de la libertad de las personas migrantes luego de que han sido identificadas por las autoridades de migración; incluso, es una de las prácticas más frecuentes que los Estados han implementado para controlar los flujos migratorios irregulares que ingresan y transitan por su territorio.

El informe regional del *International Detention Coalition* sobre detención migratoria señala que las políticas y prácticas estatales basadas en la privación de la libertad de migrantes están presentes en los 21 países de la región de las Américas, donde se materializan de forma diversa, ya sea como una medida cautelar o como sanción de carácter penal o administrativo. De acuerdo al

[8] Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Opinión Consultiva Oc-18/03 solicitada por los Estados Unidos Mexicanos, sobre la Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados de Septiembre de 2003*, párr. 118.

[9] *Idem,* párr. 119.

informe, 10 de ellos utilizan la detención migratoria casi siempre o siempre; cinco países de manera frecuente; y el resto adopta medidas menos lesivas, tales como el pago de multas y la salida voluntaria de las personas.[10]

En el caso de México, y como lo mandata la CPEUM en su Artículo 1, todas las personas gozarán de los derechos humanos en ella reconocidos, sin importar la nacionalidad con la que cuenten. Por su lado, la *Constitución Política de la Ciudad de México* (CPCM) prohíbe expresamente la discriminación en razón de la situación migratoria de la persona migrante y reconoce además que "independientemente de su situación jurídica, tendrán la protección de la ley y no serán criminalizados por su condición de migrantes".[11]

No obstante, el Artículo 11 constitucional establece una limitación a la libertad de tránsito por razón de nacionalidad que se incorporó en la Constitución de 1917 al establecer que las restricciones al derecho a circular[12] estaban subordinadas a la voluntad del legislador ordinario, a quien el Artículo 73 constitucional, "De las facultades del Congreso", [facultó para dictar leyes sobre] "nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros […] emigración e inmigración y salubridad general de la República".[13]

Previo a la Constitución de 1917, la materia migratoria era regulada por la *Ley de inmigración* de 1909 que, posteriormente, sería ampliada en 1926. Diez años después, en 1936, se emitiría la *Ley general de población* que si bien sufrió diversas reformas y adiciones –principalmente en 1974–, tendría

[10] International Detention Coalition, *¿Qué esperamos del futuro? Detención migratoria y alternativas a la detención en las Américas*, 2017, pp. 19-21.

[11] Artículo 11, *Ciudad incluyente*, inciso I.

[12] El Artículo 11, como lo conocemos actualmente, guarda una similitud con la redacción del Artículo 11 de la Constitución de 1857 que, a diferencia del texto de las anteriores Constituciones –la Constitución de Apatzingan de 1814, la Constitución de 1824, las Siete Leyes Constitucionales de 1835 y las *Bases de la Organización Política Mexicana* de 1843–, no se limitó a regular la materia migratoria a aspectos relativos a la ciudadanía, la pérdida de ésta y de la nacionalidad mexicana. La Constitución de 1857 fue también el primer documento constitucional donde se reconoció que los derechos del hombre son la base y el objeto de las instituciones por lo que las leyes y las autoridades estatales debían respetar las garantías reconocidas por ella.

[13] La Constitución de 1857 también contenía esta facultad en su Artículo 72, donde la facultad de legislar en materia migratoria se limitó a la naturalización, la colonización y la ciudadanía. Actualmente, la facultad del Congreso para dictar leyes en materia migratoria se encuentra contenida en el Artículo 73, fracción XVI.

vigencia en cuanto a inmigración irregular hasta 2011, cuando entró en vigor la actual *Ley de migración*.[14]

Ahora bien, la primera ley sobre migración –la *Ley de inmigración* de 1909– reconocía la relevancia que en ese momento tenía la migración al establecer que el ingreso de los trabajadores era importante en el marco de la escasez de la mano de obra.[15] No obstante, esta ley y las que le sucedieron se caracterizan por enfatizar la distinción entre los migrantes *deseables* e *indeseables*, pues contenían un listado de personas migrantes cuyo ingreso al país debía ser restringido, entre los que destacaban los ineptos para la realización de un trabajo, y que pudieren ser una carga para la sociedad o trabajadores migrantes ilegales, entre otros.[16]

Al respecto, la *Ley general de población* de 1974, predecesora de nuestra actual legislación, restringía los perfiles de migrantes *indeseables* y pretendía que la política migratoria beneficiara los intereses nacionales a través de medidas restrictivas o abiertas, dependiendo del perfil de la persona que buscaba internarse, y no al grado de vulnerabilidad.[17] En este sentido, prevalecía una visión utilitaria de la migración y la total ausencia del reconocimiento de poblaciones vulnerables.

La *Ley general de población* de 1974 enfatizaba la necesidad de identificar a las personas extranjeras que se internaban de manera irregular al país y, por primera vez, se reguló el establecimiento de las estaciones migratorias, lugares habilitados para la detención de personas migrantes irregulares en México. Se instauró que tanto la detención como la deportación de los extranjeros eran medidas de orden público, esto es, obligatorias.[18] Asimismo, se estableció la colaboración entre las autoridades migratorias y las fuerzas públicas de los

[14] Es importante destacar que la *Ley general de población* de 1936 tuvo diversas reformas, en particular, en 1974, cuando fue modificada sustantivamente como parte de una política de población más integral. Ese año se expidió también el *Reglamento de la ley general de población*, mismo que sería sustituido por el reglamento de 1992.

[15] José Antonio Guevara Bermúdez, *Conexiones entre los derechos humanos de las personas migrantes y la seguridad: ¿es posible afirmar que el derecho mexicano criminaliza la migración indocumentada?*, IIJ-UNAM, 2015, p. 97.

[16] Artículo 3 de la *Ley de inmigración* de 1909, y Artículo 29 de la *Ley de migración* de 1926, por ejemplo.

[17] Exposición de motivos de la *Ley general de población* de 1974.

[18] Artículo 108 de la *Ley general de población* de 1974.

tres niveles de gobierno para la detención de personas migrantes, la cual prevalece hasta nuestros días.[19]

La *Ley general de población* de 1974 tipificaba la migración irregular como un delito, al señalar que "se impondrá un pena hasta de dos años de prisión y multa de trescientos a cinco mil pesos, al extranjero que se interne ilegalmente al país."[20] Asimismo, se señalaban penas privativas de la libertad de entre cinco a 10 años de prisión para los migrantes irregulares reincidentes, esto es, que habiendo sido deportados, se internaran nuevamente de manera irregular al territorio mexicano.[21]

A pesar de las 10 reformas que la *Ley general de población* referida tuvo, desde 1974 hasta 2008, en ninguna de ellas se eliminó la penalización de la migración irregular.[22] Fue la presión que sufrió el gobierno mexicano por parte de organismos internacionales de derechos humanos y de la sociedad civil lo que generó la despenalización de la migración indocumentada en el año de 2008.[23]

Posteriormente, en 2011, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la *Ley de migración* y en 2014 su reglamento, ambos instrumentos norma-

[19] El actual Artículo 81 de la *Ley de migración* señala que en las acciones de control migratorio, como la revisión de documentación de personas que pretendan internarse o salir del país, o la inspección de los medios de transporte utilizados para tales fines, la Policía Federal actuará en auxilio y coordinación con el Instituto Nacional de Migración.

[20] *Proceso Legislativo de la Ley General de Población*, XLIX Legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, México, 1973, p. 38.

[21] Julieta Morales Sánchez, "Despenalización de la migración irregular en México: Análisis y perspectivas de la reforma a la Ley General de Población" 21 de julio de 2008, UNAM, p. 116.

[22] *Idem*, p.114.

[23] La Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos y el Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familias le recomendó al Estado mexicano que "oriente sus esfuerzos a la creación de una Ley de migración que corresponda a la nueva realidad migratoria del país" y "eliminar como delito penado con privación de libertad la entrada irregular de una persona en su territorio". *Examen de los Informes Presentados por los Estados Partes de conformidad con el Artículo 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, Observaciones finales del Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares*, párr. 15, en <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2008/6008.pdf>.

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México, *Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México*, p. 174, en <http://www.hchr.org.mx/images/doc_pub/8diagnosticocompleto.pdf>.

tivos que, a la fecha, regulan el ingreso y permanencia de los extranjeros en el país. Si bien ambos instrumentos eliminaron de su contenido la penalización de la migración indocumentada en los términos de su predecesora, y reconocen además los derechos humanos de las personas migrantes en igualdad de circunstancias respecto de los mexicanos, sí permiten la privación de la libertad en estaciones migratorias.

Al respecto, es importante destacar que, en México, el objeto de la detención no es sancionar el ingreso irregular, sino constituirse como una medida cautelar para que las personas migrantes no evadan su deportación. En este orden de ideas, la devolución al país de origen o deportación es la sanción administrativa al ingreso irregular y en ocasiones va acompañada por otras sanciones, como se verá más adelante.[24]

Debido a su ubicación geográfica, entre Estados Unidos, Canadá y los países de América Central, México es uno de los países con mayor flujo migratorio a nivel mundial.[25] Miles de personas, principalmente de Honduras, Guatemala y El Salvador, cruzan el territorio mexicano en búsqueda de mejores oportunidades de vida para ellos y sus familias. Otros buscan la protección que sus Estados no pueden proporcionarles con respecto a las persecuciones o las crisis generalizadas que sufren en sus países de origen.

En este sentido, en el cumplimiento de la política migratoria de detener y deportar a los migrantes indocumentados en México, el Estado ha detenido a cientos de miles de personas migrantes en los últimos años. Las cifras oficiales del INM revelan un incremento en el número de detenciones de migrantes en el período 2011-2018, con ligeras variaciones en 2013 y 2016. El número más bajo de detenciones ocurrió en 2011 con aproximadamente 60 000 personas detenidas, y alcanzaron su punto máximo en 2015 con casi 200 mil. En ese periodo, destaca el aumento del 55% de las detenciones de 2014 a 2015, respecto de los años anteriores.[26]

[24] Penúltimo párrafo del Artículo 144 de la *Ley de migración*.

[25] Organización Internacional para las Migraciones (OIM), *World Migration Report 2018*, en <https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr_2018_en.pdf>.

[26] Instituto Nacional de Migración, *Estadísticas oficiales, publicadas por la Unidad de Política Migratoria*, en <http://www.politicamigratoria.gob.mx/es_mx/SEGOB/Series_Historicas>.

Es importante mencionar que las personas migrantes se encuentran en una situación de particular vulnerabilidad debido a la falta de documentación migratoria que acredite su estancia legal en el territorio. Al carecer de un documento migratorio, se ven impedidos, por ejemplo, en el acceso a servicios educativos o de salud, a reclamar sus derechos laborales, o a denunciar las violaciones a derechos humanos que se cometen en su contra por temor a ser deportados. La vulnerabilidad en que los coloca su irregularidad migratoria se acentúa por los prejuicios étnicos, la xenofobia y el racismo, así como por otras condiciones de vulnerabilidad que pudieren verificarse, tal como es el caso de las niñas, niños o adolescentes migrantes no acompañados, las personas indígenas o los solicitantes de asilo y refugiados, entre otros.

Al haber nacido en otro país y, en muchas ocasiones, no hablar o entender el idioma español, desconocen sus derechos humanos y cómo hacerlos efectivos. No cuentan con redes de apoyo e ingresan al país con pocos recursos económicos, siendo blanco de explotación laboral o sexual o de delitos por parte del crimen organizado.

Garantías del debido proceso en procesos que implican la privación de la libertad

Como se señaló con anterioridad, la política migratoria de México se sustenta en la CPEUM, particularmente en su Artículo 11, que reconoce el derecho de las personas a ingresar y salir de la república mexicana, viajar por su territorio y mudar de residencia. Señala, no obstante, que el ejercicio de tales derechos está subordinado a las autoridades judiciales por la comisión de un ilícito de naturaleza penal o civil, y a las autoridades administrativas de acuerdo a lo señalado por las leyes de emigración e inmigración, entre otras.[27]

[27] El Artículo 11 señala: "Toda persona tiene derecho para entrar en la República, salir de ella, viajar por su territorio y mudar de residencia, sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvoconducto u otros requisitos semejantes. El ejercicio de este derecho estará subordinado a las facultades de la autoridad judicial, en los casos de responsabilidad criminal o civil, y a las de la autoridad administrativa, por lo que toca a las limitaciones que impongan las leyes sobre emigración, inmigración y salubridad general de la República, o sobre extranjeros perniciosos residentes en el país."

En un Estado democrático, los derechos humanos no son absolutos y, ante una colisión con otro derecho, principio o interés del Estado, pueden sufrir excepciones o modulaciones. Los derechos humanos, a pesar de ser derechos autónomos, no son de ejercicio ilimitado y es legítimo que los poderes legislativos creen ciertas modulaciones a su acción.[28] El Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas señaló que la cuestión de si un extranjero se encuentra *legalmente* dentro del territorio de un Estado es un asunto regido por el derecho interno, sin embargo, las restricciones de entrada contenidas en él son legítimas siempre que se adecuen a otros derechos humanos.[29]

En este orden de ideas, la tensión entre el derecho a la libre circulación y residencia, y la soberana facultad de los países de reservarse el derecho de admisión a sus territorios y, por lo tanto, de controlar sus fronteras, se resuelve normativamente a partir de las restricciones y la forma en que son impuestas por los Estados.

El Artículo 11, primer párrafo de la CPEUM, señala a la letra que "[t]oda persona tiene derecho para entrar en la República, salir de ella, viajar por su territorio y mudar de residencia", lo que, de acuerdo con el Artículo 1 constitucional, debe garantizarse a todas las personas, sin importar la nacionalidad o el estatus migratorio. Como se señaló en el apartado anterior, tal derecho es sujeto a ciertas excepciones: a lo que los artículos 14 segundo párrafo, y 16, primer párrafo, de la Constitución disponen:

> Artículo14. […] Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades o derechos, sino mediante juicio seguido ante tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.
> Artículo 16. Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde o motive la causa legal del procedimiento.

[28] Javier Cruz Angulo, "Ley de migración y Derechos Fundamentales", *Los derechos humanos de las personas migrantes en México: Estudios de caso para promover su respeto y defensa*, México, cide, pp. 204-205.

[29] Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas, *Observación General número 27: Libertad de circulación (Artículo 12)*, párr. 4.

Habrá una *medida privativa de la libertad* cuando, independientemente de su carácter penal o administrativo, o del nombre que reciba en virtud de las leyes internas, tenga por consecuencia que una persona no pueda abandonar por voluntad propia el lugar en donde se encuentra. En este orden de ideas, la detención de personas migrantes en estaciones migratorias, a pesar de regularse en la *Ley de migración* como *alojamiento*,[30] se trata, *de facto*, de una detención y, por lo tanto, de una restricción al derecho a la libertad de circulación y residencia, así como del derecho a la libertad personal.

En este orden de ideas, y de acuerdo con los artículos constitucionales previamente citados, cualquier acto por parte del Estado que derive en la restricción o privación de un derecho humano debe: *i)* contenerse en la ley, misma que debe ser citada y adecuada al caso concreto –fundamentación y motivación–; y *ii)* debe sustanciarse un proceso donde se cumplan las garantías del debido proceso.

Al respecto, es importante mencionar que en el ejercicio de la potestad punitiva del Estado, es decir, en la sanción de conductas consideradas por éste como anti-jurídicas o ilegales, los actos estatales pueden clasificarse en dos tipos: privativos y de molestia. Los primeros son aquellos que producen como efecto la disminución, menoscabo o supresión definitiva de un derecho del gobernado y, por lo tanto, son válidos solamente a través del cumplimiento de los requisitos de fundamentación y motivación precisados en el Artículo 16 constitucional.

Por su parte, en cuanto a los actos privativos, el Poder Judicial ha referido en su jurisprudencia que las autoridades están obligadas a someter a la persona a una especie de juicio previo a la aplicación de la sanción donde deben respetarse las *formalidades esenciales del procedimiento*, contenidas en el Artículo 14 constitucional.[31]

[30] Artículo 3, fracción XX, Artículo 68 y Artículo 111 de la *Ley de migración*.

[31] Época: Décima Época Registro: 2011340 Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Tipo de Tesis: Jurisprudencia Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Libro 29, Abril de 2016, Tomo III Materia(s): Constitucional Tesis: I.1o.A.E. J/3 (10a.) Página: 1918. *Actos terminales en procedimientos administrativos. Deben distinguirse entre los de molestia y los privativos, a fin de conseguir, prioritariamente, la defensa de los probables afectados*.

Las *formalidades esenciales del procedimiento* son aquellas condiciones mínimas que deben cumplirse en cualquier procedimiento que derive en un acto de tal naturaleza, y que son, de acuerdo con lo señalado por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN): "las que resultan necesarias para garantizar la defensa adecuada antes del acto de privación".[32] Es decir, *i)* la notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias; *ii)* la oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa; *iii)* la oportunidad de alegar; y *iv)* el dictado de una resolución que dirima las cuestiones debatidas.[33]

No obstante, este *núcleo duro* del debido proceso legal –como lo llamó la SCJN– también se compone por un núcleo que contiene otras garantías que protegen a la persona que vaya a ser afectada por la actividad punitiva del Estado como ocurre, por ejemplo, con el derecho migratorio, administrativo o fiscal.[34] Dentro de este núcleo se encuentran, además, dos categorías: una que le corresponde a cualquier persona, por ejemplo, no declarar contra sí mismo, el derecho a un abogado o a conocer la causa del procedimiento; mientras la otra le corresponde a personas que se encuentran en una situación de desventaja por pertenecer a un grupo vulnerable: el derecho a la notificación y asistencia consular, el derecho a contar con un traductor o intérprete, el derecho de las niñas y los niños a que su detención sea notificada a quienes ejerzan su patria potestad y tutela, entre otras de igual naturaleza.[35]

Así, el debido proceso legal es un conjunto de herramientas que se hacen efectivas en un proceso que tiene por objeto privar a una persona de un derecho humano para que, antes de que esto suceda, la persona pueda defenderse adecuadamente. El debido proceso es, entonces, como menciona José Antonio Caballero, que "cada proceso se ha desarrollado de forma tal que

[32] Época: Novena Época Registro: 200234 Instancia: Pleno Tipo de Tesis: Jurisprudencia Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo II, Diciembre de 1995 Materia(s): Constitucional, Común Tesis: P./J. 47/95 Página: 133. *Formalidades esenciales del procedimiento. Son las que garantizan una adecuada y oportuna defensa previa al acto privativo*.

[33] *Op. cit.*

[34] Época: Décima Época Registro: 2005716 Instancia: Primera Sala Tipo de Tesis: Jurisprudencia Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Libro 3, Febrero de 2014, Tomo I Materia(s): Constitucional, Común Tesis: 1a./J. 11/2014 (10a.) Página: 396. *Derecho al debido proceso. Su contenido.*

[35] *Ibidem*.

pueda estimarse que las partes recibieron un trato digno, equitativo y tuvieron las mismas oportunidades para expresar su punto de vista en relación con la materia de la controversia."[36]

Para determinar si un procedimiento debe regirse por las reglas de los artículos 14 o 16 constitucionales, la SCJN ha apuntado al acto jurídico en virtud del cual el procedimiento concluye que si la finalidad, alcance o transcendencia priva de un derecho humano o sólo lo restringe temporalmente, definirá cómo debe conformarse o estructurarse el procedimiento administrativo, de forma que permita conseguir, prioritariamente, la defensa de los afectados.[37]

En términos de la *Ley de migración*, la detención de migrantes en estaciones migratorias es un medio precautorio en tanto se determina el estatus migratorio del extranjero en el territorio nacional, por lo que, en un primer momento, podría decirse que el procedimiento migratorio amerita sólo los requisitos de fundamentación y motivación contenidos en el Artículo 16 constitucional.[38]

No obstante, es importante destacar que la "determinación de la situación migratoria" a la que hace referencia la *Ley de migración sólo puede ser regular o irregular* y, en caso de ser ésta última, el efecto será la deportación. Si bien la determinación de una situación migratoria regular derivará en la puesta en libertad de la persona migrante, las cifras oficiales de la Unidad de Política Migratoria revelan que más del 90% de las personas detenidas son deportadas a su país de origen.[39] En este sentido, puede afirmarse que el objeto del procedimiento administrativo migratorio no es la determinación de la situación migratoria regular de la persona, sino la deportación de personas migrantes en situación migratoria irregular y, por excepción, la puesta

[36] José Antonio Caballero Juárez, *El debido proceso. Una aproximación desde la jurisprudencia latinoamericana*, México, SCJN, p. 5.

[37] Época: Décima Época Registro: 2011340 Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Tipo de Tesis: Jurisprudencia Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Libro 29, Abril de 2016, Tomo III Materia(s): Constitucional Tesis: I.1o.A.E. J/3 (10a.) Página: 1918. *Actos terminales en procedimientos administrativos. Deben distinguirse entre los de molestia y los privativos, a fin de conseguir, prioritariamente, la defensa de los probables afectados.*

[38] Artículo 99 de la *Ley de migración*.

[39] Unidad de Política Migratoria, *Boletines Estadísticos*, en <http://www.politicamigratoria.gob.mx/es_mx/SEGOB/Boletines_Estadisticos>.

en libertad de las personas que cuentan o pueden contar con una situación migratoria regular en el país.

En este orden de ideas, al ser la deportación el acto terminal del procedimiento de detención migratorio, las garantías procesales requeridas para su desahogo son, además de las contenidas en el Artículo 16 de la Constitución, las formalidades esenciales del procedimiento, descritas en su Artículo 14, en los términos referidos por la SCJN. Es decir, tanto las que pertenecen al núcleo duro del debido proceso como las que pertenecen a poblaciones vulnerables.

Aunado a lo anterior, en cuanto a los procedimientos que concluyen en expulsión, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que el Artículo 8 de la CADH –*garantías procesales*– implica la individualización del proceso, la evaluación de las circunstancias particulares del caso y la prohibición de las expulsiones colectivas, y señaló que la persona sometida debe contar con las garantías mínimas siguientes: ser informada de los cargos en su contra y de los motivos de la deportación; tener la posibilidad de exponer sus razones y oponerse a los cargos; solicitar y recibir asesoría legal y, de ser el caso, traducción o intérprete; someter su caso ante la revisión de una autoridad competente; y, ser notificado de la deportación misma, la cual debe estar debidamente fundada y motivada.[40]

Ahora bien, al margen de los requisitos procesales que deben hacerse efectivos en el procedimiento migratorio para garantizar que las personas migrantes puedan defenderse de la deportación, al ser la medida cautelar una medida privativa de libertad, es necesario el cumplimiento de ciertos requisitos relacionados con este derecho.

Para ello, es importante señalar que la libertad personal es uno de los pilares básicos de cualquier Estado democrático, por lo que los gobiernos no pueden restringirla, salvo en situaciones excepcionales y por la protección de determinados bienes jurídicos.

La CADH protege la libertad personal al señalar en su Artículo 7.1 que "[t]oda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales." Los artículos

[40] Corte Interamericana de Derechos Humanos, "Caso de personas dominicanas y haitianas expulsadas de República Dominicana. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 28 de agosto de 2014", pp. 121-125.

