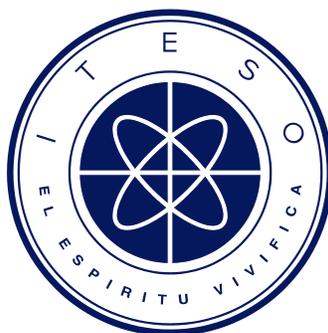


INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE OCCIDENTE

Reconocimiento de validez oficial de estudios de nivel superior según acuerdo secretarial 15018,
publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de noviembre de 1976.

Departamento de Estudios Sociopolíticos y Jurídicos

MAESTRÍA EN DERECHOS HUMANOS Y PAZ



Radiografía de la Política Migratoria en México **Ausencias y Realidades (1982-2018)**

Trabajo recepcional que para obtener el grado de

MAESTRA EN DERECHOS HUMANOS Y PAZ

Presenta: María Fernanda Medina Beltrán

Tutora: Adriana González Arias e Iliana Martínez Hernandez

San Pedro Tlaquepaque, Jalisco, diciembre de 2018.

Índice

Resumen	6
Introducción	7
México: de Estado de origen a territorio de tránsito	10
Objetivo General:	13
Objetivos específicos:	14
Contribución del estudio	14
Exposición conceptual.....	17
Metodología	28
Estructura y capítulos	37
Capítulo I	
Derechos Humanos y Migración: de la esfera internacional a la realidad mexicana	41
I.1 De la Revolución Francesa a los Instrumentos Internacionales de protección a los Derechos Humanos	42
I.2 Migración y derechos humanos	45
I.3 México en el contexto internacional	46
I.4 Migración en México. Breve recorrido histórico (Siglo XIX-2000)	50
I.5 11S y su impacto en las relaciones internacionales	55
I.6 Frontera sur de México: una muestra del mundo post 11S.....	58
I.7 Reflexiones	62
Capítulo II	
Política Migratoria en México. Avances y retrocesos en la protección de Niños, Niñas y Adolescentes no acompañados 1982-2000	63
II.1 Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988): Multilateralismo tradicional y surgimiento de nuevos actores	64
II.1.1 Dimensión simbólica	66
II.1.2 Dimensión procedimental.....	69
II.1.3 Actores.....	71
II.2 Carlos Salinas de Gortari (1988-1994): Multilateralismo tradicional	73
II.2.1 Dimensión simbólica	76
II.2.2 Dimensión procedimental.....	78
II.2.2.a Dimensión procedimental en el ámbito nacional	79
II.2.3 Actores.....	82
II.2.4 Reflexiones de un sexenio	85

II.3 Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000): Transiciones globales y nacionales	85
II.3.1 Dimensión simbólica	86
II.3.2 Dimensión procedimental.....	89
II.3.2.a Dimensión procedimental: nacional	94
II.3.3 Actores.....	99
II.3.4 Reflexiones de un sexenio	105
Capítulo III	
Administración Fox (2000-2006): desarrollo de una política migratoria.....	107
III.1 Dimensión simbólica.....	109
III.1.1 Dimensión simbólica: internacional.....	111
III.2 Dimensión procedimental	116
III.2.1 Dimensión procedimental: interamericano.....	122
III.2.1 Dimensión procedimental: nacional.....	124
III. 3 Actores	128
III.3.1 Actores: nacional.....	137
III. 4 Reflexiones de un sexenio.....	142
Capítulo IV	
Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012)	143
IV. 1 Dimensión Simbólica.....	145
IV. 2 Dimensión procedimental	157
IV.2.2 Dimensión procedimental: nacional.....	161
IV. 3 Actores	172
IV.4 Reflexiones de un sexenio.....	176
Capítulo V	
Enrique Peña Nieto (2012-2018)	177
V.1 Dimensión simbólica.....	178
V.1 Dimensión simbólica: nacional	182
V.2 Dimensión procedimental.....	182
V.2.1 Dimensión procedimental: internacional.....	193
V.3 Actores	199
V. 4 Reflexiones de un sexenio.....	208
VI. Conclusiones finales.....	210
Bibliografía	215