7.2 a 7.7 de la CADH señalan una serie de garantías que protegen: el derecho a no ser privado de la libertad ilegalmente (Artículo 7.2) o arbitrariamente (Artículo 7.3); a conocer las razones de la detención y los cargos formulados en contra del detenido (Artículo 7.4); al control judicial de la privación de la libertad y la razonabilidad del plazo de la prisión preventiva (Artículo 7.5); y a impugnar la legalidad de la detención (Artículo 7.6).[41] Al respecto, la CoIDH resalta que cualquier violación de los numerales 2 al 7 del Artículo 7 de la convención acarreará necesariamente la violación del Artículo 7.1 de la misma, "puesto que la falta de respeto a las garantías de la persona privada de la libertad desemboca, en suma, en la falta de protección del propio derecho a la libertad de esa persona."[42]

En el caso *González Pérez contra México*, la Comisión Interamericana definió los pasos para realizar el análisis de una medida privativa de la libertad, y con ello determinar si es o no acorde con la CADH:

> El análisis de la compatibilidad de una privación de libertad con las normas de los párrafos 2 y 3 del Artículo 7 de la Convención Americana debe efectuarse siguiendo tres pasos. El primero de ellos consiste en la determinación de la legalidad de la detención en sentido material y formal, a cuyo efecto se debe constatar si es compatible con la legislación interna del Estado en cuestión. El segundo paso se cumple mediante el análisis de dichas normas internas a la luz de las garantías establecidas en la Convención Americana, a fin de establecer si aquéllas son arbitrarias. Finalmente, ante una detención que cumpla los requisitos de una norma de derecho interno compatible con la Convención Americana, corresponde determinar si la aplicación de la ley al caso concreto ha sido arbitraria.[43]

Así, los tres pasos para establecer la ilegalidad/arbitrariedad de la detención son: *a)* determinación de la legalidad de la detención en sentido material y formal según las reglas del derecho interno; *b)* contrastar las reglas del derecho

[41] Convención Americana sobre Derechos Humanos, en <https://www.oas.org/dil/esp/tratados_b-32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm>.

[42] Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Yvon Neptune Vs. Haití. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de mayo de 2008*, p. 33.

[43] Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Caso *González Pérez contra México*, párr. 23, en <http://www.cidh.org/annualrep/2000sp/CapituloIII/Fondo/Mexico11.565.htm>.

interno con la Convención, a fin de determinar si son arbitrarias; y *c)* determinar si la aplicación de la ley al caso concreto ha sido arbitraria.

En cuanto al primero, se refiere al principio de reserva de ley, que consiste en que cualquier acto tendiente a la privación de la libertad de una persona esté necesariamente contenido en un ordenamiento legal; no obstante, no es suficiente que esté regulado, sino que debe señalar, tan concretamente como sea posible, de antemano, las causas y condiciones de la privación de la libertad. En este sentido, cualquier requisito establecido en la ley nacional que no sea cumplido al privar a una persona de su libertad, generará que tal privación sea ilegal.[44]

En cuanto al segundo paso del análisis, el concepto de *detención arbitraria* es un principio que opera cuando, a pesar de estar cumplidos los requisitos legales, existe alguna circunstancia legal incompatible con la convención por ser, entre otras cosas, irrazonables o faltos de proporcionalidad.[45] Es decir, la medida privativa debe ser *idónea* para cumplir el fin que se persigue, debe ser *necesaria*, en tanto no exista otra medida que cumpla con la misma idoneidad el fin perseguido, pero también debe ser *proporcional*, es decir, la afectación al derecho no puede ser exagerada o desmedida frente a las ventajas.[46]

En cuanto a la detención de personas migrantes, la Coidh señaló que:

> serán arbitrarias las políticas migratorias cuyo eje central es la detención obligatoria de los migrantes irregulares, sin que las autoridades competentes verifiquen en cada caso en particular, y mediante una evaluación individualizada, la posibilidad de utilizar medidas menos restrictivas que sean efectivas para alcanzar aquellos fines.[47]

[44] Época: Novena Época Registro: 172521 Instancia: Pleno Tipo de Tesis: Jurisprudencia Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XXV, Mayo de 2007 Materia(s): Constitucional Tesis: P./J. 30/2007 Página: 1515. *Facultad reglamentaria. Sus límites.*

[45] Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Gangaram Panday Vs. Surinam. Sentencia de 21 de enero de 1994 (Fondo, Reparaciones y Costas)*, p. 12.

[46] Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Galindo Cárdenas y otros Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de octubre de 2015. Serie C, No. 301*, párr. 248.

[47] Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Vélez Loor Vs. Panamá. Sentencia de 23 de Noviembre de 2010 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas)*, p. 55.

Y, finalmente, en cuanto al tercer paso, puede ser que la legislación sea compatible con la convención, pero que en su aplicación al caso concreto sean injustas, inadecuadas o realizadas violando el debido proceso.

Resulta evidente que, ante la posible existencia de una privación de la libertad en donde no se garantice el debido proceso y, por tanto, la posibilidad de una defensa adecuada ante una detención arbitraria o ilegal, los Estados deben garantizar la existencia de recursos judiciales de control de la detención que sean efectivos. Al respecto, la Coidh ha considerado arbitrarias aquellas restricciones a la libertad personal en las cuales los detenidos se vieron impedidos de recurrir a una autoridad judicial, misma que debe ser pronta para la prevención de detenciones arbitrarias.[48]

Asimismo, en el caso *Nadege Dorzema y otros Vs. República Dominicana*, la Coidh consideró que, debido a que los agentes militares aplicaron unilateralmente la sanción de expulsión sin que las personas migrantes hubieran sido puestas ante una autoridad competente, quien, en su caso, determinara su libertad; lo anterior resultó en la violación del Artículo 7.5 de la CADH en perjuicio de las víctimas detenidas.[49]

Procedimiento administrativo de detención migratoria en México

Luego del *arresto*, la persona migrante será trasladada a una de las más de 50 estaciones migratorias y estancias provisionales que existen en el país, donde se dará inicio al procedimiento administrativo migratorio (PAM). Este procedimiento de detención migratorio se encuentra regulado en la *Ley de migración* y en el *Reglamento de la ley de migración* (Reglamento);[50] así como en las *Normas para el funcionamiento de las estaciones migratorias*

[48] Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Cuadernillo de Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos Nº 8: Libertad Personal*, párr. 171.

[49] Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Nadege Dorzema y otros Vs. República Dominicana. Fondo Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de octubre de 2012*, p. 43.

[50] En particular, los artículos 99 a 125 de la *Ley de migración* y 22 a 239 del *Reglamento de la ley de migración*.

(Las normas) que regulan los aspectos relacionados con la operación interna de las mismas, incluyendo los horarios de alimentación, descanso, recreación y visitas de la población migrante detenida, entre otros.[51]

A las estaciones migratorias llegan las personas migrantes que fueron identificadas con motivo de la realización de operativos migratorios, ya sea cuando una persona pretende ingresar al territorio mexicano –facultades de *control migratorio*–[52] o cuando son identificadas en su tránsito por el país –facultades de *revisión migratoria*–.[53] En el ejercicio de ambas facultades, la Policía Federal puede intervenir en auxilio del Instituto Nacional de Migración, aunque es este último quien principalmente ejecuta los operativos migratorios, quien opera las estaciones migratorias y quien se encarga de ejecutar el PAM.[54]

No obstante, las instalaciones, mismas que cuentan con alambrado y rejas tanto al exterior como al interior de las mismas son resguardadas por personal de seguridad privado.[55] Si bien este personal de seguridad, vigilancia y custodia encuentra algunas menciones en la *Ley de migración*, en su Reglamento, y en Las normas, la naturaleza privada de los sujetos que realizan dichas funciones no está expresamente reconocida en la legislación. Es decir, no se señala con claridad que serán cuerpos de seguridad privados quienes estarán a cargo de tales funciones de seguridad, sino que los pocos artículos que los mencionan asumen que cuentan con ellas.[56]

Lo anterior resulta grave porque dentro de las facultades con que cuentan tales cuerpos de seguridad, Las normas les permite sancionar *preventivamente* a las personas migrantes alojadas cuando incumplieren con las

[51] Artículo 7, *Normas para el funcionamiento de estaciones migratorias*.
[52] Artículo 81, *Ley de migración*.
[53] Artículo 97, *Ley de migración*.
[54] Artículo 81, *Ley de migración*.
[55] Se trata de los Cuerpos de seguridad auxiliares del Estado de México (CUSAEM) o empleados de las empresas Seguridad y Protección Industrial y Ejecutiva y del Corporativo Caner de Seguridad privada Informe Personas. Consejo Ciudadano del Instituto Nacional de Migración, *Misión de Monitoreo de Estaciones Migratorias y Estancias Provisionales del Instituto Nacional de Migración*, México, p. 95.
[56] Las menciones de dicho personal se encuentran en el Artículo 110 de la *Ley de migración*, 236 de su Reglamento, y 33, fracción III, 37, 45, fracción II, 47 y 51 de Las normas.

obligaciones establecidas en la legislación.[57] Es decir, se faculta a un ente privado para la ejecución de sanciones que le corresponden, en principio, al Estado; y esas facultades sancionatorias se encuentran contenidas, además, de manera vaga e imprecisa en un instrumento jurídico inferior a una ley.

Lo anterior viola los principios de reserva de ley y subordinación jerárquica. El primer principio supone que una norma constitucional reserva la regulación de determinada materia a la ley y excluye la posibilidad de que los aspectos de esa materia sean regulados por disposiciones de naturaleza inferior como los reglamentos y los lineamientos. El segundo principio, de acuerdo con el cual tales disposiciones inferiores a la ley no pueden alterar el contenido de la ley, ya que ésta regula el *qué, quién, dónde* y *cuándo* de una situación jurídica general, mientras que el resto de instrumentos inferiores únicamente el *cómo*.[58]

Los cuerpos de seguridad, custodia y vigilancia privados que operan en las estaciones migratorias no están facultados por la *Ley de migración* a la que el Artículo 11 constitucional delega la facultad reglamentaria de la materia migratoria; por lo tanto, la facultad expresa de tales cuerpos debería estar contenida –de manera clara, toda vez que se trata de una sanción administrativa– en la ley y no así en Las normas, las cuales, al no estar debidamente reguladas, abren un espacio de oportunidad e impunidad para la violación de derechos humanos por parte de dichos cuerpos de seguridad privados en contra de la población migrante detenida.

Ahora bien, una vez que la persona migrante ha sido trasladada a la estación migratoria, las autoridades del Instituto Nacional de Migración darán inicio al PAM, el cual está integrado por las etapas de presentación, alojamiento, y deportación o retorno asistido.[59]

[57] Artículo 45, fracción II de Las normas.

[58] Época: Novena Época Registro: 172521 Instancia: Pleno Tipo de Tesis: Jurisprudencia Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XXV, Mayo de 2007 Materia(s): Constitucional Tesis: P./J. 30/2007 Página: 1515. *Facultad reglamentaria. Sus límites.*

[59] Artículo 68, *Ley de migración*. "La presentación de los migrantes en situación migratoria irregular sólo puede realizarse por el Instituto en los casos previstos en esta Ley; deberá constar en actas y no podrá exceder del término de 36 horas contadas a partir de su puesta a disposición. Durante el procedimiento administrativo migratorio que incluye la presentación, el alojamiento en las estaciones migratorias, el retorno asistido y la deportación, los servidores públicos del Instituto deberán de respetar los derechos reconocidos a los migrantes en situación migratoria irregular establecidos en el Título Sexto de la presente Ley."

La etapa de *presentación* es la puesta a disposición de la persona migrante con situación migratoria irregular en una estación migratoria, en donde a partir de que se emita el acuerdo de inicio del PAM se encontrará privada de su libertad.[60] Así lo dispone el Artículo 99 de la *Ley de migración* que señala que "la presentación de extranjeros es la medida dictada por el Instituto mediante la cual se acuerda el alojamiento temporal de un extranjero que no acredita su situación migratoria". Es decir, no habrá *presentación* sin *alojamiento*, ni *alojamiento* sin *presentación*.

Ahora bien, el Artículo 100 de la *Ley de migración* señala que cuando una persona migrante haya sido identificada en una diligencia de carácter migratoria y la persona sea sujeta a alguno de los supuestos de deportación del Artículo 144 de esta misma ley,[61] se procederá a presentarla en una estación migratoria.[62] En este sentido, la presentación implica necesariamente alojamiento, y ambos se ejecutarán en contra de una persona *deportable*.

Así, de una lectura integral de los artículos 99, 100 y 144 de la *Ley de migración* se desprende que tanto la presentación como el alojamiento se realizarán respecto de personas extranjeras con carácter de *deportables*, por

[60] Artículo 99, *Ley de migración*.

[61] Artículo 144. "Será deportado del territorio nacional el extranjero presentado que: I. Se haya internado al país sin la documentación requerida o por un lugar no autorizado para el tránsito internacional de personas; II. Habiendo sido deportado, se interne nuevamente al territorio nacional sin haber obtenido el Acuerdo de readmisión, aún y cuando haya obtenido una condición de estancia; III. Se ostente como mexicano ante el Instituto sin serlo; IV. Estar sujeto a proceso penal o haber sido condenado por delito grave conforme a las leyes nacionales en materia penal o las disposiciones contenidas en los tratados y convenios internacionales de los cuales sea parte el Estado mexicano, o que por sus antecedentes en México o en el extranjero pudiera comprometer la seguridad nacional o la seguridad pública; V. Proporcione información falsa o exhiba ante el Instituto documentación apócrifa, alterada o legítima, pero que haya sido obtenida de manera fraudulenta, y VI. Haya incumplido con una orden de salida de territorio nacional expedida por el Instituto. En todos estos casos, el Instituto determinará el período durante el cual el extranjero deportado no deberá reingresar al país, conforme a lo establecido en el Reglamento. Durante dicho periodo, sólo podrá ser readmitido por acuerdo expreso de la Secretaría. En el supuesto de que el extranjero, por sus antecedentes en los Estados Unidos Mexicanos o en el extranjero, pudiera comprometer la soberanía nacional, la seguridad nacional o la seguridad pública, la deportación será definitiva."

[62] El Artículo dispone literalmente que: "Cuando un extranjero sea puesto a disposición del Instituto, derivado de diligencias de verificación o revisión migratoria, y se actualice alguno de los supuestos previstos en el Artículo 144 de la presente Ley, se emitirá el acuerdo de presentación correspondiente dentro de las veinticuatro horas siguientes a la puesta a disposición."

lo que el objeto del PAM no es "la determinación de la situación migratoria de la persona migrante", sino la deportación a su país de origen. Entonces, la privación de la detención que se da de forma automática para todas las personas migrantes es la medida cautelar dictada por el INM para garantizar que la persona no evada su deportación.

Si bien la *Ley de migración* señala que la estancia de la persona migrante en la estación migratoria se trata de un *alojamiento*, esto no es más que un eufemismo de la privación de la libertad que *de facto* sufren las personas migrantes, pues se encuentran impedidas para salir por voluntad propia de dichos espacios.

En este orden de ideas, la legislación mexicana parte de una premisa de detención generalizada y automática de la detención, donde la privación de la libertad es la regla general que se aplica a todas las personas, sin excepción alguna.

Al respecto, si bien los artículos 101 y 102 de la *Ley de migración*[63] establecen una serie de medidas alternativas a la detención como el pago de una garantía, la obligación de firma semanal o encontrarse bajo la custodia de su consulado o una asociación civil, estas medidas se dictan a discreción del INM y posterior a que se acuerde el inicio del PAM y, por lo tanto, de la detención. En este sentido, no se constituyen en la legislación como verdaderas medidas alternas a la privación de la libertad, siendo ésta, entonces, la regla general.

[63] Artículo 101. "Una vez emitido el acuerdo de presentación, y hasta que no se dicte resolución respecto de la situación migratoria del extranjero, en los casos y de conformidad con los requisitos que se señalen en el Reglamento, el extranjero podrá ser entregado en custodia a la representación diplomática del país del que sea nacional, o bien a persona moral o institución de reconocida solvencia cuyo objeto esté vinculado con la protección a los derechos humanos, con la obligación del extranjero de permanecer en un domicilio ubicado en la circunscripción territorial en donde se encuentre la estación migratoria, con el objeto de dar debido seguimiento al procedimiento administrativo migratorio. Artículo 102. El extranjero sometido a un procedimiento administrativo, a fin de lograr su estancia regular en el país, en lo que se dicta resolución definitiva, podrá: *a)* Otorgar garantía suficiente y a satisfacción de la autoridad; *b)* Establecer domicilio o lugar en el que permanecerá; *c)* No ausentarse del mismo sin previa autorización de la autoridad, y *d)* Presentar una solicitud con responsiva firmada por un ciudadano u organización social mexicana. La garantía podrá constituirse en póliza de fianza, billete de depósito o por cualquier otro medio permitido por la ley."

Se han realizado intentos gubernamentales por adoptar mecanismos para mejorar la identificación de solicitantes de asilo y otorgarles su libertad para que puedan seguir sus procedimientos sin detenerse en los centros de detención. Tal es el caso del *Programa de Alternativas a la Detención*, un esfuerzo de colaboración no institucionalizado entre COMAR, el INM, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y la sociedad civil.[64] Sin embargo, como es un mecanismo informal, las autoridades migratorias cuentan con discrecionalidad para elegir si el solicitante de asilo se beneficiará de este programa, además de que no son implementados en todas y cada una de las más de 50 estaciones migratorias que existen en nuestro país.[65]

La arbitrariedad en el modelo de detención migratorio actual a partir de la privación de la libertad general y automática de las personas migrantes en México hace más relevante la existencia de garantías procesales de las que puedan hacer uso para defenderse.

Ahora bien, de acuerdo con la *Ley de migración*, el acuerdo de inicio del PAM debe realizarse dentro de las 36 horas siguientes al ingreso de la persona al centro de detención migratorio, tiempo en el que las autoridades de migración recaban los datos personales de las personas a través de una entrevista. Esta información es enviada al consulado correspondiente para la confirmación de sus identidades.[66]

La *presentación* es, entonces, el acto jurídico previo a la determinación de la privación de la libertad de la persona y, por lo tanto, un momento procesal importante para que la persona se defienda tanto de la detención que está a punto de acordarse como de la deportación que, en su momento, va a ejecutarse. Es evidente la importancia de esa comparecencia, pues brinda al INM la oportunidad de: *i)* brindar información a la persona sobre los motivos de su detención y los derechos con que cuenta en el procedimiento; *ii)* escuchar

[64] International Detention Coalition, *Alternatives to Detention included in Mexico's Immigration*, en <https://idcoalition.org/news/alternatives-to-detention-included-in-mexicos-immigration-plan/>.

[65] Instituto Nacional de Migración, *Personas en detención migratoria en México Misión de Monitoreo de Estaciones Migratorias y Estancias Provisionales*, pp. 42-43.

[66] Artículo 232, fracciones I y II del *Reglamento de la ley de migración*.

a la persona antes de que se acuerde su detención; e *iii)* identificar alguna necesidad particular y dictar medidas de protección específicas.

No obstante, el *Reglamento de la ley de migración* establece que en esa entrevista se le preguntará únicamente sobre la ruta seguida desde su país de origen hasta el ingreso a México, los medios de transporte utilizados para salir de su país e internarse a territorio nacional, así como el destino que pretendía alcanzar.[67] Es decir, excluye aspectos muy relevantes para la identificación de necesidades particulares y se constituye como una diligencia de carácter meramente administrativa del procedimiento que no sirve para estudiar las particularidades de los casos.

Destaca el hecho de que la legislación no establece nada sobre la presencia de abogados o intérpretes en el desahogo de dicha diligencia, más que de testigos que, además, son funcionarios del INM, adscritos a la estación migratoria.[68] La notificación al consulado sobre la detención de la persona se realiza una vez desahogada la entrevista y con el fin de que "sea dado el reconocimiento de nacionalidad y/o la emisión de salvoconducto", con lo que se limita la importancia de la asistencia consular a la solicitud de información necesaria para la ejecución de la deportación. Finalmente, de acuerdo con la forma en que está regulada la etapa de *presentación*, es luego de la entrevista que se les hace sabedores de los derechos con que cuentan en el procedimiento.

De acuerdo con el *Informe de Monitoreo de Estaciones Migratorias*, emitido por el Consejo Ciudadano del Instituto Nacional de Migración, muchas de las personas migrantes entrevistadas manifestaron no comprender el procedimiento ni contar con información suficiente sobre su situación jurídica.

En la revisión de expedientes realizada por el referido consejo se encontró que las actas de comparecencia no refieren la presencia de un traductor o intérprete, un abogado, o de los oficiales consulares durante la misma:

[67] Artículo 232 del *Reglamento de la ley de migración*.

[68] El Artículo expresamente indica que: "Se tomará la declaración de la persona extranjera haciéndola constar en acta administrativa levantada en presencia de dos testigos, en la que además se asentará que se le informaron los derechos que le asisten."

> [n]o había comparecencia por parte de los consulados y, cuando la había, esta se prestaba con demoras, incrementando la incertidumbre de la persona migrante hasta que recibía la visita de su Consulado. Además, cuando pudimos verificar la existencia de una intervención consular, esta se limitaba a enviar documentos de viajes y autorizar el retorno. Nada en los expedientes decía que hubiera habido una valoración individual del caso.

Sobre el derecho a hacer una llamada y a contar con un representante legal, el informe referido señaló que

> [a] las personas adultas no se les garantiza hacer una llamada gratuita, tal y como lo establecen los derechos y obligaciones que les entregan a las personas en una hoja impresa. No se cuentan con libros de registro de llamadas gratuitas, si acaso solamente para personas menores de edad. Pudimos constatar que en ningún centro de detención migratoria se les garantiza el derecho a tener un representante legal, derecho básico del debido proceso pues permite a su vez ejercer otras garantías; a los que tienen un representante legal les fue proporcionado por parte de una organización civil especializada allá donde pueden encontrar, o cuentan con un abogado particular cuyos honorarios tiene que abonar.[69]

Finalmente, se documentaron prácticas donde las actuaciones y declaraciones contenidas en los expedientes migratorios, y en particular, en esa primera comparecencia, se ajustan reiteradamente a determinados formatos o frases preestablecidas.[70]

En este sentido, no importa que durante la comparecencia la persona migrante sea informada sobre sus derechos si les son informados una vez que se desahogó la entrevista; y si en ésta no se les garantiza una verdadera oportunidad de alegar en contra o algo relacionado con la detención. Lo anterior sólo es posible en el marco de la vulnerabilidad que sufren, es decir, si cuentan con asistencia jurídica y consular que durante la entrevista, con el conocimiento y la información debida, represente sus mejores intereses.

[69] Consejo Ciudadano del Instituto Nacional de Migración, *Misión de Monitoreo de Estaciones Migratorias y Estancias Provisionales del Instituto Nacional de Migración*, p. 82.

[70] *Idem,* pp. 69-82 y 170.

Destaca la ausencia de un control independiente e imparcial del arresto migratorio en el ejercicio de las facultades de control y revisión migratorias. Una vez que la persona migrante es puesta a disposición de las autoridades de la estación migratoria y, en particular, en la etapa de *presentación,* las leyes migratorias no brindan la oportunidad procesal para denunciar ante una autoridad distinta del INM una detención ilegal y ser puesta en libertad con motivo de ello, como sí sucede con las detenciones de naturaleza penal.

En este sentido, la detención migratoria se verifica de manera automática y generalizada para todas las personas migrantes que son presentadas, como lo disponen los artículos 99, 100 y 144 de la *Ley de migración*. Su objeto es impedir que las personas con carácter de *deportables* evadan su deportación.

El primer y más importante diálogo entre la persona migrante y la autoridad que decidirá sobre su detención se realiza sin que se respete el debido proceso. En esta etapa no se garantiza el derecho a un abogado, intérprete o asistencia consular, ni se brinda de manera oportuna información relevante sobre el procedimiento. Lo anterior coloca a la persona en un estado de indefensión respecto de un acto que priva un derecho humano. Finalmente, no existe control de legalidad del arresto migratorio por ninguna otra autoridad, ni existe un análisis de las posibles vulnerabilidades del caso.