Acrónimos

AI	Amnistía Internacional
CDN	Comité de los Derechos del Niño
CDHFMC	Centro de Derechos Humanos Fray Matías de Córdova
CEAV	Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas
CEPAL	Conferencia Económica para América Latina y el Caribe
CIDE	Centro de Investigación y Docencia Económicas
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
CIPTMF	Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares
COLEF	Colegio de la Frontera Norte
COMAR	Comisión Mexicana de Ayuda a los Refugiados
CONAPO	Consejo Nacional de Población
CNDH	Comisión Nacional de Derechos Humanos
CVDT	Convención de Viena sobre el derecho de los tratados
HSD	Departamento de Seguridad Nacional
EM	Estaciones Migratorias
FLACSO	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
INM	Instituto Nacional de Migración
LM	Ley de Migración
NNA	Niñas Niños y Adolescentes
LGNNA	Ley General de los derechos de niñas, niños y adolescentes
OEA	Organización de Estados Americanos
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
ONU	Organización de Naciones Unidas
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
RE	Relator Especial
RRII	Relaciones Internacionales
SCJN	Suprema Corte de Justicia de la Nación
SF	Sin Fronteras
SCO	Sociedad Civil Organizada
UABC	Universidad Autónoma de Baja California
UPM	Unidad de Política Migratoria
WOLA	Oficina de Washington para Asuntos de América Latina
11S	Atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001

A todos los que estan en el camino.

Resumen

Esta investigación se centra en el estudio de la evolución legal en la protección de los derechos humanos del colectivo migrante; especialmente, aquellos relacionados con la protección de los niños migrantes no acompañados que viajan a través de México. El marco de tiempo se centra en los últimos 36 años, desde 1982 hasta 2018.

El objetivo general de este trabajo es desarrollar un estudio cualitativo que aborde la evolución de la incorporación, en la legislación nacional, de los tratados internacionales firmados por el gobierno mexicano sobre la migración. Analizar, desde una perspectiva histórica, los avances en la protección de los derechos humanos de los niños migrantes durante las últimas tres administraciones 2000-2018.

Este estudio está dividido en seis capítulos en los que trataré de explicar la evolución de la protección de los derechos humanos de los niños migrantes en México y la medida en que diferentes actores han participado en la evolución de dicha protección. Asimismo, analizaré la evolución de la dimensión simbólica en este tema. Finalmente, el progreso realizado en la dimensión procesal para la protección de los derechos humanos de estos colectivos mostrará, como indican Cecilia Bobes León y Ana Melisa Pardo Montaña (2016), la forma en que se ha construido la política de inmigración durante los últimos 35 años. años en México.

Palabras clave: migración, derechos humanos, niñas, niños y adolescentes no acompañados, niñez migrante, política migratoria.

Introducción

El ser humano contemporáneo es considerado una especie migratoria. No se puede estudiar la historia sin analizar la evolución de sus desplazamientos. En cada periodo histórico, las migraciones han tenido sus propias causas, implicaciones, significación, modalidades, relatos y retos. Así, por ejemplo, la migración de los siglos XVIII y XIX, enmarcada en el contexto de la industrialización (1760-1840)¹ no puede entenderse de la misma manera en la que se analizan, por ejemplo, los movimientos poblacionales de la década posterior al final de la Segunda Guerra Mundial (1945-1955): que generó más refugiados políticos² que todos los flujos migratorios trasatlánticos del siglo anterior (Campillo, 2008; Herrera, 2006).

Las migraciones de los últimos setenta años tendrán como telón de fondo dos mundos distintos, el mundo bipolar de la Guerra Fría (1947-1989) y un mundo multipolar, dinámico, capitalista y neoliberal que trataría de imponerse a finales del siglo XX y comienzos del XXI. Las guerras, los grandes cambios políticos, sociales y las crisis económicas así como los desastres naturales han generado importantes movimientos migratorios del Sur al Norte económico y geográfico³. Algunos autores⁴ afirman que estos desplazamientos se deben también a la división transnacional de trabajo y son inseparables del capitalismo neoliberal. Independientemente de las causas estructurales, familiares o

¹ Entre 1800 y 1924 el total de las migraciones intercontinentales fue de 60 millones, siendo EUA el principal destino. Entre 1776 y 1840 recibió alrededor de un millón de migrantes provenientes, un 90%, de Europa.

² Concepto asociado a la segunda mitad del siglo XX.

³ Los flujos migratorios sur-norte, norte-sur, sur-sur, este-oeste y oeste-este se refieren al norte y sur económicos y al este y oeste ideológicos.

⁴ Véase Raúl Prebisch.

personales que han impulsado este flujo migratorio, es evidente que cada día va en aumento y se diversifica (Campillo, 2008).

La migración es, definitivamente, el tema de nuestro tiempo. Si bien la los desplazamientos internos son los movimientos poblacionales más grande del mundo⁵, durante los últimos años los flujos de la migración -regular e irregular- internacional han incrementado y se han diversificado. Esto se ha constituido como un reto para los Estados de origen, tránsito, destino y retorno de migrantes: En el año 2000 la migración internacional se valuaba en 155 millones de personas, mientras que para el 2015 la cifra había alcanzado los 244 millones de migrantes internacionales: esto representa el 3.3% de la población mundial (OIM, 2018; Martínez y Ortega, 2015).

El grueso de los flujos migratorios ya no está conformado por europeos⁶, sino que el foco fundamental se ha trasladado a Latinoamérica, Asia y África. El creciente dinamismo migratorio ha generado que la diferencia entre lo que antes se consideraban Estados de origen, recepción o tránsito se vaya desdibujando hasta encontrarnos con países que, por sus características específicas, han pasado de ser países de origen a serlo también de destino y retorno⁷ así como de tránsito -generalmente identificados por compartir fronteras con países más desarrollados- como es el caso de México, Turquía o Marruecos (Arango, 2007; Withol de Wenden, 2013).

Al ser un fenómeno global, la migración, tiene un efecto en todas las regiones del mundo. Por ejemplo: durante el 2015 Europa y Asia recibieron, cada una, alrededor de 75

⁵ La Organización Internacional de las Migraciones estima que durante el 2015, había cerca de 740 millones de personas que habían migrado dentro de sus países (OIM, 2018).

⁶ Durante el siglo pasado, 9 de cada 10 migrantes internacionales eran europeos.

⁷ Los países de origen y destino también son conocidos como países expulsores y receptores respectivamente. (González Arias, 2017:20).

millones de migrantes en sus territorios; Norteamérica, por su parte, recibió a 54 millones de migrantes internacionales. A nivel Estado, según datos presentados por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) en el 2015, su país miembro que más migrantes internacionales recibió fue Alemania (2 millones), seguido por Estados Unidos (un poco más de 1 millón de personas). Es importante destacar que los datos presentados en la mayoría de las estadísticas internacionales no contemplan los flujos migratorios irregulares, es decir, aquellos que suceden fuera de las normas regulatorias oficiales de cada país. Teniendo esto en consideración, se puede deducir que esta situación es mucho más grande y compleja de lo que reflejan las estadísticas (OIM, 2018).

A pesar de que no existen datos concretos sobre el flujo de migración irregular en ninguna región del mundo, muchos países han invertido en seguridad fronteriza con la intención de monitorear (y detener) estos flujos. Así, debido al reforzamiento de las fronteras de los países de tránsito y destino se pueden llegar a realizar algunas estimaciones que son un primer acercamiento al problema. Por ejemplo, los reportes sobre las detenciones de migrantes irregulares emitidos por los cuerpos policíacos dedicados al mantenimiento del orden en las fronteras, ofrecen un primer dato relevante que refleja la magnitud y complejidad del tema.

Estos escenarios están integrados por diversos tipos de flujos migratorios, conformados por perfiles cada vez más heterogéneos, entre los que llama la atención la creciente incorporación de niñas, niños y adolescentes (NNA) no acompañados. En este texto se estudiará el avance en las políticas de protección a los menores en tránsito en la frontera sur de uno los Estados más complejos en la dinámica migratoria: México

(González Arias, 2017). De esta manera, a pesar de que este es nuestro objeto de estudio, la investigación realizada muestra que, en realidad, las políticas de protección a NNA no acompañados son muy recientes, ampliándose el marco de estudio en este trabajo al análisis global del marco regulatorio de la política migratoria de México desde la II Guerra Mundial hasta nuestros días haciendo especial hincapié a la protección de los NNA no acompañados cuando esta ha ido apareciendo, es decir, sobre todo a partir de la Administración del presidente Vicente Fox Quesada (2000-2006).

México: de Estado de origen a territorio de tránsito

A pesar de que la migración desde, entre y hacia Europa es muy diversa, el flujo migratorio que se ha generado a raíz del comienzo de lo que el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) ha clasificado como la mayor crisis humanitaria desde la Segunda Guerra Mundial, la crisis siria en el 2011, ha ocupado la mayor parte de la atención internacional⁸. Después de que la fotografía de Aylan Kurdi -un pequeño niño sirio de 3 años de edad que murió ahogado en una playa Turca- saliera en los medios y conmoviera al mundo, los reflectores se han volcado en el tema de los menores no acompañados en busca de refugio en Europa, que durante el 2015 fueron alrededor de 26,000 (Wall Street Journal, 2015; El Mundo, 2016).