Ahora bien, una vez acordada la detención, son resguardadas las pertenencias con las que las personas hayan ingresado a la estación migratoria, mismas que deberán ser anotadas en un inventario de bienes. A la persona migrante le será realizado un examen médico para determinar las condiciones de salud en que ingresa a la estación migratoria y que se repetirá antes de su salida.[71]

De acuerdo con la *Ley de migración*, la privación de la libertad de la que son objeto las personas migrantes puede tener tres distintas duraciones. La

[71] Artículo 14, fracción IV de *Las normas para el Funcionamiento de las Estaciones Migratorias* que dispone que el expediente administrativo deberá contener, luego del acuerdo de inicio y de la presentación, un certificado médico, el cual deberá emitirse a su ingreso y registrará nombre y nacionalidad de la persona extranjera, la descripción del estado físico que presenta, así como, en su caso, manifestar la existencia de algún tipo de padecimiento que requiera tratamiento especial.

regla general es de 15 días hábiles, pero que pueden prolongarse hasta 60 días hábiles en los casos siguientes: [72]

- Que no exista información fehaciente sobre su identidad o nacionalidad o que exista dificultad para la obtención de los documentos de identidad y viaje.
- Que los consulados del país de origen requieran mayor tiempo para la expedición de los documentos de identidad y viaje.
- Que exista impedimento para su tránsito por terceros países u obstáculo para establecer el itinerario de viaje al destino final.
- Que exista enfermedad o discapacidad física o mental médicamente acreditada que imposibilite viajar al migrante presentado.

[72] Artículo 111, *Ley de migración*. "El Instituto resolverá la situación regular de los extranjeros presentados en un plazo no mayor de 15 días hábiles, contados a partir de su presentación. El alojamiento en las estaciones migratorias únicamente podrá exceder de los 15 días hábiles a que se refiere el párrafo anterior cuando se actualicen cualquiera de los siguientes supuestos: I. Que no exista información fehaciente sobre su identidad y/o nacionalidad, o exista dificultad para la obtención de los documentos de identidad y viaje; II. Que los consulados o secciones consulares del país de origen o residencia requieran mayor tiempo para la expedición de los documentos de identidad y viaje; III. Que exista impedimento para su tránsito por terceros países u obstáculo para establecer el itinerario de viaje al destino final; IV. Que exista enfermedad o discapacidad física o mental médicamente acreditada que imposibilite viajar al migrante presentado, y V. Que se haya interpuesto un recurso administrativo o judicial en que se reclamen cuestiones inherentes a su situación migratoria en territorio nacional; o se haya interpuesto un juicio de amparo y exista una prohibición expresa de la autoridad competente para que el extranjero pueda ser trasladado o para que pueda abandonar el país. En los supuestos de las fracciones I, II, III y IV de este Artículo el alojamiento de los extranjeros en las estaciones migratorias no podrá exceder de 60 días hábiles. Transcurrido dicho plazo, el Instituto les otorgará la condición de estancia de visitante con permiso para recibir una remuneración en el país, mientras subsista el supuesto por el que se les otorgó dicha condición de estancia. Agotado el mismo, el Instituto deberá determinar la situación migratoria del extranjero."

Finalmente, la detención puede darse de manera indefinida cuando:[73]

- Se haya interpuesto un recurso administrativo o judicial en que se reclamen cuestiones inherentes a su situación migratoria en territorio nacional.
- Se haya interpuesto un juicio de amparo y exista una prohibición expresa de la autoridad competente para que el extranjero pueda ser trasladado o para que pueda abandonar el país.

La privación de la libertad por un periodo indefinido viola el principio de tipicidad explicado en el apartado anterior, en cuanto al establecimiento claro de las condiciones –en este caso, temporales– en que la privación de la libertad será llevada a cabo, lo que a su vez la convierte en arbitraria, pues como señaló la Coidh, "la inclusión de límites temporales para una detención es una salvaguardia contra la arbitrariedad de la privación de libertad".[74] En este sentido, la privación de la libertad indefinida contenida en las leyes migratorias mexicanas y ejecutadas con motivo de las mismas es arbitraria.

Algunas organizaciones de la sociedad civil han documentado casos de personas que han estado privadas de su libertad por más de un año bajo la justificación legal de la interposición de recursos judiciales o administrativos.[75] En estos casos, resulta particularmente grave que la privación de la libertad de manera indefinida se deba a la interposición de medios de defensa, pues la *Ley de migración* criminaliza el ejercicio del derecho de defensa y de acceso a la justicia, lo que resulta, a todas luces, contrario a la Constitución y a los tratados internacionales en materia de derechos humanos.

[73] Fracción V de la *Ley de migración* que señala de forma expresa: "Que se haya interpuesto un recurso administrativo o judicial en que se reclamen cuestiones inherentes a su situación migratoria en territorio nacional; o se haya interpuesto un juicio de amparo y exista una prohibición expresa de la autoridad competente para que el extranjero pueda ser trasladado o para que pueda abandonar el país. En los supuestos de las fracciones I, II, III y IV de este Artículo el alojamiento de los extranjeros en las estaciones migratorias no podrá exceder de 60 días hábiles."

[74] Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Wong Ho Wing Vs. Perú. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de junio de 2015*, Serie C, núm. 297, p. 87.

[75] Simón Hernández León, "La política de detención de solicitantes de asilo en México y su impacto en la integridad personal", *El Juego de la Suprema Corte*, febrero, 2018, en <https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/?p=7777>.

Al respecto, el informe elaborado por el Consejo Ciudadano del INM constató el efecto disuasorio del Artículo 111 de la *Ley de migración* en el ejercicio de un recurso judicial.

> Así se aprecia en lo narrado por las personas detenidas en sus entrevistas. También se constata en lo expuesto por los agentes migratorios, quienes transmiten a las personas privadas de libertad este perjuicio que trae el recurso y que también, con frecuencia, desacreditan a quien da apoyo legal y puede apoyar en la presentación del recurso.
>
> En la revisión de expedientes documentamos casos en los que se accedió al recurso pero hubo un posterior desistimiento, sin que consten documentalmente o en la declaración del extranjero, de manera clara, las razones por las que abandonó el recurso.[76]

La falta de claridad de las razones del desistimiento identificados en los expedientes se corresponde con testimonios de personas migrantes entrevistadas que fueron disuadidas de proseguir con el recurso por funcionarios del INM, quienes les señalaron que podían regresar después de la deportación y seguir el proceso. En ningún expediente identificamos este proceso de retorno/deportación y reinicio del recurso.

Aunado a lo anterior, la legislación en la materia señala que, en caso de solicitantes con la condición de refugiado, "el alojamiento podrá ampliarse, en tanto no se haya emitido resolución a su solicitud".[77] Lo anterior se traduce en que la privación de la libertad se ejecutará con motivo del ejercicio del derecho a solicitar y recibir asilo, lo que criminaliza también este derecho y desincentiva a las personas migrantes a solicitar protección internacional y, con ello, pone en riesgo sus derechos fundamentales.

De igual manera, la prolongación de la detención del plazo original de 15 días hábiles se notificará a la persona migrante dentro de los tres días hábiles siguientes al vencimiento del plazo de los 15 días, lo que impide –tal y como sucede en la etapa de *presentación*– una defensa oportuna y efectiva antes del acto privativo de la libertad.

[76] Consejo Ciudadano del Instituto Nacional de Migración, *op. cit.*
[77] Artículo 235, *Reglamento de la ley de migración*.

En este sentido, la persona migrante podrá estar privada de su libertad durante un tiempo indefinido, lo que implicaría necesariamente el ejercicio de garantías del debido proceso. Al respecto, la legislación migratoria dispone que, durante todo el procedimiento de detención, las personas migrantes contarán con el derecho al debido proceso, el cual se entiende de la manera siguiente:

> [q]ue el procedimiento sea sustanciado por autoridad competente; el derecho a ofrecer pruebas y alegar lo que a su derecho convenga; a tener acceso a las constancias del expediente administrativo migratorio; a contar con un traductor o intérprete para facilitar la comunicación, en caso de que no hable o no entienda el español, y a que las resoluciones de la autoridad estén debidamente fundadas y motivadas.[78]

Si bien el *Reglamento de la ley de migración* dispone que las personas migrantes cuentan con el derecho a asesoría y representación legal,[79] el Estado no garantiza que tengan acceso a un defensor público que los represente durante el PAM. La asesoría o representación legal que estas personas tienen es ofrecida y brindada únicamente por las asociaciones civiles o el Instituto Federal de la Defensoría Pública,[80] quienes deben de cumplir con ciertos requisitos para su ingreso a los centros de detención migratorios, y que cuentan con capacidades limitadas que les impiden representar a todas las personas migrantes detenidas.[81]

Diversas organizaciones de la sociedad civil han denunciado que, a pesar de haber cumplido los requisitos señalados en la ley, el INM obstaculiza su ingreso a las estaciones migratorias para evitar que brinden asesoría y representación legal gratuita a las personas detenidas.[82]

En este sentido, la mayoría de las personas migrantes son privadas de su libertad y deportadas a sus países de origen sin haber contado con asesoría

[78] Artículo 70, *Ley de migración*.
[79] Artículo 226, fracción III, *Reglamento de la ley de migración*.
[80] Artículo 70, *Ley de migración*.
[81] Artículos 32 a 53, *Normas para el Funcionamiento de las Estaciones Migratorias*.
[82] Por ejemplo, el Centro de Derechos Humanos Fray Matías de Córdova (Fray Matías) y la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (CMDPDH), en <https://www.proceso.com.mx/514230/el-inm-obstaculiza-derecho-la-defensa-de-migrantes-en-tapachula-centro-fray-matias> y <http://cmdpdh.org/2018/07/juez-determina-que-inm-violo-derecho-a-defender-los-derechos-humanos-de-la-cmdpdh-al-impedir-su-acceso-a-estaciones-migratorias/>.

jurídica por parte de un técnico del derecho que, gratuitamente, represente sus intereses ante la autoridad migratoria. Por otro lado, al igual que en la etapa de la *presentación*, destaca la ausencia de un control independiente de la detención: la posibilidad de que la persona alegue ante una autoridad distinta del INM acerca de su situación jurídica.

Si bien el presente ensayo no aborda las condiciones de la detención migratoria; a modo de resumen, se señala que las condiciones a que se refiere la legislación en la materia no se cumplen.[83]. En el *Informe especial sobre la situación de los derechos humanos en las estaciones migratorias y lugares habilitados del Instituto Nacional de Migración en la República mexicana*, la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) señaló que al interior de las estaciones migratorias destacan malas condiciones de las instalaciones, insalubridad, hacinamiento, deficiencias en alimentación, servicio médico, falta de áreas para separar hombres, mujeres y niñas, niños y adolescentes, entre otras.[84]

Ahora bien, la tercera etapa del PAM, esto es, la devolución de la persona a su país de origen, puede verificarse de dos formas: como deportación o retorno asistido. A pesar de la distinción en el concepto jurídico, ambos revisten actos en virtud de los cuales una persona migrante que estuvo sometida al PAM por su estancia migratoria irregular en México es devuelta a su país de origen. A pesar de que el efecto en ambos es el mismo –devolver a la persona a su país–, la legislación hace ciertas diferencias.

El retorno asistido es un beneficio al que se pueden acoger las personas migrantes que desean volver a sus países de origen. En el caso de niñas, niños

[83] Artículo 170, *Ley de migración*. "Dispone que las estaciones migratorias deberán cumplir con ciertos requisitos, y que deberán prestarse servicios de asistencia médica, psicológica y de alimentación, la que deberá ser adecuada y atender a necesidades especiales de nutrición en casos de niñas, niños y adolescentes, mujeres embarazas o personas de la tercera edad. Asimismo, las estaciones migratorias deberán mantener en espacios separados a mujeres y hombres, pero evitar la separación de los niños y niñas con sus padres, preservando con ello el derecho a la unidad familiar. Al contar con capacidad limitada para el "alojamiento" de las personas, las autoridades migratorias deberán evitar el hacinamiento y contar con espacios de recreación cultural y deportiva".

[84] Ver las recomendaciones hechas por la Comisión Nacional de Derechos Humanos en su *Informe especial sobre la situación de los derechos humanos en las estaciones migratorias y lugares habilitados del Instituto Nacional de Migración en la República Mexicana la Comisión Nacional de Derechos Humanos*.

y adolescentes, el retorno asistido se ejecuta de oficio mientras que la solicitud de mayores de 18 años debe hacerse por la persona, previo al desahogo de la etapa de *presentación*.[85] En la ejecución del procedimiento de retorno asistido, se atenderá a los convenios interinstitucionales que la Secretaria de Gobernación y la Secretaria de Relaciones Exteriores tengan con las dependencias u órganos de otros países, quienes recibirán en custodia a sus connacionales de acuerdo a los convenios establecidos entre las respectivas dependencias de ambos gobiernos.[86]

Por su parte, la deportación implica un antecedente negativo en la resolución de un futuro trámite migratorio en México, la interposición de una alerta migratoria y el establecimiento de un periodo de restricción al país.[87]

Para ambos casos –retorno asistido y deportación– la legislación en la materia les reconoce indistintamente los derechos siguientes: avisar a familiares y representante legal de su detención, y a que se les brinden los medios necesarios para ello; a contar con un traductor e intérprete que facilite la comunicación; y a recibir asistencia consular.[88]

No obstante, en cuanto al derecho a la unidad familiar, la atención de necesidades específicas de vulnerabilidad, y el traslado con los bienes con los que ingresaron a la estación migratoria, sólo quienes se someten al procedimiento de retorno asistido tienen acceso a tales derechos. Aunado a lo anterior, sólo las personas retornadas podrán ser informadas de las posibilidades de regularizar su situación migratoria y, sólo respecto de ellas, las autoridades migratorias están obligadas a devolverlas a sus países con la totalidad de sus pertenencias. Finalmente, en caso de que una persona retornada sea rechazada por las autoridades de sus países, el Estado mexicano estará obligado a recibirlo mientras que en el caso de las personas deportadas, no habrá obligación alguna.[89]

[85] Artículos 118 y 119, primer párrafo, *Ley de migración*.
[86] Artículo 116, *Ley de migración*.
[87] Artículos 242 y 243, último párrafo del *Reglamento de la ley de migración*. La forma para determinar el plazo de las restricciones se encuentra contenido en el Artículo 244 de este mismo reglamento.
[88] Artículos 119, 120 y 122, *Ley de migración*.
[89] *Idem*.

En su ejecución, las autoridades migratorias no están obligadas a asegurarse de que las autoridades del país receptor reciban efectivamente a sus connacionales, como sí sucede con los retornados. Asimismo, sólo en el caso de éstos, las autoridades migratorias deberán cerciorarse de la nacionalidad de las personas, abriendo la posibilidad de descuidos de esta naturaleza para el caso de las personas deportadas.[90]

En este sentido, parece existir discriminación en el respeto de determinados derechos humanos en función de si la persona se somete o no a un procedimiento de retorno asistido. No obstante, estas diferencias generan la falsa apreciación de que el retorno asistido genera beneficios con los que no cuentan las personas deportadas. A pesar de que la *Ley de migración* señala que el retorno asistido no implicará la presentación, su Artículo 121 subraya que, para ambos casos, las personas permanecerán alojadas en términos del Artículo 111 de la *Ley de migración*, previamente analizado, por lo que una persona retornada también puede ser sujeta de detención indefinida, aun cuando manifieste expresamente su voluntad de regresar a su país de origen.

Por lo tanto, independientemente de que las personas migrantes manifiesten o no su voluntad para regresar a su país de origen, serán privados de su libertad en los mismos tiempos, y sin que se les haya garantizado el debido proceso. El reconocimiento *especial* de derechos para los retornados es ficticio y, además, discriminatorio.

Es importante destacar que las sanciones que la deportación trae aparejadas fortalece la naturaleza sancionatoria del procedimiento administrativo migratorio, por lo que se hace más necesario un debido proceso que permita que las personas puedan defenderse adecuadamente no sólo de la detención o de la deportación, sino también de las restricciones de ingreso al país o de las alertas migratorias impuestas en su contra.

Es importante mencionar que aproximadamente 90% de los migrantes que han sido arrestados en centros de detención migratorios en México durante el período 2011-2018 provienen de los países del Triángulo Norte de América Central (Guatemala, Honduras y El Salvador, en lo sucesivo TNAC). Del total de

[90] Artículo 119, fracción VI, *Ley de migración*.

personas detenidas provenientes de estos países en el período 2014-2018, 90% fue deportado a sus países de origen. Este dato es particularmente relevante cuando de acuerdo a las cifras oficiales de la Comisión Mexicana de ayuda a Refugiados (COMAR), las personas de Honduras, Guatemala y El Salvador ocupan entre 70% y 90% del número total de solicitudes de asilo en México en el período 2013 a 2017.[91]

Si la mayoría de los solicitantes de la condición de refugiado en México provienen de los países del TNAC, y 90% de las personas nacionales detenidas en estaciones migratorias, que son de estos países, son efectivamente deportadas, podría sugerirse que en este número de deportaciones se encuentran personas que no podrían regresar a sus países de origen, dado que sus derechos humanos se encontraban en riesgo. El PAM, en consecuencia, los colocó en un estado de indefensión que les impidió acceder a la protección internacional a la que tienen derecho.

Es posible afirmar que lo anterior sucede en el marco de un procedimiento de detención donde no se garantiza el debido proceso, donde la defensa adecuada por parte de las personas migrantes detenidas es disminuida al mínimo y donde no existe un control de la detención que permita su salida de los centros de detención migratorios.[92]

Si bien con la emisión de la *Ley de migración* se despenalizó la migración irregular, esta ley contiene penas de otra naturaleza que ameritan el ejercicio de garantías procesales y de medios de control que permitan analizar la proporcionalidad de las medidas impuestas.

[91] Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, *Estadísticas Oficiales periodo 2013-2017*, en <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/290340/ESTADISTICAS_2013_A_4TO_TRIMESTRE_2017.pdf>.

[92] Las cifras oficiales de COMAR revelan que, en el año 2016, 160 solicitantes de asilo comenzaron su procedimiento de determinación de la condición de refugiado mientras estaban detenidos. En 2017, el número aumentó a 265. Estas cifras no implican necesariamente que dichas personas permanecieron detenidas durante todo el procedimiento; sin embargo, preocupan las denuncias de varias organizaciones de la sociedad civil sobre casos de solicitantes de asilo que han estado detenidos por más de un año. Asimismo, la Clínica de Refugiados Alaíde Foppa de la Universidad Iberoamericana documentó el caso de un solicitante de asilo que fue detenido por 359 días en una estación migratoria. Para mayor información acerca del caso véase en <https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/?p=7777>.

Conclusiones

Si bien el derecho a la libre circulación y residencia se encuentra reconocido internacionalmente, su ejercicio por parte de las personas extranjeras se ve sometido por la soberanía de los Estados, a quienes les corresponde decidir los requisitos de ingreso y permanencia en su territorio.

En el caso de México, estos requisitos se encuentran regulados en la *Ley de migración* y en su reglamento que, coherentes con la normativa que les antecede, facultan al INM para detener en estaciones migratorias a las personas migrantes que ingresaron de manera irregular al país. Esta política de detención de personas migrantes encuentra sustento legal en la legislación interna, en particular lo que corresponde al PAM.

El objetivo que este procedimiento persigue –deportación–, y de los medios a través de los cuales lo consigue –detención–, forma parte del derecho administrativo sancionador, por lo que su desahogo debe hacerse con apego estricto al debido proceso, así como a estándares específicos por tratarse de una medida privativa de la libertad y que se refieren a la necesidad, excepcionalidad y proporcionalidad de la detención.

El PAM, lejos de cumplir con los estándares previamente referidos, es regulado de tal forma que impide a las personas migrantes defenderse de la detención y de la deportación. No se garantiza el acceso a un asesor jurídico, un traductor o a la asistencia consular de manera oportuna, y las opiniones o manifestaciones que pudieren externar sobre su detención o la situación particular por la que atraviesan, está limitada a los fines del procedimiento y a una sola autoridad: la que pretende regresarlos a sus países de origen.

En este orden de ideas, la persona migrante no sólo es recluida de forma física respecto del resto de la sociedad, sino que es privada en ese espacio de cualquier oportunidad para defenderse procesalmente. Esto es particularmente grave en un procedimiento: *i)* que parte de la privación de la libertad sin prever medidas menos gravosas que cumplan igualmente con el fin pretendido; y que *ii)* se desahoga respecto de personas que se encuentran en una situación de particular vulnerabilidad, y que por su estado de privación de la libertad no tienen condiciones para defenderse.

Las miles de detenciones y deportaciones que anualmente ejecuta el INM son arbitrarias y esto se deriva de la regulación que la ley hace al respecto. Es urgente que se reformen los preceptos legales que regulan la detención migratoria en México, de tal forma que:

1. Exista un control de legalidad independiente del *arresto* migratorio, así como de la detención durante todo el desarrollo del procedimiento migratorio.
2. El objeto de la primera comparecencia en la etapa de presentación no puede tener fines meramente informativos sobre la identificación de la persona para con ello facilitar su deportación, sino que debe constituirse como un mecanismo para identificar necesidades particulares o situaciones específicas de vulnerabilidad, así como proporcionar información sobre el procedimiento. Su desahogo debe incluir la presencia forzosa de abogados e intérpretes, así como asistencia consular de modo que se garantice el derecho de audiencia y de defensa adecuada.
3. Las medidas alternativas a la detención deben ser objeto de análisis previo a la determinación del *alojamiento* de modo que se garantice que la privación de la libertad sea una excepción, y únicamente en casos que lo ameriten.
4. La representación legal gratuita por parte del Estado a las personas migrantes detenidas debe ser garantizada para todas las personas, desde el momento en que son trasladadas a las estaciones migratorias. Debe garantizarse que el INM permita el ingreso de organizaciones de la sociedad civil o representantes legales privados a los centros de detención migratorios.
5. Las funciones de seguridad, custodia y resguardo de las personas migrantes en las estaciones migratorias debe ser realizado por entes públicos o privados que estén expresamente facultados para ello, eliminando el margen de arbitrariedad en el que operan actualmente.
6. Es urgente la reforma del Artículo 111 de la *Ley de migración* y la eliminación de la detención indefinida. El PAM debe garantizar que las personas migrantes accedan a procesos judiciales para defenderse, así como

al procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiado. El ejercicio de estos derechos no puede, de ninguna forma, condicionarse a la privación de la libertad de las personas.

7. Deben eliminarse las sanciones que paralelamente se imponen al deportar a una persona migrante. Esto implica una penalización de la migración irregular y la generación de obstáculos en el ejercicio futuro de derechos humanos. Estas sanciones fortalecen la naturaleza sancionatoria del PAM y hace más necesario el estricto apego al debido proceso.
8. Unificar los procedimientos de deportación y retorno asistido, así como garantizar que todas las personas migrantes sean devueltas a sus países de origen en condiciones dignas: con la totalidad de bienes con que cuentan, con la información suficiente sobre su deportación, y bajo la custodia de las autoridades de su país de origen.

Fuentes consultadas

Álvarez de Lara, Rosa María, "Panorama de las garantías individuales en las Constituciones mexicanas del Siglo XIX", *La génesis de los derechos humanos en México*, UNAM, 2006.

Caballero Juárez, José Antonio, "El debido proceso. Una aproximación desde la jurisprudencia latinoamericana", Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2014.

Carbonell, Miguel, "¿Se justifican las fronteras en el Siglo XXI?", *Este País*, IIJ-UNAM, Diciembre, 2002.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Caso González Pérez contra México*, 2009.

Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, *Estadísticas Oficiales Periodo 2013-2017*.

Comisión Nacional de Derechos Humanos, *Informe especial sobre la situación de los derechos humanos en las estaciones migratorias y lugares habilitados del Instituto Nacional de Migración en la República Mexicana la Comisión Nacional de Derechos Humanos*, México, 2005.

Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas, *Observación General número 27: Libertad de circulación (Artículo 12)*, 1999.

Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, *Examen de los Informes Presentados por los Estados Partes de conformidad con el Artículo 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos*, 2011.