A más de 12,000 kilómetros de estas playas, las fronteras mexicanas son escenario de una realidad análoga. Miles de menores migrantes realizan una peligrosa travesía hacia

⁸A pesar de los esfuerzos de algunos países de la Unión Europea -sobretudo Alemania y Suecia- por recibir a los refugiados, cabe mencionar que tan solo Turquía, Líbano y Jordania ya han recibido treinta veces la cifra Europea. Para más información Consultar: BBC Mundo, *Los países que verdaderamente cargan con el peso de la migración siria*.

el norte. La diferencia es que, en México, este fenómeno está vigente desde finales de los años setentas y se mantiene en aumento (Imaz, 2008).

En América, los flujos migratorios se han caracterizado tradicionalmente por estar compuestos por varones mayores de edad (entre 18 y 40 años) que parten hacia el norte geográfico y económico. Sin embargo, esta realidad se ha modificado en los últimos años. La caída de las dictaduras militares latinoamericanas conllevó una serie de transformaciones de todo orden de factores. En este sentido, la inestabilidad política y la desaceleración económica generaron que entre 1995 y 2000 América Latina fuera la región del mundo con mayor número de emigraciones. En el ámbito social se asistió, de manera paralela, a una reestructuración que tuvo como origen el aumento del vandalismo, la precariedad económica y falta de oportunidades educativas. Hacia 2005 existían alrededor de 6.7 millones de migrantes en toda América Latina (Santos, 2009; University of California: 2015).

Este fenómeno no solo impacta a quien se va, sino a sus familias -que se quedan atrás, desestructuradas y sin el sustento de quien inicia la travesía-; sus países, que desaprovechan el capital humano del migrante; las estructuras sociales de sus lugares de origen que, incluso, llegan a convertirse en pueblos fantasma; los países por los que transitan hasta llegar a su destino y los espacios a los que llegan para comenzar una nueva vida. Según un informe presentado en 2015 por la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) durante el 2015 transitaron por territorio mexicano cerca de 377, 000 migrantes centroamericanos con rumbo a Estados Unidos (FM4, 2014; UNICEF, 2006; OCDE, 2015).

En los últimos años, las constantes amenazas de muerte, así como el abuso sexual, acoso y presión de grupos delictivos y redes de trata -entre otros factores- en los lugares de origen han generado un incremento en la migración infantil que se abre camino por México en su intento de llegar a Estados Unidos. Durante el año 2014, una crisis humanitaria también fue declarada en relación a NNA no acompañados en la frontera norte mexicana. Desde el 2010, se había registrado un aumento sistemático de este flujo que transitaba por la geografía nacional; sin embargo, tan solo durante el verano del 2014, la Patrulla Fronteriza (PF) de Estados Unidos capturó a cerca de 60,000 menores no acompañados. Por su parte, Instituto Nacional de Migración (INM) reportó, durante todo ese año, la detención de 23,096 menores: 239% más que en el año anterior en el que se reportaron 9,630 casos (BBC, 2014; SEGOB, 2015).

Durante el 2015 la Patrulla Fronteriza (PF) detuvo a 149,000 migrantes centroamericanos en su frontera entre los que se encontraban numerosos niños, niñas y adolescentes no acompañados. A la par, también se ha observado un notable aumento de niños menores de 11 años que viajan solos por la geografía mexicana. Tan solo en 2016 cerca de 40,114 menores extranjeros fueron presentados ante el INM (OIM, 2018; OCDE, 2017; INM, 2014; UPM, 2017).

Ante el desafío de ser un país de origen, tránsito, destino y retorno, el gobierno mexicano se vio en la necesidad de reconocer, clasificar e incorporar estos flujos dentro de su marco jurídico. Dicha tarea era fundamental pues este grupo necesita, por la sensibilidad de su condición, una protección cada vez más amplia por parte del estado mexicano. Así mismo, cada perfil migratorio se enfrenta a distintos retos por lo que es importante que se

cuenta con instrumentos normativos que los reconozcan en sus particularidades y necesidades. Por ejemplo, no se enfrentan a los mismos retos los mexicanos que viven en Estados Unidos que quienes han sido repatriados y buscan su reintegración en la sociedad mexicana, que aquellos que están en tránsito por el país. En cuanto a estos últimos, tampoco se enfrentan a los mismos riesgos los adultos varones que las mujeres o los niños que viajan solos. Los menores no acompañados se encuentran en una situación de fragilidad y exposición muy alta y, por tanto, son quienes necesitan mayor protección por parte del Estado.

Cada perfil es parte del mosaico migratorio que debe ser legislado y atendido por el gobierno mexicano. ¿De qué manera el Estado mexicano ha articulado un diálogo entre los tratados internacionales firmados y ratificados en materia migratoria, el marco jurídico y su implementación durante los últimos 36 años?, ¿Qué actores y de qué manera han impactado en la evolución de la construcción de una política migratoria nacional e internacional?, ¿Qué tipo de procesos se han implementado para salvaguardar los derechos de los NNA?. En los siguientes capítulos se intentará dar respuesta a estas preguntas.

Objetivo General:

-Elaborar un estudio cualitativo con análisis de documentos que aborde la evolución de la incorporación a la legislación interna de los compromisos adquiridos por el Estado mexicano en temas migratorios para la construcción, entre diversos actores, de la política migratoria dirigida a NNA durante el periodo 2000-2018; para analizar los avances en la protección de los derechos humanos de este colectivo desde una perspectiva histórica.

Objetivos específicos:

1. Analizar el progreso histórico de los instrumentos internacionales en materia de niñez y migración más importantes firmados y ratificados por México desde 1945 al 2018 a fin de entender la evolución de relevancia dentro de la política nacional.
2. Estudiar la incorporación a la legislación interna de los tratados firmados y ratificados por México en materia de niñez y migración.
3. Estudiar, a través del modelo de análisis propuesto por Cecilia Bobes León y Ana Melisa Pardo Montaña (2016), las dimensiones simbólica y procedimental, así como la participación de actores estatales, no estatales y migrantes en la construcción de la política migratoria en el periodo 2000-2018 para evaluar la evolución en la protección de las niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados en su tránsito por México.

Contribución del estudio

El incremento de las Niñas, Niños y Adolescentes no acompañados en los flujos migratorios ha sido muy notorio en los últimos años. A pesar que, tanto la academia como la sociedad civil y el gobierno han hecho grandes esfuerzos por comprender, atender y proteger este movimiento, se han encontrado pocos estudios sobre este tema en comparación a las dimensiones que ha tomado este fenómeno. Tan solo en el 2016, el Instituto Nacional de Migración (INM) reportó que 40,114 menores fueron presentados ante la autoridad migratoria (SEGOB, UPM, 2016).

Actualmente México no solo es un país de origen o destino. El corredor migratorio entre México y Estados Unidos se ha convertido en el de mayor flujo a nivel mundial (13

millones de migrantes en 2013). El incremento de los flujos migratorios irregulares -sobre todo de centroamericanos hacia Estados Unidos- así como el endurecimiento de las políticas migratorias en el país vecino han ocasionado que el papel de México como país de tránsito y retorno sea cada vez mayor y más complejo (Banco Mundial, 2015; Withol de Wenden, 2013; CIDH, 2015).

Este estudio es un intento por comprender la creciente complejidad del papel desempeñado por el Estado mexicano como país de tránsito en la protección de las NNA migrantes no acompañados, en particular. Este flujo migratorio no es mayoritario y su incorporación al escenario político nacional es reciente; sin embargo, el análisis de su desarrollo proporciona un entendimiento de lo que ha sido la migración, en un amplio sentido, para México. Desde una perspectiva histórica se abordará la evolución en la protección de este colectivo migrante y se analizarán en profundidad los últimos tres sexenios que abarcan desde el presidente Vicente Fox hasta Enrique Peña Nieto (2000-2018).

Así mismo, se analizará el equilibrio de la posición del gobierno mexicano en la escena internacional en materia migratoria, así como las crecientes presiones ejercidas por distintos actores del interior y exterior de sus fronteras para otorgar más garantías a los NNA migrantes no acompañados. Si bien el tema del retorno es crucial para México debido al nivel de su flujo -la Unidad de Política Migratoria reportó que en 2016, cerca de 10,000 NNA mexicanos no acompañados fueron repatriados desde Estados Unidos-, como se mencionó anteriormente, este texto se centrará en la evolución de las medidas de protección

a los derechos humanos de los NNA migrantes extranjeros no acompañados en su tránsito por el territorio nacional que el estado mexicano ha adoptado (UPM, 2016).

A través de la firma y ratificación de distintos instrumentos internacionales, se sientan las directrices normativas que establecerán la estructura de protección a los derechos humanos -en este caso de los migrantes.⁹ La problemática en este sentido es que, en muchas ocasiones, los estados no cumplen con las normas internacionales o, en otros casos, fallan en su objetivo de salvaguarda a los derechos humanos durante su implementación, generando situaciones de abuso y discriminación. A pesar de esto, los esfuerzos por su ejecución de una manera sistemática y ordenada son de suma relevancia ya que ayudan a la conformación de una política migratoria.