Consejo Ciudadano del Instituto Nacional de Migración, *Misión de Monitoreo de Estaciones Migratorias y Estancias Provisionales del Instituto Nacional de Migración*, México, 2018.

Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso de personas dominicanas y haitianas expulsadas de República Dominicana. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*, *Sentencia del 28 de agosto de 2014*.

_____, *Caso Galindo Cárdenas y otros Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de octubre de 2015*.

_____, *Caso Gangaram Panday Vs. Surinam. Sentencia de 21 de enero de 1994*.

_____, *Caso Nadege Dorzema y otros Vs. República Dominicana. Fondo Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de octubre de 2012*.

_____, *Caso Vélez Loor Vs. Panamá. Sentencia de 23 de Noviembre de 2010*.

_____, *Caso Wong Ho Wing Vs. Perú. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de junio de 2015*.

_____, *Caso Yvon Neptune Vs. Haití. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de mayo de 2008*.

_____, *Cuadernillo de Jurisprudencia de la Corte Interamericana De Derechos Humanos Nº 8: Libertad Personal*.

_____, *Opinión Consultiva Oc-18/03 solicitada por los Estados Unidos Mexicanos, sobre la Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados de septiembre de 2003*.

Cruz angulo, Javier "Ley de migración y Derechos Fundamentales", *Los Derechos Humanos de las Personas Migrantes en México: Estudios de Caso para Promover su respeto y defensa*, México, cide, 2011.

Damian martin, Arturo y Francisco Arredondo Galván, "Derecho de la Migración", Porrúa, 2014.

Escobar Villanueva, Salvador I., *Globalización y sus efectos en la Migración México-EE.UU.*, Porrúa, 2007.

Gonzalez Martin, Nuria, *Derechos de los Inmigrantes*, unam, 2015.

Guevara Bermúdez, José Antonio, *Conexiones entre los Derechos Humanos de las personas migrantes y la seguridad: ¿es posible afirmar que el derecho mexicano criminaliza la migración indocumentada?,* iij-unam, 2015.

Hernández León, Simón "La política de detención de solicitantes de asilo en México y su impacto en la integridad personal", *El Juego de la Suprema Corte*, febrero, 2018.

Instituto Nacional de Migración, *Estadísticas oficiales*, publicadas por la Unidad de Política Migratoria.

International Detention Coalition, *¿Qué esperamos del futuro? Detención Migratoria y alternativas a la detención en las Américas*, 2017.

_____, *Alternatives to Detention included in Mexico's Immigration*; México, Mayo, 2014.

_____, *Dignidad sin excepción: alternativas a la detención migratoria en México*, 2013.

Morales Sánchez, Julieta, *Despenalización de la migración irregular en México: Análisis y perspectivas de la reforma a la Ley General de Población*, unam, 2008.

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México, *Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México*, 2003.

Organización Internacional para las Migraciones, *World Migration Report*, 2018.

Pecoud, Antoine, "Migración sin fronteras: una investigación sobre la libre circulación de personas", *Migraciones Internacionales*, vol. 3, núm. 2, 2005.

Peña, Lorenzo, "El derecho del individuo a circular libremente y a escoger su residencia", *La Balsa de la Medusa*, núm. 21, Madrid, 1992.

Unidad de Política Migratoria, *Legislación Migratoria e Instrumentos Jurídicos para la Gestión de la Migración 2013,* Secretaria de Gobernación, 2013.

Velasco, Juan Carlos, "Fronteras abiertas, derechos humanos y justicia global", *Arbor Ciencia, Pensamiento y Cultura*, vol. 188, mayo de 2012.

Personas migrantes y sujetas de protección internacional

*Ana Claudia Coutigno Ramírez**

Introducción

La Ciudad de México, a través de su historia y en la actualidad, se ha destacado como una de las metrópolis con mayor impulso económico y social, y como la más progresista del país. Este resultado es el reflejo de la participación intensa de una sociedad preocupada por sus habitantes y por construir una urbe humanizada y sensible a los retos que representa la convivencia plural.

Este modelo de ciudad, alrededor del ser humano y sus derechos, permitió abrir espacios al debate público acerca de la democracia y sus valores. Lo anterior incluía prestar atención al crecimiento de la ciudad mediante la migración de hombres y mujeres tanto de diversas ciudades del mundo como de todos los estados de la república mexicana, ya que esta urbe se convertía, gradualmente, en una de las ciudades más diversas del país. Por ello, fue necesario dar espacio, por ejemplo, al uso de la bicicleta, al respeto al peatón, al cuidado del medio ambiente, entre otros temas, pero, principalmente, se destaca la atención a sus habitantes. La Ciudad de México fue polo de atracción de personas por más de cinco décadas (1930-1970)[1]

* Doctora en Ciencias Sociales con especialidad en Estudios de Políticas Sociales, Ciudadanía, Diversidad Cultural y Migración por el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS-Occidente). Forma parte del personal académico de El Colegio de la Frontera Norte, es parte del Sistema Nacional de Investigadores Nivel 1 y es miembro de la Sociedad Mexicana de Estudios Electorales. Tiene la distinción de ser Consejera Electoral Local en el estado de Baja California.

[1] Carlota Botey *et al.*, *Caminando con los migrantes. La experiencia del Gobierno del Distrito Federal*, Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las comunidades, Dirección de Atención a Huéspedes, Migrantes y sus Familias y Alternativas de Desarrollo en el Campo y la Ciudad, A.C., 2011, en < http://imumi.org/attachments/article/72/Caminando_con_migrantes_SEDEREC.pdf>.

cuando su ritmo de crecimiento fue muy acelerado y, posteriormente, se convirtió en expulsora de los capitalinos.

En este sentido, la migración, desde los orígenes de la ciudad, ha impactado en la integración de su sociedad. Lo anterior permite contar con diversas voces[2] en los consensos para mejorar la calidad y las condiciones que debe ofrecer una ciudad a sus habitantes, tanto a los residentes de antaño como a las personas que van de paso o a las que establecerán en ella su nueva residencia.

El crecimiento de la Ciudad de México, por lo tanto, es *imparable* y esto ha supuesto grandes desafíos para la rápida elaboración de políticas públicas y para la administración de los recursos públicos por parte de las autoridades; al mismo tiempo, se han propiciado las condiciones para mejorar la convivencia social, bajo el marco del respeto a los derechos humanos, intentando consolidar los valores democráticos. Al respecto, la investigadora Roberta Marzorati indica que:

> [el] tema migratorio encontró al principio resistencias por parte del órgano legislador en el GDF (Gobierno de la Ciudad de México) ya que no se consideraba relevante la presencia de migrantes en la ciudad, además de comprenderse como un tema de exclusiva gestión federal. El trabajo de diferentes actores en demostrar la relevancia de la migración en la Ciudad de México, considerando tanto a los capitalinos que viven en los EEUU, las personas retornadas y el constante aumento de la población extranjera residente, además de la relevancia creciente de la ciudad en las trayectorias de transito del triángulo norte de Centroamérica hacia la frontera norte, hizo posible que se incluyera el tema migratorio en las atribuciones de la SEDEREC (Secretaria de Desarrollo Rural y Equidad), concretamente, a través de un acuerdo delegatorio respaldado por el mismo jefe de Gobierno, en marzo de 2007.[3]

En este sentido, la SEDEREC se convirtió en parte fundamental en la vida de la Ciudad de México durante la gestión de Marcelo Ebrard como jefe

[2] *Loc. cit.*

[3] Roberta, Marzorati, *Boletín. Gobernar la migración en la Ciudad de México: la Ley de interculturalidad, atención a migrantes y movilidad humana en el Distrito Federal*, Observatorio de Legislación y Política Migratoria, 13 de febrero de 2017, p. 2.

de Gobierno (2006-2012). Entre los años de 2012 a 2017, se generaron diversos programas en la Ciudad de México que buscaban dar respuesta a las demandas de la población migrante en los diferentes flujos de movilidad humana; no obstante, hasta 2017, con la aprobación de la *Constitución Política de la Ciudad de México* (CPCM), se eleva a rango constitucional el tema de migración, ya que el texto indica claramente en su Artículo 11 que las *personas migrantes y sujetas de protección internacional* forman parte de uno de los grupos de atención prioritaria. Con este reconocimiento, las autoridades legislativas y administrativas de la ciudad han generado diversas leyes, organismos y programas para dar cumplimiento a lo que manda la CPCM.

Dicho lo anterior, el presente texto tiene el objetivo de identificar los derechos que explícitamente reconoce la CPCM para las personas migrantes y sujetas de protección internacional, a través de las leyes y programas sociales vigentes para la ciudad, además de analizar algunas de las problemáticas y retos que este grupo vulnerable enfrenta al habitar en la Ciudad de México.

El documento está dividido en cinco apartados. En el primero, y como marco para identificar a las personas migrantes y sujetas de protección internacional, se responde a las preguntas, *¿quiénes son?* y *¿cuántos son?* Es decir, se identifican los diferentes movimientos poblacionales tanto de mexicanos como de extranjeros y el volumen de ellos a través de los datos estadísticos disponibles. En el segundo apartado, se presenta al conjunto de normatividades que abordan los derechos de las personas migrantes y los diferentes programas que están asociados a ellas, así como las instituciones que las ejecutan para la protección efectiva de sus derechos, bajo criterios de hospitalidad, solidaridad, interculturalidad e inclusión.

Sin embargo, a pesar de que las autoridades hacen su mejor esfuerzo y las organizaciones de la sociedad civil están presentes para brindar apoyo a las y los migrantes, siempre se presentan situaciones o acciones que aún no están contempladas o que son nuevas. Además, la falta de recursos económicos, humanos o procedimientos no claros, no han permitido el ejercicio pleno de los derechos de las personas migrantes y sujetas de protección internacional a través de diferentes programas y acciones. En este sentido, en la tercera

parte, se identifican las principales problemáticas y retos que se presentan alrededor de la atención e incorporación de los migrantes a la vida cotidiana de la ciudad, o su paso por ella. Lo anterior da pie a la generación de algunas recomendaciones al final del texto.

Poblaciones migrantes en la Ciudad de México

Como se mencionó en la introducción, es necesario saber a quién nos referimos con el término *personas migrantes y personas sujetas de protección internacional* porque, a partir de su identificación, se podrá clarificar cuáles son sus derechos y de qué forma se integrarán a la sociedad capitalina.

La primera expresión, *persona migrante*, de acuerdo con el *Diagnóstico de Derechos Humanos del Distrito Federal, 2008*, se refiere a "una persona migrante que se involucra en el movimiento poblacional a través de una frontera específica, con la intención de permanecer de manera temporal o permanente en una región determinada".[4] Ahora bien, este movimiento de personas puede ser de mexicanos o de extranjeros. En el caso de personas extranjeras que llegan a México, se utiliza la expresión *persona sujeta de protección internacional,* la cual indica que la persona migrante ha formalizado una solicitud de asilo o de refugio.[5]

Con estos términos generales, debemos señalar que, debido a la posición geográfica y al dinamismo económico, la Ciudad de México se encuentra inmersa en una complejidad de movimientos poblacionales que han sido identificados por diferentes actores y organizaciones de la sociedad civil. Estos últimos han insistido en que la movilidad humana (*migración*) es de gran relevancia para la Ciudad de México, pues incluye tanto a los capitalinos que viven en los Estados Unidos de América, a los retornados, a los deportados y a personas que provienen de otros estados de la república y deciden radicar

[4] Capítulo 34. "Derechos de las personas migrantes y refugiadas" en *Diagnóstico de derechos humanos del Distrito Federal*, 2008, p. 810.

[5] Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo del Gobierno de la Ciudad de México (STyFE), *Programas Sociales para población migrante en la Ciudad de México: Identificación de buenas prácticas y recomendaciones en materia de inserción laboral*, STyFE y Oficina de la Organización Internacional del Trabajo para México y Cuba, 2018, p. 6.

en la ciudad, aunado a la población de personas de los países centroamericanos en las trayectorias de tránsito hacia la frontera norte, que actualmente se destaca por su ritmo de crecimiento.[6]

Se reconoce, entonces, que en la Ciudad de México desembocan varios flujos migratorios de origen, tránsito y destino. De ahí la necesidad de detallar quiénes son las personas migrantes a partir de sus flujos. En el cuadro 1 se presentan las dos dinámicas de movilidad: la primera es la movilidad de los mexicanos, la segunda es la movilidad de las personas extranjeras. Sin ser exhaustivas en sus análisis y sólo para efectos de este documento, se seleccionaron las variables más representativas para dimensionar dichos flujos migratorios en este apartado.

Cuadro 1

Flujos de personas migrantes y sujetas de protección internacional	
Mexicanos	Extranjeros
Personas que emigran al extranjero	Personas refugiadas
Personas migrantes en tránsito	Personas que piden asilo
Personas que fueron retornadas o deportadas del extranjero	Personas migrantes en tránsito
Personas provenientes de otros estados de la república (migración interna)	

Fuente: Elaboración propia con base en datos del "Capítulo 26. Derechos de las personas migrantes y sujetas de protección internacional". Tomo 5, grupos de población del *Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos de la Ciudad de México 2016-2021*.

Antes de analizar algunos datos de las personas que han decido migrar, es necesario tener en mente las palabras del ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Luis María Aguilar Morales en la inauguración del 4º Foro Regional en Materia de Migración y Protección Internacional en 2018:

> Hemos reiterado que la decisión de migrar es muy compleja y que, en muchas ocasiones, migrar no formaba parte del proyecto original de vida de muchas personas; pero que las condiciones económicas y/o de inseguridad empujan a tomar la

[6] Marzorati, *op. cit.*, 2.

decisión de dejar la tierra de origen y a enfrentar miles de vicisitudes. Cuando migran, arriesgan su vida, su integridad corporal, su salud y su dignidad como personas.[7]

Población migrante mexicana en la Ciudad de México

Es importante señalar que, al ser un flujo muy dinámico, no es tan fácil captar y contar con información exacta acerca de la migración; sin embargo, tenemos diversas fuentes que obtienen información de manera indirecta o a través de encuestas que son complementarias para tener una fotografía en varios momentos del tiempo. En particular, para este apartado, se utilizan como fuentes principales el *Anuario de Migración y Remesas* de los años 2014 al 2018, la *Encuesta Intercensal 2015* del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática y el reporte sobre los *Programas Sociales para Población Migrante en la Ciudad de México*, 2018, de la Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo del Gobierno de la Ciudad de México.

Personas mexicanas que se vieron obligadas a migrar y radican fuera del país[8]

De acuerdo con el *Anuario de Migración y Remesas 2018*, desde hace 10 años, 98% de la migración internacional de mexicanos se ha concentrado en Estados Unidos; también se ha identificado que ha disminuido el flujo de personas que viajan a Estados Unidos sin documentos.[9] En particular, entre 2009 y 2014, de acuerdo con el *Anuario 2016*, se identificó que las personas que

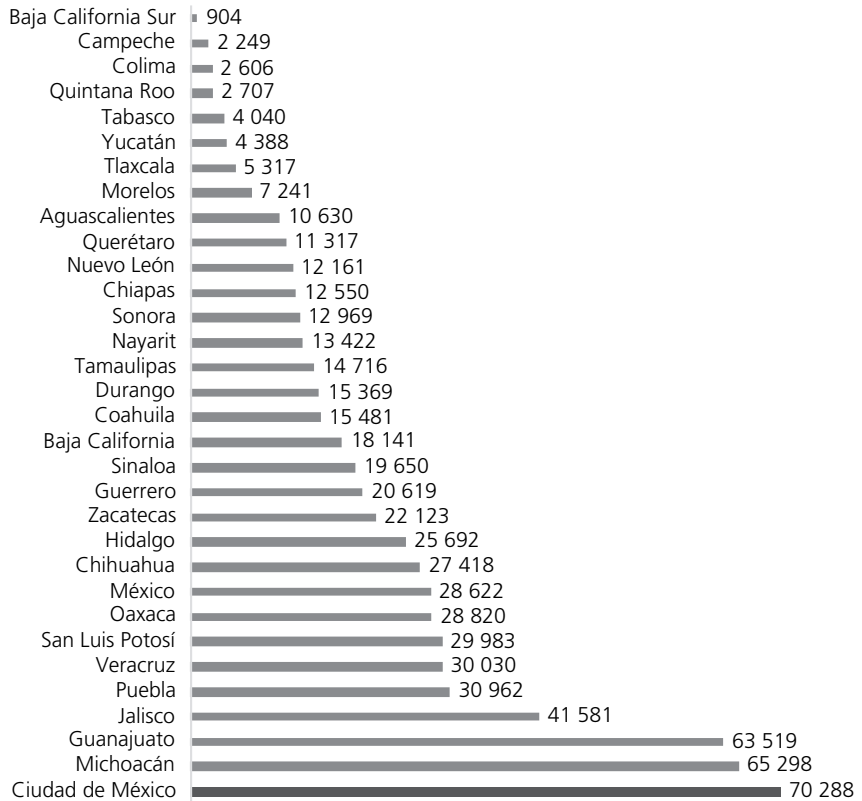
[7] Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Palabras del Ministro Luis María Aguilar Morales, presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) y del Consejo de la Judicatura Federal (CJF), durante la inauguración del 4° Foro Regional en Materia de Migración y Protección Internacional. Desafíos en el acceso a la justicia para niñas, niños y adolescentes en contexto de movilidad*, Dirección General de Comunicación y Vinculación Social, 19 de octubre de 2018, p. 2, en <https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/discurso_ministro/documento/2018-10/19OCT18-INAUGURACI%C3%93NCUARTOFORO REGIONALENMATERIADEMIGRACI%C3%93NYPROTECCI%C3%93N%20INTERNACIONAL.pdf>.

[8] Personas originarias o residentes de la Ciudad de México que salieron de ésta para trabajar o residir en el extranjero.

[9] Fundación BBVA Bancomer A.C. y Consejo Nacional de Población, *Anuario de migración y remesas*, BBVA Bancomer y CONAPO, México, 2018, 37.

migraron a otro país nacieron, principalmente, en tres ciudades, como se observa en la gráfica 1. En primer lugar, está "la Ciudad de México que representa el 10.5%, en segundo lugar, está Michoacán con el 9.7% y en tercero es Guanajuato con 9.5%. Y los nacidos en los estados como Morelos, Tlaxcala, Yucatán, Tabasco, Quintana Roo, Colima, Campeche y Baja California Sur migran muy poco de manera internacional".[10]

Gráfica 1



Fuente: Elaboración propia con base en los datos del *Anuario de migración y remesas, México 2016*, BBVA Bancomer y CONAPO, México, diciembre 2015.

[10] *Ibid*., 2016, 40.

A través de las matrículas consulares, podemos conocer los estados de origen y destino de las y los capitalinos en Estados Unidos de América e identificar su principal estado de residencia. En el cuadro 2 se presentan los datos que nos proporciona el *Anuario 2016* sobre las matrículas consulares; resaltamos que los citadinos que nacieron en la demarcación Gustavo A. Madero son los que más migran (15.2%) y con una diferencia del 6.5%, quienes migran menos provienen de la delegación Miguel Hidalgo. El estado que prefieren los citadinos para residir en Estados Unidos es California y también sobresale, para este documento, que migran más hombres que mujeres con una diferencia de 17%.[11]

Cuadro 2

Matriculas consulares de mexicanos en Estados Unidos que nacieron en la Ciudad de México, 2016

Ciudad de México	
Total	47 035
Porcentaje del nacional	5.8%
Mujeres	19 511 (41.5%)
Hombres	27 524 (58.5%)

Principal municipio de nacimiento		Principal estado de residencia	
Miguel Hidalgo	8.7	Georgia	3.4
Álvaro Obregón	10.9	Nueva York	4.0
Iztapalapa	11.8	Illinois	11.8
Cuauhtémoc	12.2	Texas	16.2
Gustavo A. Madero	15.2	California	31.2

Fuente: Elaboración propia con base en los datos del *Anuario de migración y remesas, México 2018*. BBVA Bancomer y CONAPO, México, julio 2018.

[11] *Ibid*., 2018, 51.

Personas mexicanas que retornaron o fueron deportadas y repatriadas[12]

Un dato muy importante de este flujo migratorio de retorno, de acuerdo con Gandini *et al.*, es que se da por establecido que retornan a sus lugares de origen; sin embargo, esto no siempre ha sido así. Los estudios y las estadísticas migratorias han demostrado que a partir de 2008 el retorno de mexicanos, de Estados Unidos a México, se incrementó significativamente. Y, por lo tanto, también aumentó el interés por estudiar los efectos de la migración de retorno (retorno voluntario y retorno forzado).[13]

A través del estudio de la Secretaria de Trabajo Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo del Gobierno de la Ciudad de México, 2018, se identifica que, de la población que retorna a la Ciudad de México, tan sólo 73.5% son personas nacidas en la ciudad, y el otro 26.5% son originarios de otros estados, entre los que destacan el Estado de México, Puebla, Guerrero, Veracruz, Hidalgo y Jalisco. Esta última población se le considera como huésped para quienes intentan radicar definitivamente en la Ciudad de México.[14]

La integración de los datos anteriores indica que la Ciudad de México es uno de los principales destinos en el flujo de personas retornadas, ocupando el octavo lugar y cabe mencionar que retornan más hombres que mujeres en general. Estos datos se presentan en la gráfica 2 de la página siguiente.

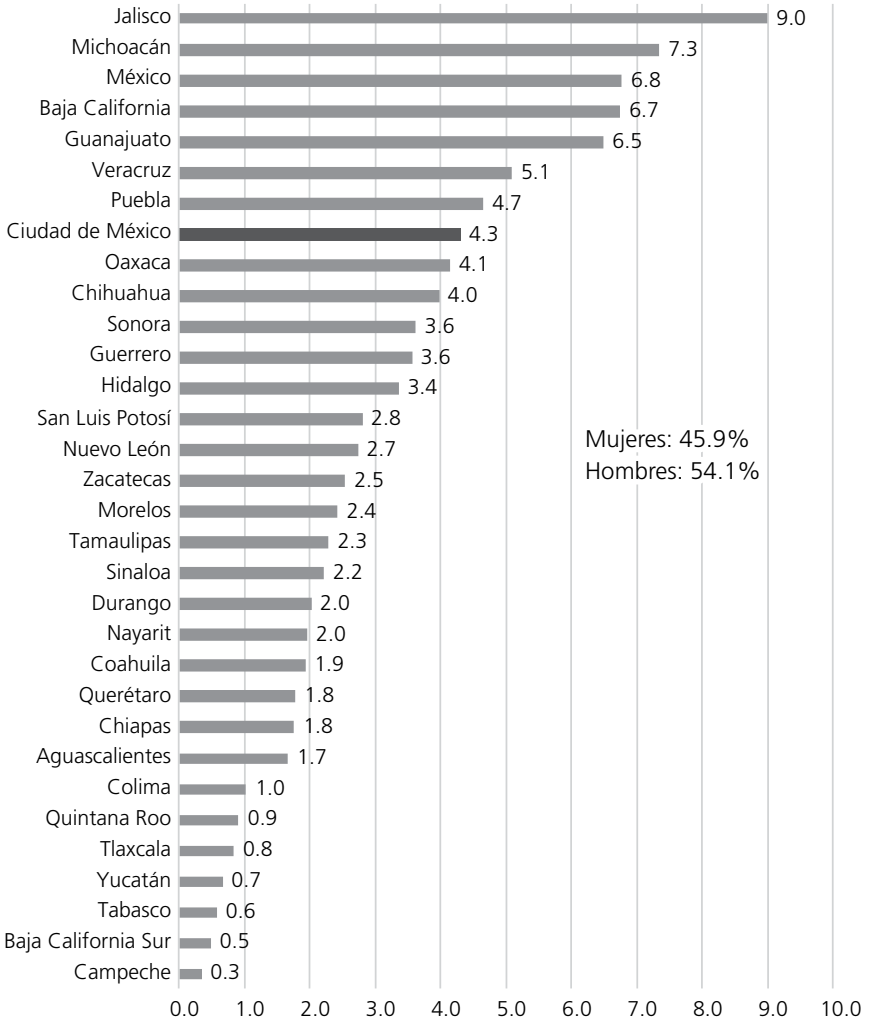
[12] Población que radicó en otro país y que sin importar su lugar o entidad de origen se encuentra en la Ciudad de México por motivos diversos, entre ellos, la deportación.