Como indica Alejandro Anaya (2012), en gran parte del mundo existe una distancia abismal entre el comportamiento de los estados y las normas. Para modificar esta dinámica, distintos actores internacionales se han organizado en “redes transnacionales de promoción y defensa” de los derechos humanos, mismas que son más comunes en Estados con democracias débiles. A través del llamado “efecto boomerang” logran colocar temas de derechos humanos -que no son atendidos por los gobiernos- en el escenario internacional para que desde ahí se ejerza presión sobre el Estado. Dicha presión puede ser material o reputacional.

⁹ El andamiaje de normas internacionales basadas en derechos humanos se ha comenzado a construir desde 1948 pero especialmente desde las década de los setentas (Anaya, 2012).

Bobes y Pardo (2016) construyen una taxonomía que también contempla la participación de actores, tanto nacionales como internacionales. De acuerdo con las autoras, la Política Migratoria se construye a partir de la interacción de distintas esferas, conformadas por actores, dimensión simbólica y procedimental. En el caso de la protección a los derechos humanos de los migrantes, se estudiará la forma en la que el gobierno mexicano ha gestionado, como país de tránsito y destino, la atención a los menores una vez que se encuentran en suelo nacional.

Exposición conceptual

La migración es uno de los fenómenos sociales más investigados en los últimos tiempos. Si bien su primer estudioso, Ernest George Ravenstein (Siglo XIX)¹⁰, fue demógrafo y geógrafo, los flujos migratorios han logrado atraer la atención de distintas disciplinas que han enriquecido, desde sus diversos focos de análisis, el entendimiento de este proceso multifacético. Por ello, hablar de migración es hablar de temas económicos, demográficos, geográficos, medio ambientales, políticos y sociales, entre otros. De la misma manera, la terminología que envuelve el tema de estudio es tan amplia y variada como los flujos que la componen y las políticas que la regulan. Por esto, es necesario definir el tipo de migración a la que nos referiremos en este trabajo, así como a las teorías que intentan definir y explicar este proceso (Herrera, 2006).

¹⁰ A finales del siglo XIX presentó, ante la Royal Statistical Society, sus famosas “leyes de la migración”. Éstas fueron un primer intento por explicar los movimientos demográficos dentro y fuera de las fronteras.

Para dimensionar la magnitud del fenómeno migratorio y la relevancia que ha adquirido, diremos que la migración internacional en 1960 -77.1 millones de personas- era semejante a la población actual de Alemania, mientras que en 2010 -214 millones de personas- ya era mayor a la población actual de Brasil. Del total del flujo migratorio de 2010, cerca del 15 por ciento eran menores de 20 años. Estas cifras hacen evidente que la migración es uno de los temas más importantes de nuestros tiempos¹¹ (CINU, 2011; UNICEF, 2016; CONAPO, 2016; CIA WorldFactBook, 2017).

No existe un consenso general sobre el término migración, sin embargo, es establecido por la OIM como

“el movimiento de una persona o grupos de personas, ya sea a través de una frontera internacional o dentro de un estado. Es un movimiento poblacional que abarca cualquier tipo de movimiento de personas, independientemente de su longitud, composición y causas; incluye la migración de refugiados, personas desplazadas, migrantes económicos y personas que se desplazan para otros fines, incluida la reunificación familiar” (OIM, 2011: traducción propia).

Sin embargo, las discusiones teóricas sobre algunas características esenciales de este movimiento van más allá. Como señala Kingsley Davis, la tipología de la migración dependerá de los elementos que se decidan subrayar -como la temporalidad, distancia o factores económicos involucrados en el trayecto, entre otros. Distintos autores han fijado su foco en elementos geográficos, temporalidad, fines o metas perseguidas así como motivaciones, causas o vulnerabilidad, de la misma manera, será fundamental determinar si se cruza una frontera internacional o no. La migración en tránsito –destacada por su temporalidad y su vulnerabilidad- está vigente en la literatura académica desde los años

¹¹ De acuerdo con el ranking poblacional elaborado por la Agencia Central de Inteligencia Norteamericana (Julio, 2017) Alemania ocupa el lugar número 19 de la lista con un total de 81 millones de habitantes mientras que Brasil es el país número 5 con un total de 207 millones de habitantes.

ochenta. Empero, la constante atención mediática que ha recibido este grupo es relativamente reciente (OIM/COLEF, 2016; Herrera, 2006; Aikin y González, 2015).

Como indica González Arias (2014) la migración en tránsito es parte de un proceso migratorio más amplio. Sin embargo, tiene sus propias características que lo definen y acotan. La autora propone tres definiciones fundamentales para comprender la importancia de los elementos involucrados en este proceso: el social, el personal y el territorial.