[13] Citado en el documento de la Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo del Gobierno de la Ciudad de México (STyFE), *op. cit.*, pp. 40-41.

[14] *Loc. cit.*

Gráfica 2

Mexicanos migrantes de retorno, 2010-2015.
Por entidad federativa de retorno

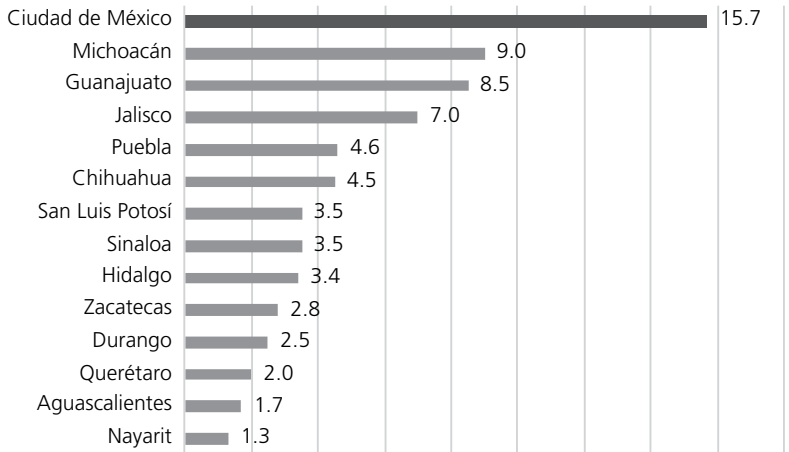


FUENTE: Elaboración propia con base en los datos del *Anuario de migración y remesas, México 2018*, BBVA Bancomer y CONAPO, México, julio 2018.

Un dato que sobresale en el *Anuario 2016* acerca del flujo de retornados entre los años de 2009 y 2014 es que los ciudadanos que nacieron en la Ciudad de México fueron los que más retornaron respecto a los demás estados de la república mexicana, como se observa en la gráfica 3. Estas cifras son fundamentales para valorar la experiencia tanto laboral como educativa que esta población ha adquirido como resultado de su estancia en Estados Unidos, tal como lo demostró el estudio de la Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo del Gobierno de la Ciudad de México en 2018.

Gráfica 3

Mexicanos migrantes de retorno según entidad de nacimiento 2009-2014



Fuente: Elaboración propia con base en los datos del *Anuario de migración y remesas, México 2016,* BBVA Bancomer y CONAPO, México, diciembre 2015.

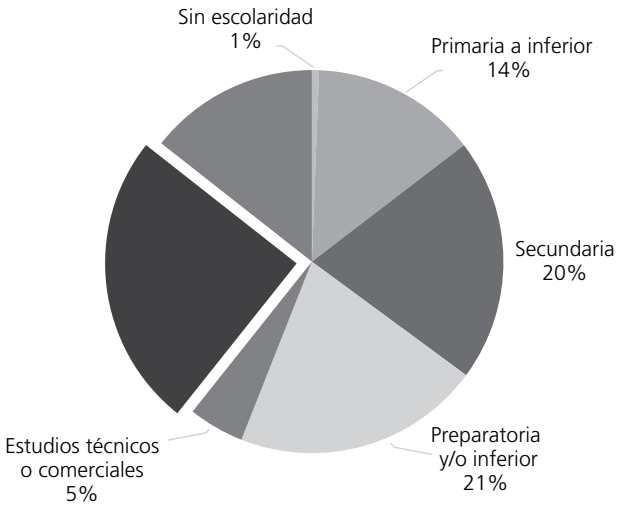
En particular, el estudio identifica que "en la población de 12 años y más, un estimado de 54.9% son casados o unidos, 34.3% son solteros, 8.4% son separados o divorciados y 2.3% viudos".[15] Este estudio también indica (con los datos de la Encuesta Intercensal 2015), que 34% de los migrantes retornados a la Ciudad de México tienen educación básica y alrededor de 25%

[15] STYFE, *op. cit.*, p. 41.

tiene estudios de licenciatura. Asimismo, 21% tienen el nivel de preparatoria y 14% mencionó contar con estudios de posgrado, datos que se presentan en la gráfica 4.

Gráfica 4

Nivel de escolaridad de la población retornada a la Ciudad de México, 2015

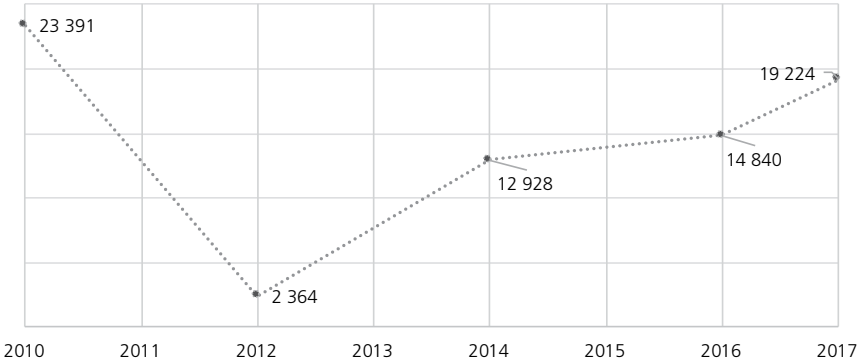


Fuente: Elaboración propia con base en los datos de *Programas Sociales para población migrante en la Ciudad de México: Identificación de buenas prácticas y recomendaciones en materia de inserción laboral,* Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo del Gobierno de la Ciudad de México y Oficina de la Organización Internacional del Trabajo para México y Cuba, 2018.

En particular, el grupo que se identifica como repatriados son las personas que regresaron a México por vía terrestre o aérea, lo que implica su registro. De acuerdo con los datos de los *Anuarios 2017 y 2018*, durante 2009 a 2017, la tendencia de los repatriados que han llegado a la Ciudad de México se ha incrementado, como se observa en la gráfica 5. Es importante señalar que esta fuente no indica si nacieron en la Ciudad de México o en otros estados de la república; sin embargo, sí es la entidad de recepción.

Gráfica 5

Eventos de repatriación de mexicanos desde Estados Unidos.
Entidad de recepción: Ciudad de México, 2009-2017



Fuente: Elaboración propia con base en los datos del *Anuario de migración y remesas, México 2017 y 2018*, BBVA Bancomer y CONAPO, México, junio 2017 y julio 2018.

Personas mexicanas que cambiaron su residencia a la Ciudad de México (migración interna)[16]

La movilidad humana también es muy frecuente al interior del país. En los orígenes de la Ciudad de México, la capital se integró por un número importante de ciudadanos y ciudadanas que llegaron a la ciudad en busca de empleo y mejores oportunidades de desarrollo. No obstante, también llegaron ciudadanos y ciudadanas con motivos de refugio, derivado de la ola de violencia que se generó en otros estados de la república.

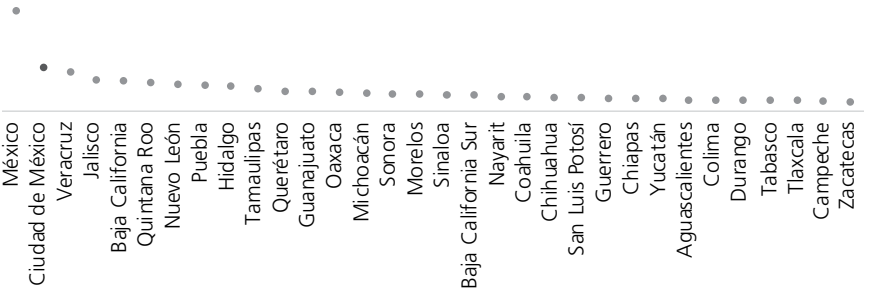
Los datos publicados en el *Anuario 2014* señalan que, de 2005 a 2010, por la migración interna, la Ciudad de México destacó como la segunda ciudad con más migrantes internos, como se observa en la gráfica 6. Es decir, la ciudad se convierte en un polo de atracción importante durante este periodo.

[16] Personas provenientes de otro estado de la república y que radican en la Ciudad de México.

Gráfica 6

Entidad federativa de destino de los migrantes internos entre 2005 y 2010 (miles de personas)

Estado	Personas	Estado	Personas
México	584	Sinaloa	74
Ciudad de México	239	Baja California Sur	74
Veracruz	206	Nayarit	63
Jalisco	161	Coahuila	62
Baja California	154	Chihuahua	58
Quintana Roo	144	San Luis Potosí	57
Nuevo León	134	Guerrero	53
Puebla	130	Chiapas	51
Hidalgo	123	Yucatán	50
Tamaulipas	106	Aguascalientes	41
Querétaro	94	Colima	41
Guanajuato	91	Durango	39
Oaxaca	85	Tabasco	39
Michoacán	80	Tlaxcala	38
Sonora	79	Campeche	34
Morelos	79	Zacatecas	30



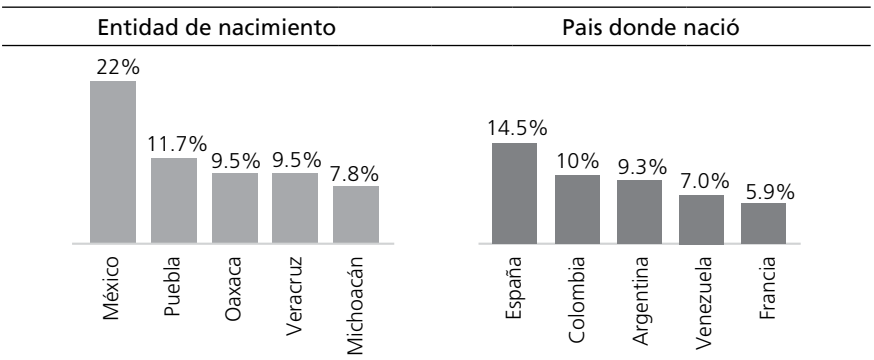
Fuente: Elaboración propia con base en los datos del *Anuario de migración y remesas, México 2014*, BBVA Bancomer y CONAPO, México, abril 2014.

Con más detalle, el *Anuario 2018*, el cual retoma los datos de la Encuesta Intercensal 2015, indica que casi 20% del total de los habitantes de la Ciudad de México nacieron en otro estado, predominando el Estado de México, Puebla, Oaxaca, Veracruz y Michoacán. Como puede observarse en el Cuadro 3, también tenemos residentes en la ciudad que nacieron en otros países, des-

tacándose, por su dimensión, Estados Unidos, España, Colombia, Argentina, Venezuela y Francia.

Cuadro 3

Población total que reside en la Ciudad de México, 2015		
Ciudad de México, 2015		
	Habitantes	%
Nacidos en la entidad	7 161 088	80.3
Nacidos en otra entidad	1 618 008	18.1
Nacidos en E.U.	15 057	0.2
Nacidos en otro país	63 615	0.7
No especificado	60 885	0.7
Total	**8 918 653**	



Fuente: Elaboración propia con base en los datos del *Anuario de migración y remesas, México 2017 y 2018*, BBVA Bancomer y CONAPO, México, junio 2017 y julio 2018.

Finalmente, hemos señalado que la migración es uno de los factores que afectan la dinámica de crecimiento y composición por sexo y edad de una población. En este sentido, el saldo neto migratorio es un indicador que identifica cuántas personas salen de la Ciudad de México y cuántas entran, señalando que, actualmente, la ciudad ya no es tan atractiva como lugar de residencia. Los datos de la Encuesta Intercensal de 2015 muestran que:

> en los últimos cinco años 3.9% de personas llegaron a la entidad, mientras que 6.5% salieron a otra entidad federativa, lo cual arroja un saldo neto migratorio

negativo de 2.7% de personas. Además, se observa una menor participación de las mujeres tanto inmigrantes como emigrantes en comparación con los hombres.[17]

Población migrante extranjera en la ciudad

Respecto a este flujo migratorio, consideramos a las personas refugiadas, con asilo, pero también, y sobre todo para efectos de este documento, destacamos la población extranjera en tránsito o irregular que pasa por la Ciudad de México, ya que, en el último año, se ha incrementado o se ha modificado la forma en que se ha dado esta movilidad humana. Es decir, han migrado, principalmente, de Guatemala, Honduras y El Salvador a través de caravanas.

El estudio de la Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo del Gobierno de la Ciudad de México, 2018 nos presenta datos muy recientes acerca de este flujo migratorio:

> Con base en el Sistema de Control de Aseguramientos y Traslados en Estaciones Migratorias se estima que el número de personas migrantes extranjeras que han sido alojadas en la estación migratoria Iztapalapa de la Ciudad de México fue de 6,611 en 2016 y de 1,803 hasta julio de 2017; de las que en ambos años la mayor proporción son del sexo masculino. Entre los países de origen de esta población, destacan los que provienen de Guatemala, Honduras y El Salvador, seguido por aquellos que son de la India y Colombia. Hasta el mes de julio de 2017, los registros parecen advertir una misma tendencia, con una mayor presencia de población que proviene de los tres países del norte de Centroamérica.[18]

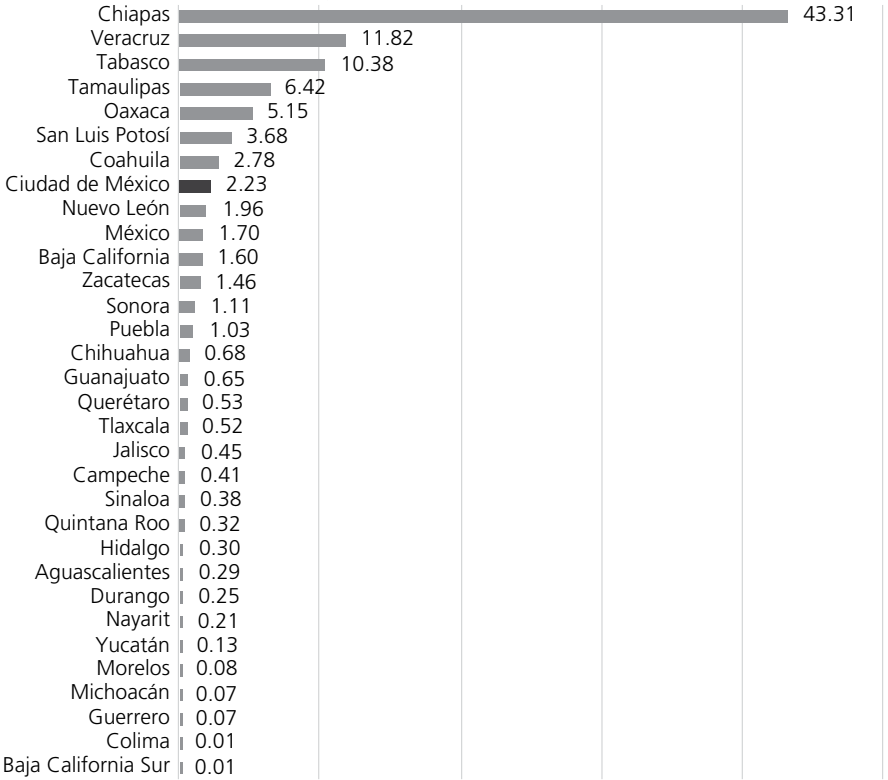
Deben destacarse dos datos de los extranjeros en la ciudad. El primero son los eventos de extranjeros en México, presentados ante la autoridad migratoria, los cuales se presentan en la gráfica 7. Aquí destaca, nuevamente, la Ciudad de México como centro de atención a migrantes extranjeros, ocupando el octavo lugar a nivel nacional.

[17] Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Encuesta Intercensal 2015. Principales resultados*, México, INEGI, 2015, p. 19.

[18] STYFE, *op. cit.*, pp. 49-50.

Gráfica 7

Porcentaje de eventos de extranjeros en México presentados ante la autoridad migratoria por entidad federativa, 2016

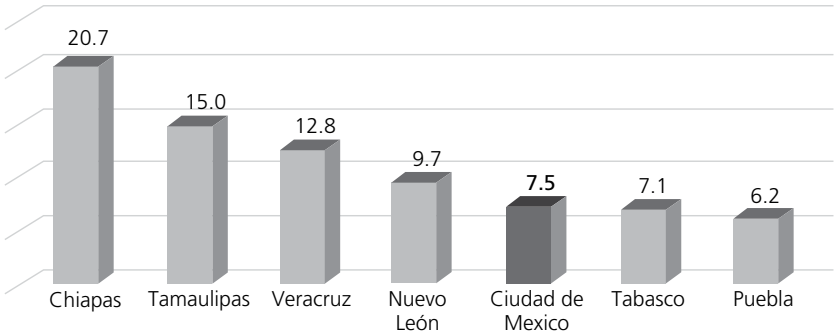


Fuente: Elaboración propia con base en los datos del *Anuario de migración y remesas*, México 2017, BBVA Bancomer y CONAPO, México, junio 2017.

El segundo dato son los puntos de ingreso y tránsito de la población centroamericana a México, en donde la Ciudad de México se encuentra en quinto lugar como ciudad de tránsito a nivel nacional, tal como se identifica en la gráfica 8. Estos dos datos son fundamentales, ya que derivado de la crisis que viven los países de Centroamérica, no se vislumbra que el flujo de extranjeros a México disminuya a corto plazo y, por lo tanto, la ciudad debe prepararse para el ingreso de esta población en tránsito por su territorio.

Gráfica 8

Principales puntos de ingreso de la población centroamericana a México, 2016-2017 (ciudades de tránsito a Estados Unidos)



Fuente: Elaboración propia con base en los datos del *Prontuario sobre movilidad y migración internacional en la frontera sur de México.* Consejo Nacional de Población (CONAPO) y EL Colegio de la Frontera Norte A.C., 2018.

El conjunto de datos estadísticos presentados en este apartado es una semblanza para apreciar la importancia que reviste para la Ciudad de México cada grupo de migrantes, y que cada uno tiene distintos motivos de movilidad y necesidades; asimismo, es una gran oportunidad para conocer más su cultura y el beneficio que generaría su residencia en la ciudad, ya sea temporal, de tránsito o permanente.

Con estos datos en mente y dimensionando los movimientos de esta población, en el apartado siguiente se presentan las normatividades y los programas sociales que se han generado alrededor de estos grupos de población, con el objetivo de proteger sus derechos humanos y buscar su inclusión en la sociedad capitalina.

Ciudadanía igualitaria. Los derechos humanos de las personas migrantes en la Ciudad de México

Por todo lo expuesto, se considera que la sociedad mexicana es el ejemplo de un mosaico cultural. La ciudad se integró, a través de su historia, por diversos grupos de población con sus propias identidades y con diferentes valores,

tradiciones y lenguas. Esta convivencia representó, y representa, un reto en la generación de programas o políticas sociales que lleven a la construcción de una ciudadanía igualitaria, en donde los derechos humanos de cada uno y cada una sean el punto de inicio.

Las autoridades del gobierno local, desde hace más de 15 años, han promovido acciones a favor del binomio *migración-derechos humanos* a través de programas sociales que incorporen a las personas migrantes y para garantizar la protección efectiva y el ejercicio de sus derechos humanos.[19]

Por ejemplo, una de las primeras acciones que destacamos como marco para el inicio de un largo camino legislativo en el reconocimiento de los derechos de las personas migrantes y sujetas de protección internacional fue la incorporación de la Ciudad de México a los principios de la *Carta Mundial por los derechos de la Ciudad* en 2005. Este documento establece que:

> Todas las personas tienen derecho a la ciudad sin discriminación de género, edad, condiciones de salud, ingresos, nacionalidad, etnia, condición migratoria, orientación política, religiosa o sexual, así como a preservar la memoria y la identidad cultural en conformidad con los principios y normas que establece esta carta.[20]

Por consiguiente, debe aclararse que la condición migratoria es parte fundamental de las características de la sociedad capitalina y que se inician acciones, por parte del gobierno y la sociedad civil, para incorporar a los migrantes en diferentes normas y programas integrando toda la gama de condiciones y nombres legales que les son asignados.

Antes de iniciar con la identificación de los derechos de las personas migrantes, a través de las normatividades y de los programas sociales, es fundamental conocer los diversos términos que se utilizan en ellas. Dichos términos se presentan en el cuadro 4 con la fuente original de donde se obtuvo el término.

[19] STyFE, *op. cit.*, p. 40.

[20] Secretaría Ejecutiva del Mecanismo de Seguimiento y Evaluación del Programa de Derechos Humanos de la Ciudad de México (SEMSEPDHCDMX), "Derechos de las personas migrantes y sujetas de protección internacional" , tomo 5, capítulo 26, *Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos de la Ciudad de México 2016-2021*, México, SEMSEPDHCDMX, 2016, p. 364.

Cuadro 4

Glosario de términos
Apátrida: Toda persona que no sea considerada como nacional por, ningún Estado, conforme a su legislación. La ley concederá igual trato a las personas que tienen una nacionalidad pero que no es efectiva (Artículo 3, *Ley de migración* y SCJN, 2015).
Asilado: A todo extranjero que sea reconocido como tal en los términos de la Ley sobre Refugiados, Protección complementaria y Asilo Político (Artículo 3, *Ley de migración*).
Autoridad migratoria: Persona que ejerce la potestad legal expresamente conferida para realizar determinadas funciones y actos de autoridad en materia migratoria (SCJN, 2015).
Condición de estancia: Situación regular en la que se ubica a una persona extranjera debido a su intención de residencia y, en algunos casos, de la actividad que desarrollará en el país, o bien, de acuerdo a criterios humanitarios o de solidaridad internacional (SCJN, 2015).
Custodia: Medida alternativa a la detención, consistente en que la persona extranjera sea entregada al cuidado de la representación diplomática del país del que sea nacional, de una persona física o moral, o de alguna institución de reconocida solvencia cuyo objeto esté vinculado con la protección de los derechos humanos, en términos de lo estipulado en las leyes aplicables (SCJN, 2015).
Deportación: Acto jurídico administrativo dictado por la autoridad migratoria para hacer abandonar del territorio nacional a la persona extranjera que no reúna los requisitos migratorios para su permanencia en el país. La deportación trae aparejada una restricción para ingresar al país por un tiempo determinado (SCJN, 2015).
Desplazamiento interno forzado: Fenómeno que ocurre cuando personas o grupos de personas se ven obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, en particular como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, de violaciones de los derechos humanos o de catástrofes naturales o provocadas por el ser humano, y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida (SCJN, 2015).
Estación migratoria: Instalación física que establece el Instituto Nacional de Migración (INM) para alojar temporalmente a las personas extranjeras que no acrediten su situación migratoria regular, en tanto se resuelve su situación migratoria (SCJN, 2015).
Familiares: Cónyuge, concubino(a) o conviviente del migrante, así como sus parientes consanguíneos en línea recta sin límite de grado o transversal hasta el segundo grado y las personas sobre las que el migrante ejerza la patria potestad o la tutela a su cargo reconocidas como familiares por las leyes del Distrito Federal y por los tratados internacionales ratificados por los Estados Unidos Mexicanos (Artículo 2, *Ley de Interculturalidad, Atención a Migrantes y Movilidad Humana en el Distrito Federal*).