“La migración de tránsito es el proceso social que resulta a partir de un flujo de personas migrantes que necesitan pasar por uno o varios territorios geográficos intermedios, entre su origen y el destino, donde están implicadas sus fronteras. Dicho proceso se configura por elementos que son condicionados por el contexto histórico y social en que se produce.”

El migrante en tránsito es el sujeto que realiza un trayecto de su proyecto migratorio por un país que no es su objetivo de destino final. Se puede ser migrante de tránsito por decisión propia o por coerción de la libertad personal, donde se ve obligado a realizar este tipo de migración.

El territorio de tránsito es un territorio definido por la necesidad del migrante para pasar por él de manera temporal y así lograr la trayectoria de migración entre su origen y el destino. El territorio de tránsito juega un doble papel, como instrumento para el tránsito y también de acogida transitoria.”
(González Arias, 2014: 46-47).

Apegándonos a las propuestas de la autora, podemos asegurar que México es un territorio en tránsito que miles de migrantes centroamericanos utilizan con el fin de llegar a su destino final: Estados Unidos. En los últimos años, este proceso social ha adquirido una relevancia considerable en la agenda política nacional ya que sus flujos han aumentado y se han incorporado nuevos sujetos como las niñas, niños y adolescentes no acompañados.

Algunos autores¹² sostienen que el punto más frágil de la protección de los derechos humanos en el mundo es, precisamente, el de los menores migrantes. Sin dejar de reconocer la gran variedad sujetos que conforman distintas categorías migratorias, este trabajo se centrará en el flujo más vulnerable de todos, el de los NNA no acompañados en tránsito por México y la normatividad que les protege (Santos Villareal, 2009).

Entenderemos por vulnerabilidad la propuesta elaborada por Karlos Pérez Armiño, quien la define como

“El nivel del riesgo que afronta una familia o individuo a perder la vida, sus bienes y propiedades o su sistema de sustento, ante una posible catástrofe. Dicho nivel guarda también correspondencia con el grado de dificultad para recuperarse después de tal catástrofe, la indefensión o falta de medios para afrontar la situación sin pérdidas perjudiciales” (Citado en Aikin y González, 2015).

Tan distintos son los retos a los que se enfrentan estos migrantes en tránsito por México que González Arias y Aikin Araluce (2015) han desarrollado cuatro tipos de perfiles¹³ basándose en el grado de vulnerabilidad al que se ven expuestos en su devenir por el país. Las autoras clasifican a los migrantes en la categoría de vulnerabilidad moderada, media, alta y extrema. Esta última está compuesta por mujeres que viajan en condiciones especialmente difíciles y los menores no acompañados. El tipo de reconocimiento que hacen las autoras—por vulnerabilidad— es de especial relevancia cuando hablamos de las niñas, niños y adolescentes no acompañados ya que, debido a su corta edad, se encuentran

¹² Ver Santos Villareal, 2009.

¹³ En un primer grupo de vulnerabilidad moderada a los hombres y mujeres, adultos y menores de edad que son mexicanos. En segundo lugar, se enfrentan a una vulnerabilidad media aquellos varones mayores de edad que, en su mayoría, son centroamericanos. Tercero, padecen una vulnerabilidad alta las mujeres con escasos recursos, los varones entre 18 y 25 años y entre 40 y 57 años, así como los menores acompañados.

en una situación especialmente compleja que debe de ser reconocida y atendida (González Arias y Aikin Araluce, 2017).

Para poder proteger los derechos de este colectivo es imperativo que se defina su composición y se reconozca su interés superior. Por un lado, entenderemos por Niñas, Niños y Adolescentes no acompañados lo estipulado en la Circular No. 001/2010 por la que se instruye el procedimiento para la atención de los Niñas, Niños y Adolescentes no acompañados del Instituto Nacional de Migración y que establece que éstos son “todas aquellas personas menores de 18 años que no estén acompañados por algún familiar consanguíneo de primer grado” (DOF 12/02/2010). Esta circular es el punto de partida para la protección de NNA no acompañados ya que define quiénes integran ese colectivo y es a partir de esto que se pueden comenzar a construir instrumentos para su protección¹⁴.