(Continúa)

Glosario de términos
Fundados temores: Actos y hechos que den o hayan dado lugar a una persecución, y que por su naturaleza, carácter reiterado, o bien, por una acumulación de acciones por parte de un tercero, ponen o podrían poner en riesgo la vida, la libertad o la seguridad de una persona (SCJN, 2015).
Huésped: Toda persona provinente de distintas entidades federativas o naciones que arriba al Distrito Federal con la finalidad de transitar en esta entidad, sin importar su situación migratoria, y que goza del marco de derechos y garantías constitucionales y locales, así como el acceso al conjunto de programas y servicios otorgados por el Gobierno del Distrito Federal. Esta definición incluye a migrantes internacionales, migrantes económicos, transmigrantes, solicitantes de asilo, refugiados y sus núcleos familiares residentes en la Ciudad de México (Artículo 2, *Ley de Interculturalidad, Atención a Migrantes y Movilidad Humana en el Distrito Federal*).
Migración de destino: Migrantes de otros países que llegan a México para residir de manera temporal o permanente (*Reglas de operación del programa Ciudad Hospitalaria y Movilidad Humana, 2019*).
Migración de retorno: Regreso de personas migrantes a sus lugares de rigen a través de la repatriación forzada, voluntaria y reunificación familiar (*Reglas de operación del programa Ciudad Hospitalaria y Movilidad Humana, 2019*).
Migrante: Al individuo que sale, transita o llega al territorio de un Estado distinto al de su residencia por cualquier tipo de motivación (Artículo 3, *Ley de migración*).
Trámite migratorio: Cualquier solicitud o entrega de información que formulen las personas físicas y morales ante la autoridad migratoria para cumplir una obligación, obtener un beneficio o servicio de carácter migratorio antes de que se emita una resolución, así como cualquier otro documento que dichas personas estén obligadas a conservar. No comprende aquella documentación o información que solo tenga que presentarse en caso de un requerimiento del INM (SCJN, 2015).
Retorno asistido: Procedimiento por el que el INM hace abandonar el territorio nacional a una persona extranjera y la remite a su país de origen (SCJN, 2015).
Tarjeta de residencia: Documento que expide el Instituto Nacional de Migración con el que las personas extranjeras acreditan su situación migratoria regular de residencia temporal o permanente (SCJN, 2015).
Migrante: Persona originaria o residente del Distrito Federal que salgan de la entidad federativa con el propósito de residir en otra entidad federativa o en el extranjero (Artículo 2, *Ley de Interculturalidad, Atención a Migrantes y Movilidad Humana en el Distrito Federal*).

(Continúa)

Glosario de términos
Niño, niña: Todo ser humano menor de 18 años de edad, salvo que, en virtud de la ley que le sea aplicable, haya alcanzado antes la mayoría de edad. Se destaca que incluye adolescentes, pero este protocolo seguirá el término utilizado en la Convención sobre los Derechos del Niño (SCJN, 2015).
Niños y niñas no acompañados: Quienes han sido separados tanto de sus progenitores como del resto de sus parientes y que no se hallen al cuidado de una persona adulta que, por ley o costumbre, sea el responsable de ellos (SCJN, 2015).
Niños y niñas separados: Son aquellos que no se encuentran de manera física con ambos progenitores ni con su previo cuidador, por ley o costumbre, pero no están necesariamente apartados de otros parientes. Puede tratarse, por tanto, de niños acompañados por otros miembros adultos de sus familias (SCJN, 2015).
País de destino: Hay quienes deciden residir en México (SCJN, 2015).
País de origen: Miles de personas de nacionalidad mexicana emigran principalmente hacia los Estados Unidos de América y, en menor medida, a Canadá (SCJN, 2015).
País de retorno: Para aquella población que voluntaria o involuntariamente regresa a México (SCJN, 2015).
País de tránsito: Principalmente, en el caso de la población centroamericana, pero también la sudamericana y la transnacional que se dirige a los Estados Unidos de América o Canadá (SCJN, 2015).
Persona migrante: Quien sale, transita o llega al territorio de un Estado distinto al de su nacimiento por cualquier motivo (Artículo 3, *Ley de migración*).
Persona solicitante de asilo: Persona que solicita ser reconocido como refugiado, independientemente de su situación migratoria. A) Presentación: Medida dictada por el INM mediante la cual se acuerda el alojamiento temporal de una persona extranjera que no acredita su situación migratoria para la regularización de su estancia o la asistencia para el retorno (SCJN, 2015).
Personas originarias: Personas nacidas en su territorio, así como a sus hijos e hijas (Artículo 22, *Constitución Política de la Ciudad de México*).
Personas vecinas: A las personas que residen por más de seis meses. Esta calidad no se perderá en los casos que la ley establezca (Artículo 22, *Constitución Política de la Ciudad de México*).
Protección complementaria: Aquella que la Secretaría de Gobernación otorga a la persona extranjera que no ha sido reconocida como refugiada en los términos de la *Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria y Asilo Político,* que consiste en no devolverla al territorio de otro país en donde su vida se vería amenazada o se encontraría en peligro de ser sometida a tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (SCJN, 2015).

(Continúa)

Glosario de términos
Rechazo: Determinación adoptada por el INM en los filtros de revisión migratoria ubicados en los lugares destinados al tránsito internacional de personas por tierra, mar y aire, mediante la cual se niega la internación regular de una persona por no cumplir con los requisitos que establecen las disposiciones migratorias (SCJN, 2015).
Refugiado: Todo extranjero que se encuentre en territorio nacional y que sea reconocido como refugiado por parte de las autoridades competentes, conforme a los tratados y convenios internacionales de que es parte el Estado Mexicano y a la legislación vigente (Artículo 3, *Ley de migración*).
Situación migratoria: Hipótesis en la que se ubica una persona extranjera en función del cumplimiento o incumplimiento de las disposiciones migratorias para su internación y estancia en el país. Se considera que la persona extranjera tiene situación migratoria regular cuando ha cumplido dichas disposiciones y que tiene situación migratoria irregular cuando haya incumplido con las mismas (SCJN, 2015).
Soluciones duraderas: Son aquellas que logran poner fin al ciclo del desplazamiento y que permiten a las personas desplazadas reanudar una vida normal en un entorno seguro. Existen tres distintas soluciones duraderas: la repatriación voluntaria, en la cual los refugiados pueden regresar en condiciones de seguridad y dignidad a su país de origen; la integración local, en la cual el país de asilo ofrece residencia; el reasentamiento, en el cual los refugiados son transferidos del país de asilo a un tercer Estado que está dispuesto a admitirles de forma permanente. Para las personas desplazadas, las soluciones duraderas son el regreso, reasentamiento y reintegración (SCJN, 2015).

Fuente: Elaboración propia con datos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN). *Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren a personas migrantes y sujetas de protección internacional*, Suprema Corte de Justicia de la Nación; *Ley de migración*, 25 de mayo de 2011. *Diario Oficial de la Federación; Constitución Política de la Ciudad de México,* 5 de febrero 2017. *Gaceta Oficial del Distrito Federal; Ley de Interculturalidad, Atención a Migrantes y Movilidad Humana en el Distrito Federal*, 7 de abril de 2011. *Gaceta Oficial del Distrito Federal; Gaceta Oficial de la Ciudad de México*,18 de enero de 2019. Aviso por el que se dan a conocer las reglas de operación del programa "Ciudad Hospitalaria y Movilidad Humana" 2019. *Administración Pública de la Ciudad de México*, pp. 341-356.

Como se observa en el cuadro anterior, son varios los términos que están asociados a los flujos migratorios, por lo que se puede inferir su complejidad y los retos que representa la generación de acciones para incluir a las personas que forman parte de estos movimientos poblacionales.

A partir del reconocimiento como grupo de atención prioritaria se modifica y se elabora una serie de nuevas normatividades nacionales y locales con el objetivo de proteger sus derechos humanos. En este sentido, la principal reforma que impacta a nivel nacional el tema migratorio fue la realizada a la

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), en 2011, principalmente en su Artículo 1, el cual estipula que "todas las autoridades, en al 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, progresividad".[21] Porque al hacer la modificación substancial al Artículo 1, se incluyen los artículos 11, 30 y 33, que amplían la protección de los derechos humanos a la población migrante, su libre entrada y tránsito por el territorio nacional, y como sujetos de todas las garantías que ofrece la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, véase cuadro 5.

Cuadro 5

Marco jurídico 1	
	Descripción breve de artículos
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	**Artículo 1.** Indica que todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la 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 la Constitución establece. **Artículo 11**. Indica que toda persona tiene derecho de entrar en la República, salir de ella, viajar por su territorio y mudar de residencia, sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvoconducto u otros requisitos semejantes. **Artículo 30.** Indica que la nacionalidad mexicana se adquiere por nacimiento o por naturalización. **Artículo 33.** Indica que son personas extranjeras las que no posean las calidades determinadas en el artículo 30 constitucional y gozarán de los derechos humanos y garantías que reconoce esta Constitución.

FUENTE: *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* del 5 de febrero de 1917, *Diario Oficial de la Federación 5 de febrero de 1917*, última reforma del 29 de enero de 2016.

En ese mismo año, también se promulgó la *Ley de migración*, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 25 de mayo de 2011, ya como una ley especializada para proteger los derechos de los migrantes sin que medie

[21] SEMSEPDHCDMX, *op. cit.*, p. 361.

ningún documento oficial. Por ejemplo, el derecho a la educación, a la salud, o al acceso a la justicia.[22] Este reconocimiento de las obligaciones a cargo del Estado es recogido por la *Ley de migración*,

> la cual señala como primer principio de la política migratoria el respeto irrestricto a todos los derechos humanos de las personas migrantes, nacionales y extranjeras, con especial atención a los grupos en situación de vulnerabilidad. Dicha Ley también establece que la situación migratoria irregular, en ningún caso, configurará por sí misma la comisión de un delito. Además, la normativa prevé que la política migratoria deberá ser congruente, de manera tal que el Estado mexicano garantice la vigencia de los derechos que reclama para sus connacionales en el exterior en caso de admisión, ingreso, permanencia, tránsito, deportación y retorno asistido de personas extranjeras en su territorio.[23]

Sumada a la *Ley de migración*, está la *Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo* que tuvo su última reforma en 2014. Esta ley tiene por objeto

> regular el otorgamiento del asilo político, el reconocimiento de la condición de refugiado y el otorgamiento de protección complementaria, así como establecer las bases para la atención a las personas solicitantes de asilo y asistencia a los asilados y refugiados que se encuentran en territorio nacional, con la finalidad de garantizar el pleno respeto a sus derechos humanos.[24]

Es importante hacer un alto para indicar que si bien la responsabilidad de atender el tema migratorio, de asilo y refugiados es competencia del Gobierno federal, no debe existir duda que el respeto a los derechos humanos de todas las personas migrantes debe ejercerse por cada uno los funcionarios públicos.[25]

[22] SEMSEPDHCDMX, *op. cit.*, p. 361.
[23] Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren a personas migrantes y sujetas de protección internacional*, SCJN, 2015, p. 16.
[24] SEMSEPDHCDMX, *op. cit.*, p. 362.
[25] SEMSEPDHCDMX, *op. cit.*, p. 361.

Este último dato nos permite dar pie para señalar que los legisladores de la Ciudad de México, junto con las organizaciones de la sociedad civil, promovieron cambios importantes en materia de protección a grupos vulnerables, los cuales incluyen a las personas migrantes y sujetas de protección internacional. Lo anterior se identifica de manera clara en la declaratoria de los integrantes del grupo de trabajo que apoyó al entonces jefe de Gobierno en la elaboración del proyecto de CPCM que dice:

> Ciudadanía y ejercicio democrático
>
> La Ciudad de México alberga diariamente al menos 14 millones de personas, de las cuales, poco más de cinco millones realizan sus actividades cotidianas en este territorio, pese a estar domiciliadas en otras entidades. La ciudad pertenece a sus habitantes. Este proyecto asume que todas las personas que se encuentran en la ciudad integran su hábitat, independientemente de la condición que posean: originarias, residentes o transeúntes. Nuestra visión de ciudad requiere de la corresponsabilidad entre ciudadanía y gobierno. El nuevo pacto social obliga a reconocer que todas las personas son sujetas de derechos y deberes. Se adopta el principio de la ciudadanía universal contemporánea que, sin contravenir la Constitución General de la República, amplía y complementa los derechos consagrados en ella. Se reivindica el derecho de todas las personas que contribuyen a la construcción social a participar en la resolución colectiva de los asuntos públicos, sobre todo de aquellos que les afectan de forma directa.[26]

Del planteamiento anterior, resaltamos que la Ciudad de México adopta, en su nueva Constitución, el principio de una nueva ciudadanía universal contemporánea que, sin contravenir a la CPEUM, amplía y complementa los derechos consagrados en ella. A partir del 5 de febrero de 2017, en consecuencia, se promulga la CPCM.

Con este documento, la Ciudad de México se proclamó como ciudad solidaria, ubicándose como progresista y a la vanguardia respecto a las demás constituciones locales. Con ella se da impulso al diseño y generación de políticas públicas que contemplan ahora a las poblaciones de personas migrantes

[26] *Iniciativa con Proyecto de Constitución Política de la Ciudad de México que remite el c. jefe de Gobierno, Miguel Ángel Mancera Espinosa*, 15 de septiembre de 2016.

internas, migración de retorno, tránsito, personas refugiadas y solicitantes de asilo.[27] Los artículos que señalan los derechos de las personas migrantes y sujetas de protección internacional son el 2, 7,11 y 22, tal como se indica en el cuadro 6.

Cuadro 6

Marco jurídico 2	
	Descripción breve de artículos
Constitución Política de la Ciudad de México, 2017	**Artículo 2.** Indica la naturaleza intercultural, pluriétnica, plurilingüe y pluricultural de la Ciudad. Se reconoce el enriquecimiento con el tránsito, destino y retorno de la migración nacional e internacional y se declara como espacio abierto a las personas internamente desplazadas y a las personas extranjeras a quienes el Estado Mexicano les ha reconocido su condición de refugiado u otorgado asilo político o la protección complementaria. **Artículo 7.** Ciudad democrática en su inciso F. del derecho a un gobierno democrático y a la participación política paritaria indica que las personas originarias de la Ciudad que residen fuera del país tienen derecho a votar y ser votadas en elecciones locales, de conformidad con lo previsto en la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicano*s, esta Constitución y las leyes. **Artículo 11.** "Ciudad incluyente" Inciso *l)* Derechos de las personas migrantes y sujetas de protección internacional. Indica que las personas migrantes y las personas sujetas de protección internacional y en otro contexto de movilidad humana, así como sus familiares, independientemente de su situación jurídica, tendrán la protección de la ley y no serán criminalizadas por su condición de migrantes. Las autoridades adoptarán las medidas necesarias para la protección efectiva de sus derechos, bajo criterios de hospitalidad, solidaridad, interculturalidad e inclusión. **Artículo 22.** Describe y distingue a las personas originarias, habitantes, vecinas y transeúntes.

Fuente: *Constitución Política de la Ciudad de México* del 5 de febrero 2017 en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal.*

Como marco anterior a la promulgación de la CPCM, en 2017, la ciudad contaba con la *Ley de Interculturalidad, Atención a Migrantes y Movilidad Humana en el Distrito Federal,* que se aprobó en 2011, en el mismo periodo de las modificaciones al Artículo 1 de la CPEUM. A continuación, mencionamos dos aspectos que sobresalen de esta ley. El primero es el reconocimiento de que las personas

[27] STYFE, *op. cit.*, p. 17.

migrantes no serán objeto de discriminación o exclusión por su situación migratoria y el segundo, bajo el criterio de hospitalidad, se exhorta a un trato digno, respetuoso y oportuno para las personas en movilidad humana y, principalmente, sobresale la apertura para el acceso al conjunto de servicios y programas sociales del gobierno de la Ciudad de México.[28] Los artículos que destacamos para este análisis son el 2, 5, 6, 9, 10, 11, 12, 13,16 y 24 que detallan los derechos que tienen la población migrante y sujeta de protección internacional. Véase cuadro 7.

Cuadro 7

Marco jurídico 3	
	Descripción breve de artículos
Ley de Interculturalidad, Atención a Migrantes y Movilidad Humana en el Distrito Federal, 2011	**Artículo 2.** Describe y distingue a Familiares, Huésped y Migrante. **Artículo 5.** Describe el concepto de movilidad humana e indica que no se identificará ni se reconocerá a ningún ser humano como ilegal por su condición migratoria. **Artículo 6.** Se describe a las personas que se consideran en movilidad humana, personas que salen de la CDMX y quienes llegan a la ciudad **Artículo 9.** Describe el criterio de hospitalidad y de posibilitar en el acceso al conjunto de servicios y programas otorgados por el Gobierno del Distrito Federal. **Artículo 10.** Describe que las y los huéspedes tienen derecho a acceder a los programas sociales que esta ley establece, así como a los servicios aplicables de la administración pública. **Artículo 11.** Se indica que la Secretaría creará un padrón de huéspedes de la Ciudad como un instrumento de política publica, de atención y seguimiento. **Artículo 12.** Indica que la Secretaría creará programas de ayudas y apoyos para la atención social a huéspedes, así como para las comunidades de distinto origen nacional en materia social, económica, política y cultural que promuevan su visibilización y fortalecimiento en la Ciudad de México. **Artículo 13.** Indica 16 derechos de las personas de distinto origen nacional, huéspedes, migrantes y sus familiares. **Artículo 16.** Describe 9 puntos a considerar en las políticas, programas y acciones que establezcan la Secretaría y las dependencias y entidades competentes, entre ellos, desegregar y propiciar una cultura mixta en las instituciones para la construcción del espacio público que tienda puentes y confianza entre las comunidades migrantes y de distinto origen nacional.

(Continúa)

[28] STYFE, *op. cit.*, p. 26.

Marco jurídico 3	
	Descripción breve de artículos
Ley de Interculturalidad, Atención a Migrantes y Movilidad Humana en el Distrito Federal, 2011	**Artículo 24.** Indica que las atribuciones establecidas en la presente ley serán ejercidas por la Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades, salvo las que directamente correspondan al Jefe de Gobierno del Distrito Federal por disposición expresa de Ley, y las que corresponda en el ámbito de competencia a la administración pública.

Fuente: *Ley de Interculturalidad, Atención a Migrantes y Movilidad Humana en el Distrito Federal*, 7 de abril de 2011 en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*.

A partir de esta ley, la Ciudad de México es reconocida a nivel nacional e internacional como una ciudad hospitalaria, lo que permite generar las condiciones para impulsar diversas acciones por parte de las organizaciones de la sociedad civil, además, de que por mandato de esta ley, se crea el *Programa Sectorial de Hospitalidad, Interculturalidad, Atención a Migrantes y Movilidad Humana para el Distrito Federal* en 2015. De acuerdo con el reporte *Programas Sociales de Población Migrante en la Ciudad de México: Identificación de buenas prácticas y recomendaciones en materia de inserción laboral*, *2018,* este programa otorga a las y los migrantes las mismas facilidades que a los habitantes de la ciudad para acceder a servicios y programas sociales que la ciudad ofrece.[29]

Sobre el tema del acceso a los programas sociales que ofrece la Ciudad de México a la población migrante, el estudio, antes citado, sobre *los Programas Sociales para la población migrante en la Ciudad de México, 2018,* reporta que, antes de 2018, "de 38 programas sociales vigentes en la Ciudad de México únicamente 8% son inclusivos de la población migrante, 47% son inclusivos parcialmente y 45% no son inclusivos".[30]

Un dato que es importante señalar es que el 5 de diciembre de 2018 cambió la administración del gobierno de la Ciudad de México, lo cual ha modificado el gabinete y la estructura administrativa de la ciudad y, por lo tanto, los programas sociales.

[29] STyFE, p. 20.
[30] *Ibid*., p. 32.

Vale la pena comentar que para identificar cuáles son los programas y los beneficios a los que las personas migrantes tienen acceso directo, se analiza la población objetivo de cada programa, así como las menciones de las palabras *persona migrante* o *sujeta de protección internacional*, lo que significaría incluirlos de manera parcial. De acuerdo con el documento *Administración Pública de la Ciudad de México*, publicado en la *Gaceta Oficial de la Ciudad de México* del 8 de enero de 2019, encontramos que, para 2019, la Ciudad de México cuenta con 33 programas sociales vigentes por parte de las 10 secretarías de la nueva administración, de los cuales 16 programas incluyen de alguna forma a la población migrante.

Del total de programas sólo 3% (1 programa) es exclusivo para la población migrante, otro 3% (1 programa) incluye explícita y específicamente a personas migrantes connacionales repatriadas o retornadas, personas huéspedes, personas en condición de refugiadas o beneficiarias de protección complementaria. Asimismo, 18% (6 programas) consideran en los requisitos de acceso la documentación para personas migrantes, la resolución que les reconoce la condición de refugiado o la tarjeta de residente permanente, 24% (8 programas) incluye parcialmente a la población migrante al mencionarles de manera explícita, pero no como la población objetivo principal, sino como parte de los grupos de atención prioritaria sin especificar cómo podría acceder a los beneficios esta población. Finalmente, 51% (17 programas) no son inclusivos. La lista de programas sociales que sí incluyen a la población migrante se presenta en el cuadro 8 y con detalle en el anexo 1.

Cuadro 8

Programas sociales de las secretarías de la Ciudad de México, 2019

Programa	Secretaría responsable de su ejecución	Nota
Ciudad Hospitalaria y Movilidad Humana 2019	Secretaría de Inclusión y Bienestar Social (SIBISO)	Incluye explícita y específicamente a personas migrantes y sus familias.

(Continúa)

Programas sociales de las secretarías de la Ciudad de México, 2019		
Programa	Secretaría responsable de su ejecución	Nota
Seguro de Desempleo para el Ejercicio Fiscal 2019	Secretaría del Trabajo y Fomento al Empleo	Incluye explícita y específicamente a personas migrantes connacionales repatriadas o retornadas, personas huéspedes, personas en condición de refugiadas o beneficiarias de protección complementaria.
Uniformes Escolares Gratuitos 2019	Secretaría de Inclusión y Bienestar Social (SIBISO)	Menciona a la población migrante y en los requisistos de acceso menciona específicamente las posibilidades de identificación a presentar por parte de solicitantes de la condición de refugiado o la constancia de otorgamiento.
Útiles Escolares Gratuitos 2019	Secretaría de Inclusión y Bienestar Social (SIBISO)	Menciona a la población migrante y en los requisistos de acceso menciona específicamente las posibilidades de identificación a presentar por parte de solicitantes de la condición de refugiado o la constancia de otorgamiento.
Seguro para el Fortalecimiento de la Autonomía de las Mujeres en Situación de Violencia de Género	Secretaría de las Mujeres	No menciona explícitamente a las personas migrantes como población objetivo pero en los requisitos de acceso menciona específicamente las posibilidades de presentar por parte de las personas migrantes la resolución que les reconoce la condición de refugiado o la tarjeta de residente permanente.
Programa de Aparatos Auditivos Gratuitos "Escucha CDMX"	Secretaría de Salud	No menciona explícitamente a las personas migrantes como población objetivo pero en los requisitos de acceso menciona específicamente las posibilidades de presentar por parte de las personas migrantes la resolución que les reconoce la condición de refugiado o la tarjeta de residente permanente.
El Médico en tu Casa, 2019	Secretaría de Salud	No menciona explícitamente a las personas migrantes como población objetivo pero en los requisitos de acceso menciona específicamente las posibilidades de presentar por parte de las personas migrantes la resolución que les reconoce la condición de refugiado o la tarjeta de residente permanente.

(Continúa)

Programas sociales de las secretarías de la Ciudad de México, 2019		
Programa	Secretaría responsable de su ejecución	Nota
Fomento al Trabajo Digno, para el Ejercicio Fiscal 2019	Secretaría del Trabajo y Fomento al Empleo	Indica documentación para poblaciones indígenas, repatriadas, víctimas de trata, personas liberadas o preliberadas del Sistema de Justicia Penal de la Ciudad de México, población solicitante del reconocimiento de la condición de refugiada, refugiadas reconocidas y beneficiarias de protección complementaria y otros grupos en situación de discriminación. Población de origen extranjero.
Apoyo para Personas de Escasos Recursos que requieren Material de Osteosíntesis, Órtesis y Prótesis	Secretaría de Salud	Menciona en grupo de atención prioritaria a la población migrante, pero no indica específicamente el procedimiento de acceso. En los requisitos es indispensable la identificación oficial del solicitante o beneficiario y no indica cuáles pudieran ser.
Atención integral a personas integrantes de las Poblaciones Callejeras (PAIPIPC) 2019	Secretaría de Inclusión y Bienestar Social (SIBISO)	Menciona en grupo de atención prioritaria a la población migrante e indica que no se solicitará ningún documento oficial por lo que se infiere que podrían tener acceso.
Comedores Públicos de la Ciudad de México 2019	Secretaría de Inclusión y Bienestar Social (SIBISO)	No menciona explícitamente a las personas migrantes como población objetivo, pero en los requisitos de acceso no meciona restricciones de documentación por lo que se infiere que podrían tener acceso.
Educación para la Autonomía Económica en PILARES Ciudad de México 2019	Secretaría de Educación, Ciencia, Tecnología e Innovación	Menciona explícitamente a la población migrante pero no es la población objetivo principal. "Favorecer la inclusión de las personas migrantes con un enfoque intercultural".
Ciberescuelas en PILARES Ciudad de México 2019	Secretaría de Educación, Ciencia, Tecnología e Innovación	Menciona explícitamente a la población migrante, pero no es la población objetivo principal "Favorecer la inclusión de las personas migrantes con un enfoque intercultural", esto como parte de los grupos de atención prioritaria.

(Continúa)

Programas sociales de las secretarías de la Ciudad de México, 2019		
Programa	Secretaría responsable de su ejecución	Nota
Talleres de Artes y Oficios Comunitarios 2019	Secretaría de Cultura	Menciona explícitamente a la población migrante, pero no es la población objetivo principal "Favorecer la inclusión de las personas migrantes con un enfoque intercultural", esto como parte de los grupos de atención prioritaria.
Promotores Culturales Ciudad de México 2019	Secretaría de Cultura	Menciona explícitamente a la población migrante, pero no es la población objetivo principal "Favorecer la inclusión de las personas migrantes con un enfoque intercultural", esto como parte de los grupos de atención prioritaria.
Colectivos Culturales Comunitarios Ciudad de México 2019	Secretaría de Cultura	Menciona explícitamente a la población migrante, pero no es la población objetivo principal "Favorecer la inclusión de las personas migrantes con un enfoque intercultural", esto como parte de los grupos de atención prioritaria.

Fuente: Elaboración propia con datos de *Gaceta Oficial de la Ciudad de México* (18 de enero de 2019), *Administración Pública de la Ciudad de México*.

Dos aspectos finales y sustantivos para este apartado son, en primer lugar, que la Ciudad de México fue declarada *ciudad santuario* en 2017 y, en segundo lugar, la existencia de un *Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en caso que involucren a personas migrantes y sujetas de protección internacional, 2015.*

La Ciudad de México es declarada ciudad santuario a través del decreto publicado en la Gaceta Oficial el 6 de abril de 2017 como un modelo de ciudad para proteger a los migrantes que, de manera forzada, o no, regresan al territorio nacional desde Estados Unidos. El decreto incluyó a toda persona migrante como señala:

> La Ciudad de México garantiza la plena efectividad de los derechos reconocidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los Tratados Interna-

> cionales en los que México sea parte y las leyes federales y locales. En ese sentido, la situación migratoria no será motivo alguno de desigualdades, inequidades, ni discriminación alguna, y no se identificará ni se denominará a ningún ser humano como ilegal.[31]

Y el *Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en caso que involucren a personas migrantes y sujetas de protección internacional 2015,* señala:

> La situación de vulnerabilidad de las personas migrantes y sujetas de protección internacional se agrava cuando se presentan distintos supuestos de discriminación combinados; es decir, la discriminación interseccional. Este es el caso, por ejemplo, de mujeres, niños, niñas, adolescentes, personas de la tercera edad, o personas indígenas migrantes. En estos casos, la condición migratoria -como factor por el cual se discrimina- se une a la edad, el sexo, género o la identidad étnica. Por otro lado, las personas migrantes y sujetas de protección internacional que viajan sin la documentación correspondiente son fácilmente víctimas de delitos y violaciones a derechos humanos por parte del crimen organizado, el cual se ha involucrado activamente en el secuestro, la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes.[32]

Uno de los objetivos del protocolo, como se menciona en su introducción, es "eliminar la invisibilidad de las personas migrantes y sujetas de protección internacional, informando sobre sus derechos y exponiendo las reglas de actuación y buenas prácticas que pueden ser útiles a cualquier persona que imparte justicia para resolver algún asunto jurisdiccional".[33] El protocolo también coadyuvará para que en México se inicie la discusión especializada acerca de la migración, con el respeto a los derechos humanos de todas las personas, independientemente de su situación legal, lo que conducirá a erradicar la criminalización de la migración. Sumado a ello, el "Poder Judicial también

[31] El Andén, "Desde 2017 la CDMX fue reconocida como ciudad santuario de migrantes", *El Andén*, 22 de octubre de 2018, en <https://elanden.mx/item-Desde-2017-la-CDMX-fue-reconocida-como-ciudad-santuario-de-migrantes2018221034>.

[32] Suprema Corte de Justicia de la Nación, *op. cit.*, p. 13.

[33] Suprema Corte de Justicia de la Nación, *op. cit.*, p. 27.

reconoce que corresponde a la Suprema Corte de Justicia de la Nación la interpretación de las disposiciones a las que México se ha comprometido, estableciendo el alcance que tendrán, la forma en la que deberán aplicarse y su relación con otros derechos humanos".[34]

Percepción de los principales problemas que enfrentan los migrantes y recomendaciones al respecto

Para efectos de este apartado, se han consultado diferentes fuentes que permiten identificar las problemáticas alrededor de las personas migrantes y con protección internacional. La mayoría de los estudios y diagnósticos insisten en tres ejes de atención. El primero es el fuerte desconocimiento de quiénes son migrantes y sus diferentes flujos. El segundo es la atención por parte de las instituciones, sus autoridades y los programas sociales. El tercero, y el de más impacto, es la sensibilización de la sociedad capitalina sobre el fenómeno migratorio bajo el tema de derechos humanos, pues si bien varias organizaciones de la sociedad civil han trabajado en apoyo a las personas migrantes y sujetas de protección internacional, la mayor parte de la sociedad requiere de una mayor información sobre los derechos que les brindan el conjunto de normas, tanto internacionales, nacionales y locales, a este grupo vulnerable.

Uno de los documentos que resume de manera clara estos puntos, es el diagnóstico que realizó GENDES género y desarrollo, A.C., denominado *Revisión crítica sobre la atención de las y los servidores públicos a la población migrante, 2013.* Este documento recupera la percepción de los funcionarios públicos, a través de talleres que directamente atienden a la población migrante. Por lo tanto, su opinión es fundamental para identificar el punto crítico en la atención a este grupo de personas. Para exponer algunas de las principales problemáticas, se utiliza la división que propone el texto: *1)* Nivel de conocimiento sobre la población migrante; *2)* Capacidades institucionales para atender a este grupo de personas; y *3)* El factor humano que interviene en la atención a las personas migrantes.

[34] *Ibid*., p. 32.

Respecto al primer punto, concluye que existe poco conocimiento de la población en situación de migración, es decir, no hay diagnósticos que nos permitan saber con precisión quiénes son y cuántos son. En este sentido, se identifica un poco más a la población Centroamericana, pero se le percibe como población temporal y de tránsito hacia Estados Unidos. Quedando fuera, los niños, las mujeres, las personas con alguna discapacidad, estudiantes y la trata de personas y destaca:

> que las y los servidores públicos no asumen el carácter intercultural de la política en la materia; es decir, se percibe a las poblaciones en migración como gente que proviene de otros sitios geográficos y requiere algún tipo de servicio o apoyo –casi siempre temporal–, pero no como seres humanos que tienen una historia y cultura propia con la que es preciso interactuar desde un marco de respeto y apertura.[35]

En la capacidad institucional, los funcionarios públicos señalan cinco puntos: *1)* falta de presupuesto, *2)* normatividad excesiva, *3)* falta de coordinación institucional, *4)* insensibilidad de las autoridades y *5)* corrupción. En términos del diagnóstico, existe

> la dificultad de acercarse a la población en situación de migración.- en general, las dependencias funcionan más como ventanillas, de manera que la ciudadanía se acerca a las instituciones a solicitar los programas o servicios correspondientes; en el caso de las personas de comunidades de distinto origen nacional, huéspedes, migrantes y sus familiares es más difícil que acudan a las diversas oficinas, ya sea porque no hablan suficientemente el español, no tienen fácil acceso a medios de comunicación u otros medios en los que se promueven los diversos servicios y programas, la disponibilidad de tiempo es reducido, entre otros muchos factores. Lo anterior incide en que la población en situación de migración escasamente conoce los derechos que tiene en la Ciudad de México y cómo hacerlos valer.[36]

[35] Gendes A.C., *Revisión crítica sobre la atención de las y los servidores públicos a la población migrante*. *Diagnóstico,* Ciudad de México, Gendes A.C., 2013, p. 34.
[36] *Ibid*., 35.

El tercer factor identificado tiene que ver con la actitud y la cultura de los funcionarios. Es decir, el reporte señala dos actitudes contrastantes en la atención a la población migrante. La primera es la humanista, la cual refleja una disposición positiva para atender a los migrantes, que incluso, lleva al involucramiento o "sobre-involucramiento por el deseo de resolver la apremiante situación de quienes acuden por ayuda". Y la segunda actitud es todo lo contrario, se toma con indiferencia o con temor. Este estudio reconoce que ésta es la actitud más frecuente que tienen los servidores públicos hacia la población migrante.[37]

Sumado a estos tres ejes problemáticos, y de acuerdo con los estudios realizados por Roberta Marzorati,[38] destaca la falta de compromiso en el tema de migrantes en tránsito, pues se ha dejado de lado junto con la asistencia a los retornados y deportados. También indica que éstos son puntos clave en la política migratoria, y ellos muestran importantes deficiencias en la implementación de los programas y acciones dirigidas a estos grupos.

De manera puntual, para la población migrante que habita y transita por la ciudad, el *Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal en materia de derechos de las personas migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo, 2010* destaca los puntos siguientes:

1) Ser invisibles por ser una minoría, lo que trae como consecuencias la generación de políticas públicas y normatividad inadecuadas para garantizar sus derechos.
2) Discriminación por parte de autoridades y negativa de acceso a programas.
3) Desconocimiento de los mecanismos para ejercer sus derechos y acceder a los programas sociales para vivienda digna y adecuada, servicios de salud y acceder al derecho a la educación.

En el tema de empleo se presentan trámites de autorización de trabajo formal restrictivos, dados los altos costos para obtener el permiso de trabajo, así

[37] Gendes A.C., *op. cit.*, p. 36.
[38] Marzorati, Roberta, *op. cit.*

como desconocimiento y abusos de sus derechos laborales por empleadores. Finalmente, en el tema de acceso a la justicia se han presentado restricciones que se suman a un fuerte rechazo, racismo y xenofobia que pone en peligro su seguridad.[39]

Hemos indicado anteriormente que la Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo de la Ciudad de México realizó un diagnóstico denominado *Programas Sociales para Población Migrante en la Ciudad de México. Identificación de buenas prácticas y recomendaciones en materia de inserción laboral, 2018*. Esta secretaría llevó a cabo entrevistas a organizaciones de la sociedad civil y se realizaron talleres para intercambiar información con grupos integrados por población migrante, con funcionarios de la Secretaría del Trabajo y con especialistas de la Organización Internacional del Trabajo en 2017. Este documento indica que, a pesar de que se ha trabajado en coordinación con otras instancias, el enfoque de hospitalidad e interculturalidad aún sigue ausente en los programas sociales. Además, se identifica que en los cuatro programas que impulsa la Secretaría del Trabajo no se incluyen en la población objetivo a todas las poblaciones de migrantes. Por ejemplo, en el seguro de desempleo no están incluidos los migrantes en tránsito; en el programa de desarrollo de sociedades corporativas no están los refugiados, solicitantes de asilo, beneficiaros de protección complementaria y huéspedes de diferentes nacionalidades ni migrantes en tránsito. En el programa Mi Primer Empleo no están los refugiados, solicitantes de asilo ni beneficiarios de protección complementaria y el Programa de Fomento al Trabajo Digno no incluye a la población huésped.[40]

Un aspecto que no se puede dejar de mencionar en este documento es el importante incremento en la movilidad humana de niñas, niños y adolescentes solos. El ministro Luis María Aguilar Morales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) señaló en octubre de 2018 que:

[39] López, M., *El Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal en materia de derechos de las personas migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo* (Folleto de divulgación para la vigilancia social), Solar, Servicios Editoriales, S.A. de C.V., 2010, pp. 3-4.

[40] SEMSEPDHCDMX, *op. cit.*, p. 63.

> Las acciones de las autoridades migratorias han provocado la creciente detención y retorno de niños y adolescentes migrantes que necesitan de protección internacional. Más de 138,000 niños y niñas migrantes fueron presentados ante las autoridades migratorias de nuestro país en el periodo del año 2013 hasta agosto de 2018. La inmensa mayoría fueron devueltos a sus lugares de origen sin oportunidad de solicitar refugio. De ellos, 65,000 viajaban sin ninguna compañía y el 97% provenían de: Honduras, El Salvador y Guatemala.[41]

En la identificación de problemáticas, que se convertirán en retos, debe incluirse el cambio en la administración pública de la Ciudad de México, que a partir del 1 de diciembre de 2018 gobierna Claudia Sheinbaum del partido Movimiento de Regeneración Nacional (Morena). Es importante destacarlo porque, al inicio de su administración, decretó la desaparición de la SEDEREC, secretaría que había sido el medio por el cual se había gestionado el tema migratorio en la ciudad,[42] y quedó en su lugar la Secretaría de Pueblos y Barrios Originarios y Comunidades Indígenas Residentes;[43] sin embargo, en las reglas de operación de sus tres programas publicados en la *Gaceta Oficial de la Ciudad de México* el 18 de enero de 2019, ninguno contempla a la población migrante; además, en el Programa de Gobierno de la Ciudad de México, 2019-2024, sólo se presenta en el diagnóstico y, de manera general, el tema migratorio en la Ciudad de México, pero no señala cómo se protegerán los derechos humanos de las personas migrantes al interior de cada uno de los ejes del gobierno. Con una perspectiva muy general, su atención directa

[41] Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Palabras del Ministro Luis María Aguilar Morales, presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) y del Consejo de la Judicatura Federal (CJF), durante la inauguración del 4° Foro Regional en Materia de Migración y Protección Internacional. Desafíos en el acceso a la justicia para niñas, niños y adolescentes en contexto de movilidad*, Dirección General de Comunicación y Vinculación Social, 19 de octubre de 2018, p. 8, en <https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/discurso_ministro/documento/2018-10/19OCT18-INAUGURACI%C3%93NCUARTOFOROREGIONALENMATERIADEMIGRACI%C3%93NYPROTECCI%C3%93N%20INTERNACIONAL.pdf>.

[42] Bolaños, Ángel, "Con propuestas da por concluida labor de la Sederec su actual titular", *La Jornada*, 24 de octubre de 2018, p. 34.

[43] Roa W., "Tras reestructura, así quedan las Secretarías del GCDMX", *Excelsior*, 2019, en <https://www.excelsior.com.mx/comunidad/tras-reestructura-asi-quedan-las-secretarias-del-gcdmx/1288196>.

por las autoridades no se determina, y dependerá de los funcionarios con sensibilidad en el tema proteger o no los derechos humanos de los migrantes.

De manera puntual y bajo el análisis de los documentos se retoman las sugerencias siguientes:

1) Homologar los criterios que definen el acceso a los beneficios que otorga cada programa operado por las diferentes dependencias del gobierno de la Ciudad de México.[44]
2) Mayor difusión entre las y los servidores públicos de las diferentes problemáticas de las personas de comunidades de distinto origen nacional, huéspedes, migrantes y sus familiares, así como los derechos que los asisten a no sólo en términos de la *Ley de Interculturalidad, Atención a Migrantes y Movilidad Humana* y la política del Gobierno de la Ciudad de México, sino también en función del Artículo 1 constitucional.
3) Atacar los prejuicios y estigmas que dificultan la posibilidad de una sociedad intercultural tanto a nivel de la administración pública como de la ciudadanía.
4) Establecer mecanismos de coordinación y seguimiento a la política de atención a personas de comunidades de distinto origen nacional, huéspedes, migrantes y sus familiares.
5) Revisar la reglamentación y difusión de los diferentes programas y servicios susceptibles de ser solicitados por las personas de comunidades de distinto origen nacional, huéspedes, migrantes y sus familiares.
6) Establecer controles más estrictos para el desempeño de los diferentes cuerpos policíacos.
7) Sensibilizar a las y los servidores públicos sobre la necesidad de otorgar una atención *cálida* a las personas de comunidades de distinto origen nacional, huéspedes, migrantes y sus familiares, que además esté basada en un enfoque de género y de derechos humanos.[45]

[44] SEMSEPDHCDMX, *op. cit.*, p. 36.
[45] Gendes A.C., *op. cit.*, pp. 34-35.

No obstante, la principal recomendación que se sugiere en este documento es retomar la agenda que tenía programada la SEDEREC para la atención de personas migrantes y con protección internacional, en la Secretaría de Inclusión y Bienestar Social (SIBISO), donde se ha incluido a la población migrante, principalmente, dentro de la población objetivo. En particular, de la agenda de SEDEREC, se busca impulsar el *Modelo de Atención Integral para Migrantes*, que fue uno de los objetivos de la primera sesión ordinaria de la Comisión de Interculturalidad y Movilidad Humana de abril de 2018. Este modelo implica un trabajo integral que contemple a la sociedad civil, a la academia y al gobierno con algunas subcomisiones. En el modelo se integran todos los movimientos migratorios que cruzan por la ciudad, es decir, tanto de los connacionales que son repatriados o deportados como de otros huéspedes migrantes que llegan a la Ciudad de México. La propuesta es que

> las subcomisiones serían el Acceso a la justicia y derechos humanos, Convivencia intercultural, Equidad de género y desarrollo social, Vinculación con capitalinos en el exterior, Desarrollo económico, Seguimiento y Evaluación del Programa Sectorial de Hospitalidad, Interculturalidad, Atención a Migrantes y Movilidad Humana para la Ciudad de México. Este modelo propuso la creación de una *Plataforma Migrante,* la cual tiene como fin ser una red digital donde estén todos los servicios transversales de la Ciudad de México, además de un directorio de organizaciones civiles a la que las y los migrantes puedan tener acceso de manera fácil y oportuna.[46]

[46] Comisión de Interculturalidad y Movilidad Humana, *Modelo de Atención Integral para Migrantes objetivo la 1° Sesión Ordinaria de la Comisión de Interculturalidad y Movilidad Humana*, 12 de abril de 2018, en <https://www.sepi.cdmx.gob.mx/comunicacion/nota/modelo-de-atencion-integral-para-migrantes-objetivo-la-1-sesion-ordinaria-de-la-comision-de-interculturalidad-y-movilidad-humana>.

Anexo 1

Programas sociales de las secretarías de la Ciudad de México, 2019

Programa	Secretaría responsable de su ejecución	Población objetivo
Ciudad Hospitalaria y Movilidad Humana 2019	Secretaría de Inclusión y Bienestar Social (SIBISO)	Población objetivo: Mujeres y hombres mayores de 18 años migrantes y sus familias, con residencia temporal o definitiva en la Ciudad de México que solicitan apoyo para alimentación, atención médica, compra de medicamentos, albergue temporal, regularización migratoria, trámites para la obtención de documentos de identidad y otros servicios sociales. Población beneficiaria: al menos 344 personas mayores de 18 años migrantes, y sus familias con residencia temporal o definitiva en la Ciudad de México, que se encuentran en situación de vulnerabilidad y requieren de algún servicio social.
Seguro de Desempleo para el Ejercicio Fiscal 2019	Secretaría del Trabajo y Fomento al Empleo	Personas residentes en la Ciudad de México que hayan perdido involuntariamente su empleo formal en la misma, incluyendo a grupos en situación de vulnerabilidad (personas migrantes connacionales repatriadas o retornadas, personas huéspedes que hayan perdido su empleo, personas en condición de refugiadas o beneficiarias de protección complementaria, personas preliberadas y liberadas de centros de reclusión de la Ciudad de México, mujeres despedidas injustificadamente por motivo de embarazo, personas de comunidades étnicas o indígenas que sufren la pérdida de su empleo, personas defensoras de derechos humanos o periodistas en situación de desplazamiento interno por motivos de riesgo, personas productoras y trabajadoras agrícolas, forestales y agropecuarias, residentes en la Ciudad de México, que hayan perdido involuntariamente su empleo a causa de un siniestro, caso fortuito o acontecimiento imprevisto, personas trabajadoras que por motivo de la reconstrucción de sus viviendas o centros laborales, derivados de los daños ocasionados por el sismo de fecha 19 de septiembre de 2017, perdieron su empleo en la Ciudad de México), a población en situación de excepción y población derivada de convenio interinstitucional, al mismo tiempo, crear las condiciones que contribuyan a su reincorporación al mercado laboral y para la satisfacción del derecho al ingreso. Trabajadoras mayores de 18 años, y hasta los 67 años con 11 meses que residan y hayan laborado previamente a la pérdida del empleo, al menos durante seis meses en la Ciudad de México, a partir de enero de 2017.
Uniformes Escolares Gratuitos 2019	Secretaría de Inclusión y Bienestar Social (SIBISO)	Reconoce como grupos de atención prioritaria, al menos y de manera enunciativa, a las mujeres, las niñas, niños y adolescentes, las personas jóvenes, personas mayores, personas con discapacidad, personas LGBTTTI, personas migrantes y sujetas de protección internacional, víctimas de violaciones a los derechos humanos o de la comisión de delitos, personas integrantes de las poblaciones callejeras, personas privadas de su libertad, personas que residen en instituciones de asistencia social, personas afrodescendientes y personas de identidad indígena.
Útiles Escolares Gratuitos 2019	Secretaría de Inclusión y Bienestar Social (SIBISO)	Reconoce como grupos de atención prioritaria, al menos y de manera enunciativa, a las mujeres, las niñas, niños y adolescentes, las personas jóvenes, personas mayores, personas con discapacidad, personas LGBTTTI, personas migrantes y sujetas de protección internacional, víctimas de violaciones a los derechos humanos o de la comisión de delitos, personas integrantes de las poblaciones callejeras, personas privadas de su libertad, personas que residen en instituciones de asistencia social, personas afrodescendientes y personas de identidad indígena.
Seguro para el Fortalecimiento de la Autonomía de las Mujeres en Situación de Violencia de Género	Secretaría de las Mujeres	Todas las mujeres que habitan en la Ciudad de México y que cumplan con los requisitos de acceso.

Programas sociales de las secretarías de la Ciudad de México, 2019

Beneficios	Dato complementario
Proporciona acompañamiento y acceso a servicios sociales temporales a las personas en condición de movilidad (personas migrantes, migrantes en retorno y desplazadas) que residen o transitan por la Ciudad de México, dando prioridad a las personas que se encuentran en situación de vulnerabilidad y que viven en unidades territoriales de alta y muy alta marginalidad. 2. Canalizar al Instituto Nacional de Migración (INM) a mujeres y hombres migrantes, migrantes retornados y sus familias, para regularizar su situación migratoria. 3. Colaborar de manera estrecha con organizaciones sin fines de lucro en la provisión de servicios sociales temporales para las personas en situación de movilidad que transitan y/o habitan en la Ciudad de México 4. Difundir los servicios sociales del Gobierno de la Ciudad de México encaminados a garantizar el acceso a la justicia y los derechos humanos de la población migrante.	Identificación oficial vigente del interesado o del representante legal. Se pueden presentar las siguientes: IFE, INE, pasaporte, cédula profesional, tarjeta de residente permanente o tarjeta de residente temporal, documento emitido por la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR), matrícula consular, documento de identidad para personas apátridas.
Entrega de tarjeta bancaria a las personas beneficiarias para recibir el apoyo económico en dicho instrumento o, en su caso, por cheque bancario. Canalización a las personas beneficiarias a los programas de empleo, capacitación, adiestramiento y desarrollo de habilidades que proporciona la STyFE. Asesoría a las personas beneficiarias en el proceso de reincorporación a un empleo en el sector formal mediante la canalización a bolsas de trabajo, ferias de empleo y otros mecanismos de vinculación e inserción laboral que ofrecen las diferentes áreas de la STyFE.	
IV.2 Objetivos específicos.	Identificación oficial del padre, madre o tutor (INE y/o IFE, licencia de conducir, cedula profesional y/o pasaporte, constancia de trámite respecto de la solicitud de reconocimiento o de condición de refugiado).
Entrega gratuita de un vale electrónico para la adquisición de un paquete de útiles al padre, madre de familia o tutor y, en su caso, a las alumnas y alumnos, para garantizar un ahorro en la economía de las familias.	Identificación oficial del padre, madre o tutor (INE y/o IFE, licencia de conducir, cedula profesional y/o pasaporte, constancia de trámite respecto de la solicitud de reconocimiento o de condición de refugiado).
Apoyar a por lo menos 2 050 mujeres, preferentemente registradas en la Red de Información de Violencia contra las Mujeres de la Ciudad de México y con Cédula de Registro Único, que habiten o residan en la Ciudad de México, a través de un apoyo económico mensual de $1 500.00 (mil quinientos 00/100 M.N.), un seguro de vida (se destinan $37.00 para la prima del seguro) y 12 000 sesiones en las áreas de psicología, asesoría jurídica y atención en trabajo social. El seguro de vida aplica cuando la beneficiaria de este programa social tenga muerte accidental o pérdidas de órganos, por un monto de hasta $100 000.00 (cien mil 00/100 M.N.).	Copia de identificación oficial vigente (Credencial de Elector, Cédula Profesional, Pasaporte); en el caso de mujeres extranjeras deberán presentar cualquiera de los siguientes formatos: FM-2 (Documento Migratorio de Inmigrante), FM-3 (Documento Migratorio de No Inmigrante, NUE (Número Único de Extranjero), Resolución que determine el reconocimiento de la condición de refugiado o Tarjeta de Residente Permanente.

Programas sociales de las secretarías de la Ciudad de México, 2019

Programa	Secretaría responsable de su ejecución	Población objetivo
Programa de Aparatos Auditivos Gratuitos "Escucha CDMX"	Secretaría de Salud	El programa atenderá a 2 000 personas con discapacidad auditiva, que no cuenten con recursos económicos para adquirir aparatos auditivos y que viven en áreas de la Ciudad de México con bajo y muy bajo índice de desarrollo social.
El Médico en tu Casa, 2019	Secretaría de Salud	Mujeres embarazadas, personas adultas mayores o con discapacidad de la Ciudad de México que no puedan acudir a la unidad de salud.
Fomento al Trabajo Digno, para el Ejercicio Fiscal 2019	Secretaría del Trabajo y Fomento al Empleo	La Población beneficiaria será de 7 041 personas, determinadas en función de la capacidad presupuestal asignada al Programa de" Fomento al Trabajo Digno" en 2019. Cabe señalar que las personas que integran la población potencial y la población objetivo varían constantemente y pueden cambiar de condición al obtener o perder su empleo u ocupación productiva.
Apoyo para Personas de Escasos Recursos que requieren Material de Osteosíntesis, Órtesis y Prótesis	Secretaría de Salud	Niñas, niños, adolescentes, jóvenes, mujeres, hombres, personas adultas mayores, personas con discapacidad física o psicosocial, personas migrantes, de pueblos y comunidades indígenas y originarias, y personas LGBTTTI, que habitan, pernoctan, socializan y sobreviven en parques, plazas, jardines, bajo puentes, vías primarias, entre otros.
Atención integral a personas integrantes de las Poblaciones Callejeras (PAIPIPC) 2019	Secretaría de Inclusión y Bienestar Social (SIBISO)	Niñas, niños, adolescentes, jóvenes, mujeres, hombres, personas adultas mayores, personas con discapacidad física o psicosocial, personas migrantes, de pueblos y comunidades indígenas y originarias, y personas LGBTTTI, que habitan, pernoctan, socializan y sobreviven en parques, plazas, jardines, bajo puentes, vías primarias, entre otros.
Comedores Públicos de la Ciudad de México 2019	Secretaría de Inclusión y Bienestar Social (SIBISO)	Personas residentes en la Ciudad de México en unidades territoriales clasificadas preferentemente como de media, alta y muy alta marginación, en Centros de Asistencia e Integración Social, en las periferias de los hospitales públicos de la CDMX, así como a las personas Integrantes de las Poblaciones Callejeras, Hogar CDMX, Acción Social, Niñas y Niños Fuera de Peligro, así como a las personas derechohabientes del Centro de Servicios Sociales que dependen del programa Atención Integral.
Educación para la Autonomía Económica en PILARES Ciudad de México 2019	Secretaría de Educación, Ciencia, Tecnología e Innovación	La población objetivo del programa serán hasta 163 000 usuarios, principalmente las mujeres jefas de familia que habiten en la Ciudad de México, así como personas interesadas en el fortalecimiento económico, habitantes de los barrios, colonias y pueblos.

Programas sociales de las secretarías de la Ciudad de México, 2019

Beneficios	Dato complementario
Entregar aparatos auditivos gratuitos a personas que presentan disminución de la agudeza auditiva leve o moderada, residentes de colonias de la Ciudad de México que, preferentemente, tengan bajo y muy bajo índice de desarrollo social.	Entre otros requisitos: 4) Para el caso de mayores de edad proporcionar original y copia simple de identificación oficial (INE o IFE, licencia de conducir, cédula profesional o pasaporte vigente); en caso de no contar con ella por alguna cuestión relacionada con el estatus migratorio podrá presentar como documentos de identificación la Resolución que determine el reconocimiento de la condición de refugiado o la Tarjeta de Residente Permanente.
El Programa El Médico en tu Casa brinda atención en salud multidisciplinaria en los domicilios de los pacientes, además de realizar transferencias materiales que contribuyen al bienestar de las mujeres embarazadas, personas adultas mayores o con discapacidad de la Ciudad de México que no puedan acudir a la unidad de salud. Se priorizará a los habitantes que residan en áreas de bajo o muy bajo del índice de desarrollo social.	Entre otros requisitos: Para el caso de mayores de edad proporcionar original y copia simple de identificación oficial (INE o IFE, licencia deconducir, cédula profesional o pasaporte vigente); en caso de no contar con ella por alguna cuestión relacionada con el estatus migratorio podrá presentar como documentos de identificación la Resolución que determine el reconocimiento de la condición de refugiado o la Tarjeta de Residente Permanente.
Otorgar, en el corto plazo, apoyo económico y capacitación para el trabajo, acceso a proyectos de ocupación temporal en acuerdos institucionales, recursos para su movilidad o asistencia técnica, equipamiento y asesoramiento para consolidar proyectos de autoempleo a la población desempleada o subempleada que sea habitante de la Ciudad de México de 16 años y más, y que enfrenta problemas para obtener empleo; facilitando con ello su acceso al trabajo digno.	Indica documentación para poblaciones indígenas, repatriadas, víctimas de trata, personas liberadas o preliberadas del Sistema de Justicia Penal de la Ciudad de México, población solicitante del reconocimiento de la condición de refugiada, refugiadas reconocidas y beneficiarias de protección complementaria y otros grupos en situación de discriminación. Población de origen extranjero.
Proporcionar el material de osteosíntesis, órtesis y prótesis, de acuerdo con la prescripción de los médicos tratantes de las unidades hospitalarias del Gobierno de la Ciudad de México con la finalidad de completar su atención médica a los beneficiarios de la Ley de Acceso Gratuito a los Servicios Médicos y Medicamentos (LAGSMMDF), candidatos a recibir el apoyo solicitado, a las personas residentes en la Ciudad de México que carecen de seguridad social laboral.	En los requisitos: identificación oficial del solicitante o beneficiario, la cual puede ser credencial de elector, licencia para conducir o identidad postal (tiene un costo de 55.00 pesos 00/100 M.N.). En caso de menores de edad, se deberá integrar acta de nacimiento. El responsable del menor de edad deberá anexar su identificación oficial (no especifica resolución de condición de refugio o similar).
Servicios sociales básicos (servicio médico de primer nivel de atención, baño, alimentación, ropa, lavado de ropa, cobijas, corte de cabello, valoración psiquiátrica y pernocta en el CSS) y canalizarlas a procesos de integración social, a través de las brigadas de intervención y el Centro de Servicios Sociales (CSS) del Instituto para la Atención a Poblaciones Prioritarias.	No se solicitará ningún documento oficial.
Garantizar el derecho a la alimentación de las poblaciones callejeras, adultos mayores, las personas en situación de vulnerabilidad, la población de los Centros de Asistencia e Integración Social, y a la población estudiantil de la Ciudad de México, Hogar CDMX, Acción Social Niñas y Niños Fuera de Peligro, así como a las personas derechohabientes del Centro de Servicios Sociales que dependen del programa Atención Integral, a través de la entrega de raciones de alimento adecuado, suficiente e inocuo, de forma gratuita en Comedores Públicos.	
Asesorías, cursos y talleres de capacitación presenciales para mujeres jefas de familia, jóvenes de entre 15 y 29 años y todas las personas que habiten en la Ciudad de México mediante el uso de herramientas de tecnologías de la información y la comunicación (TIC) con la finalidad de fortalecer e incrementar sus capacidades y conocimientos.	Menciona a la población migrante, pero no es la población objetivo principal. Favorecer la inclusión de las personas migrantes con un enfoque intercultural.

(Continúa)

Programas sociales de las secretarías de la Ciudad de México, 2019

Programa	Secretaría responsable de su ejecución	Población objetivo
Ciberescuelas en PILARES Ciudad de México 2019	Secretaría de Educación, Ciencia, Tecnología e Innovación	217 000 usuarios, preferentemente jóvenes mujeres y hombres de entre 15 y 29 años de edad y policías de los 35 sectores de policías donde se instalarán ciberescuelas; que deseen alfabetizarse, iniciar o continuar sus estudios de primaria, secundaria y bachillerato.
Talleres de Artes y Oficios Comunitarios 2019	Secretaría de Cultura	Habitantes pertenecientes a distintos grupos sociales de edades, género, origen étnico de las diferentes zonas de las 16 alcaldías de la ciudad, con prioridad en las zonas de menor índice de desarrollo social.
Promotores Culturales Ciudad de México 2019	Secretaría de Cultura	Niñas y niños, jóvenes, adultos y personas adultas mayores. Especialmente, los habitantes de zonas con índice de desarrollo social bajo o muy bajo.
Colectivos Culturales Comunitarios Ciudad de México 2019	Secretaría de Cultura	La población potencial en la ciudad de México es de 3 137 169 que son aquellos habitantes que viven en colonias con índice de desarrollo social bajo.

Fuente: Secretaría de Inclusión y Bienestar Social, *Programas Sociales de la Ciudad de México 2019 - Secretarías,* en <http://www.sideso.cdmx.gob.mx/index.php?id=784> y <http://www.sideso.cdmx.gob.mx/documentos/2019/secretarias/sibiso/8SIBISO_PAIPIPC.pdf>.

Programas sociales de las secretarías de la Ciudad de México, 2019

Beneficios	Dato complementario
Impartición de asesorías personalizadas y talleres a hasta 217 000 usuarios, preferentemente jóvenes entre 15 y 29 años de edad, y policías adscritos a los 35 sectores policiales en donde se instalarán ciberescuelas.	Menciona a la población migrante, pero no es la población objetivo principal. "La Ciudad de México garantizará la atención prioritaria para el pleno ejercicio de los derechos de las personas que debido a la desigualdad estructural enfrentan discriminación, exclusión, maltrato, abuso, violencia y mayores obstáculos para el pleno ejercicio de sus derechos y libertades fundamentales. Reconoce como grupos de atención prioritaria, al menos y de manera enunciativa a: las mujeres, las niñas, niños y adolescentes, las personas jóvenes, personas mayores, personas con discapacidad, personas LGBTTTI, personas migrantes y sujetas de protección internacional, víctimas de violaciones a los derechos humanos o de la comisión de delitos, personas en situación de calle, personas privadas de su libertad, personas que residen en instituciones de asistencia social, personas afrodescendientes y personas de identidad indígena".
Talleres de artes y oficios a 50 000 habitantes de las 16 alcaldías.	Menciona a la población migrante, pero no es la población objetivo principal. "La Ciudad de México garantizará la atención prioritaria para el pleno ejercicio de los derechos de las personas que debido a la desigualdad estructural enfrentan discriminación, exclusión, maltrato, abuso, violencia y mayores obstáculos para el pleno ejercicio de sus derechos y libertades fundamentales. Reconoce como grupos de atención prioritaria, al menos y de manera enunciativa a: las mujeres, las niñas, niños y adolescentes, las personas jóvenes, personas mayores, personas con discapacidad, personas LGBTTTI, personas migrantes y sujetas de protección internacional, víctimas de violaciones a los derechos humanos o de la comisión de delitos, personas en situación de calle, personas privadas de su libertad, personas que residen en instituciones de asistencia social, personas afrodescendientes y personas de identidad indígena".
Vincular a los habitantes de las 16 alcaldías con las actividades artísticas y culturales a implementar.	La población beneficiaria del programa social "Promotores Culturales Ciudad de México 2019" es menor a la población objetivo de acuerdo al Artículo 11 "Ciudad Incluyente" de la Constitución Política de la Ciudad de México que establece: "La Ciudad de México garantizará la atención prioritaria para el pleno ejercicio de los Derechos de las personas que debido a la desigualdad estructural enfrentan discriminación, exclusión, maltrato, abuso, violencia y mayores obstáculos para el pleno ejercicio de sus derechos y libertades fundamentales. Reconoce como grupos de atención prioritaria, al menos y de manera enunciativa a: las mujeres, las niñas, niños y adolescentes, las personas jóvenes, personas de identidad indígena, personas mayores, personas con discapacidad, personas LGBTTTI, personas migrantes, víctimas de violaciones a los derechos humanos o de la comisión de delitos, personas en situación de calle, personas privadas de su libertad, personas que residen en instituciones de asistencia social y personas afrodescendientes".
Promover mediante la implementación de 300 proyectos artísticos culturales que fomenten procesos organizativos, el diálogo y la reflexión en torno al desarrollo cultural comunitario a través de más de 900 actividades que propiciarán el acceso a la cultura y el ejercicio de los derechos culturales entre los habitantes de la Ciudad de México durante el año 2019.	La población beneficiaria del programa social "Promotores Culturales Ciudad de México 2019" es menor a la población objetivo de acuerdo al Artículo 11 "Ciudad Incluyente" de la Constitución Política de la Ciudad de México que establece: "La Ciudad de México garantizará la atención prioritaria para el pleno ejercicio de los Derechos de las personas que debido a la desigualdad estructural enfrentan discriminación, exclusión, maltrato, abuso, violencia y mayores obstáculos para el pleno ejercicio de sus derechos y libertades fundamentales. Reconoce como grupos de atención prioritaria, al menos y de manera enunciativa a: las mujeres, las niñas, niños y adolescentes, las personas jóvenes, personas de identidad indígena, personas mayores, personas con discapacidad, personas LGBTTTI, personas migrantes, víctimas de violaciones a los derechos humanos o de la comisión de delitos, personas en situación de calle, personas privadas de su libertad, personas que residen en instituciones de asistencia social y personas afrodescendientes".

Fuentes consultadas

Bolaños, Ángel, "Con propuestas da por concluida labor de la SEDEREC su actual titular", *La Jornada*, 24 de octubre de 2018, p. 34.Botey, Carlota *et al.*, *Caminando con los migrantes. La experiencia del Gobierno del Distrito Federal*, Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las comunidades, Dirección de Atención a Huéspedes, Migrantes y sus Familias y Alternativas de Desarrollo en el Campo y la Ciudad, A.C., 2011, en <http://imumi.org/attachments/article/72/Caminando_con_migrantes_SEDEREC.pdf>.

Comisión de Interculturalidad y Movilidad Humana, *Modelo de Atención Integral para Migrantes objetivo la 1° Sesión Ordinaria de la Comisión de Interculturalidad y Movilidad Humana*, 12 de abril de 2018, en <https://www.sepi.cdmx.gob.mx/comunicacion/nota/modelo-de-atencion-integral-para-migrantes-objetivo-la-1-sesion-ordinaria-de-la-comision-de-interculturalidad-y-movilidad-humana>.

Comité Coordinador para la elaboración del Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos, "*Capítulo 34. Derechos de las personas migrantes y refugiadas*" en *Diagnóstico de derechos humanos del Distrito Federal*, 2018, pp. 811-833.

Consejo Nacional de Población y El Colegio de la Frontera Norte A.C., *Prontuario sobre movilidad y migración internacional en la frontera sur de México*, Ciudad de México, 2018.

Constitución Política de la Ciudad de México, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 2017.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada originalmente en el *Diario Oficial de la Federación* del 5 de febrero de 1917.

El Andén, "Desde 2017 la CDMX fue reconocida como ciudad santuario de migrantes", *El Andén*, 22 de octubre de 2018, en <https://elanden.mx/item-Desde-2017-la-CDMX-fue-reconocida-como-ciudad-santuario-de-migrantes2018221034>.

Fundación BBVA Bancomer A.C. y Consejo Nacional de Población (CONAPO), *Anuario de migración y remesas*, BBVA Bancomer y CONAPO, México, abril 2014.

_____, *Anuario de migración y remesas*, BBVA Bancomer y CONAPO, México, diciembre 2015.

_____, *Anuario de migración y remesas*, BBVA Bancomer y CONAPO, México, diciembre 2016.

_____, *Anuario de migración y remesas*, BBVA Bancomer y CONAPO, México, junio 2017.

_____, *Anuario de migración y remesas*, BBVA Bancomer y CONAPO, México, julio 2018.

Gaceta Oficial de la Ciudad de México del 18 de enero de 2019, *Aviso por el que se dan a conocer las reglas de operación del programa "Ciudad Hospitalaria y Movilidad Humana" 2019*, Administración Pública de la Ciudad de México, pp. 341-356.

_____ del 21 de enero de 2015, *Acuerdo por el que se aprueba el Programa Sectorial de Hospitalidad, Interculturalidad, Atención a Migrantes y Movilidad Humana para el Distrito Federal 2013-2018,* pp. 8-30.

_____ del 18 de enero de 2019, Administración Pública de la Ciudad de México, pp. 5-624.

Gendes A.C., *Revisión crítica sobre la atención de las y los servidores públicos a la población migrante. Diagnóstico,* Ciudad de México, Gendes A.C., 2013.

Iniciativa con Proyecto de Constitución Política de la Ciudad de México que remite el C. Jefe de Gobierno, Miguel Ángel Mancera Espinosa, Ciudad de México, 15 de septiembre 2016.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Encuesta Intercensal 2015. Principales resultados*, México, inegi, 2015.

Ley de Interculturalidad, Atención a Migrantes y Movilidad Humana en el Distrito Federal, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* del 7 de abril de 2011.

Ley de Migración, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 25 de mayo de 2011.

López, M., *El Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal en materia de derechos de las personas migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo* (Folleto de divulgación para la vigilancia social), Solar, Servicios Editoriales, S.A. de C.V., 2010.

Marzorati, Roberta y Marconi Giovanna, "Gobernar la migración y la diversidad urbana en la Ciudad de México. Una reflexión crítica a partir de la ley de Interculturalidad", *Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana*, vol. 26, núm. 52, 2018, p.149-166.

Marzorati, Roberta, *Boletín. Gobernar la migración en la Ciudad de México: la Ley de interculturalidad, atención a migrantes y movilidad humana en el Distrito Federal*, Observatorio de Legislación y Política Migratoria, 13 de febrero de 2017.

Roa W., "Tras reestructura, así quedan las Secretarías del gcdmx", *Excelsior*, 2019, en <https://www.excelsior.com.mx/comunidad/tras-reestructura-asi-quedan-las-secretarias-del-gcdmx/1288196>.

Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo del Gobierno de la ciudad de México, *Programas Sociales para población migrante en la Ciudad de México: Identificación de buenas prácticas y recomendaciones en materia de inserción laboral,* styfe y Oficina de la Organización Internacional del Trabajo para México y Cuba, 2018.

Secretaría Ejecutiva del Mecanismo de Seguimiento y Evaluación del Programa de Derechos Humanos de la Ciudad de México, "Derechos de las personas migrantes y sujetas de protección internacional", tomo 5, capítulo 26, *Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos de la Ciudad de México 2016-2021*, México, semsepdhcdmx, 2016, pp. 351-427.

Sheinbaum, Claudia, *Programa de Gobierno 2019-2024*, Gobierno de la Ciudad de México, Ciudad de México, 12 de abril de 2019, en <https://plazapublica.cdmx.gob.mx/uploads/decidim/attachment/file/1/Plan_Gob_2019-2024.pdf>.

Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren a personas migrantes y sujetas de protección internacional*, scjn, 2015.

_____, *Palabras del Ministro Luis María Aguilar Morales, presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (scjn) y del Consejo de la Judicatura Federal (cjf), durante la inauguración del 4º Foro Regional en Materia de Migración y Protección Internacional. Desafíos en el acceso a la justicia para niñas, niños y adolescentes en contexto de movilidad*, Dirección General de Comunicación y Vinculación Social, 19 de octubre de 2018, en <https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/discurso_ministro/documento/2018-10/19OCT18-INAUGURACI%C3%93NCUARTOFOROREGIONALENMATERIADEMIGRACI%C3%93NYPROTECCI%C3%93N%20INTERNACIONAL.pdf>.

Personas migrantes y sujetas de protección internacional se terminó de imprimir el 7 de diciembre de 2019 en Talleres Gráficos de México, Avenida Canal del Norte 80, colonia Felipe Pescador, 06280, Ciudad de México. El cuidado de la edición estuvo a cargo de Itzel Amieva Pérez. El tiro consta de 2 000 ejemplares impresos en papel bond de 90 gramos y forros en cartulina sulfatada de 12 puntos. Se utilizó la fuente tipográfica Frutiger.

En este volumen se aborda el tema de Personas migrantes y sujetas de protección internacional, particularmente en la Ciudad de México, debido a que es una entidad clave en la participación y reconocimiento de derechos de las personas en movilidad al ser un paso "obligado" para las personas extranjeras, ya que, aunque geográficamente no se sitúe en la ruta terrestre de las personas en tránsito, es común que las personas busquen acceder a sus derechos asentándose por un tiempo en la capital del país.

Asimismo, se describe cómo la Ciudad de México ha sido una de las pocas localidades que ha apoyado a las personas migrantes y refugiadas a facilitar trámites, como por ejemplo, documentos de identificación o brindar apoyos económicos para acceder a la documentación migratoria y a servicios de salud –a través del seguro popular–, a realizar trámites relacionados con el estado civil de las personas –esto en las oficinas centrales–, o proporcionar acceso al seguro de desempleo, entre otros.

Instituto Electoral de la Ciudad de México
Huizaches 25, colonia Rancho Los Colorines,
Tlalpan, 14386, Ciudad de México

www.iecm.mx