Por otro lado, para entender el interés superior de la niñez nos valdremos de la reforma al artículo cuarto constitucional de 2011. Publicada el 12 de octubre incorpora este concepto, retomado del principio 2 de la Convención sobre los derechos del niño (1989), y establece que:

“En todas las decisiones y actuaciones del Estado se velará y cumplirá con el principio del interés superior de la niñez, garantizando de manera plena sus derechos. Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral. Este principio deberá guiar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la niñez. Los ascendientes, tutores y custodios tienen la obligación de preservar y exigir el cumplimiento de estos derechos y principios.” (DOF, 12/10/2011).

¹⁴ En este documento el término NNA no acompañados así como el de menores migrantes y menores no acompañados se utilizarán indistintamente.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), por su parte, hace referencia al interés superior del niño y señala que todos los órganos jurisdiccionales, autoridades administrativas y órganos legislativos de todos los órdenes de gobierno tienen la obligación de incorporar este principio a todas las decisiones en las que estén involucrados los menores. Así mismo, señala que deberán de promover, respetar, proteger y garantizar sus derechos (CNDH, 2018).

Las distintas teorías que se aproximan al estudio del fenómeno migratorio lo abordan desde sus causas –relacionadas a elementos históricos estructurales- y/o desde sus factores. A su vez, las migraciones pueden estudiarse desde un nivel de análisis micro o macro. Los países anglosajones se han decantado por el estudio micro, que las entiende como un elemento compensador para restablecer el equilibrio social, mientras que el nivel macro las ve como un elemento de cambio social. Estos procesos se han abordado desde distintos enfoques: económico, social, político, demográfico y sociológico –entre otros-. (Herrera, 2006).

Si bien este trabajo no pretende hacer un análisis de las razones por las cuales los NNA no acompañados salen de sus países hasta llegar a la Frontera Sur de México, éstas serán determinantes para comprender la complejidad del fenómeno al que se enfrenta el gobierno mexicano. La teoría de causación acumulativa, planteada por Gunnar Myrdal y ampliada por Douglas Massey, establece que la migración es un fenómeno auto-sostenido y auto-perpetuador. Mantiene que las migraciones generan procesos socioeconómicos que van generando y perpetuando una cultura de emigración a través de la ampliación de redes así como “la privación relativa, el desarrollo de una cultura de la emigración, una

distribución perversa del capital humano y la estigmatización de los trabajos que suelen realizar los inmigrantes” (Massey et al., 1998; citado en Arango, 2003).

A pesar de que las migraciones pueden estudiarse desde el lente de cualquier otra teoría, todas ellas se enfrentan a la limitación que su propio foco de estudio les genera al intentar entender la “imagen completa”. Como sostiene Arango en su texto “La explicación teórica de las migraciones: luz y sombra”, probablemente el mayor reto al que se enfrenta el estudio de las migraciones es la gran diversidad de contextos socioeconómicos y culturales así como procesos, formas, motivaciones y actores involucrados (Arango, 2003).

Los procesos migratorios no son construidos únicamente desde el migrante sino que, como menciona Arango, hay una gran variedad de actores entre los que se encuentran los Estados -y con éstos, los procesos y políticas migratorias que implementan en sus territorios- así como las posturas que asumen como actores del tablero internacional. Ahora bien, las Relaciones Internacionales no son lo mismo que Política Exterior. Sin embargo, la manera en la que se entienden las Relaciones Internacionales será de gran ayuda para comprender la Política exterior que un Estado asume sobre determinados temas (Covarrubias, 2008).

Sin intención de hacer un recorrido histórico desde lo que muchos consideran el inicio de las Relaciones Internacionales¹⁵ (Paz de Westfalia de 1648), la institución de la disciplina en 1919 o los debates teórico-metodológicos más sustantivos y sustanciales del

¹⁵ En su obra “Principios de moral y legislación” de 1789, Jeremy Bentham acuñó el término de Relaciones Internacionales, refiriéndose a éstas como el vínculo entre los Estados y el Sistema Internacional.

siglo XX, hablaremos de los sucesos que, desde los años sesenta comenzaron a conformar las bases de nuevas formas de entender las relaciones internacionales (Ochoa, Schiavón y Tawil, 2014).

La Guerra de Vietnam, la caída del sistema de Bretton Woods y el fin del patrón oro/dólar así como el boicot petrolero de los países de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) marcaron una nueva etapa en el estudio de las Relaciones Internacionales. Algunos expertos del tema comenzaron a plantearse que el poder no era lo único que determinaba el comportamiento de los Estados, sino que había que considerar otras variables como la economía, actores no gubernamentales, instituciones o regímenes internacionales para poder comprender el tablero internacional. Así, surge un debate que dominaría el mundo de las relaciones internacionales hasta finales de la década de los ochenta, el neorrealismo y el neoliberalismo institucional. Así mismo, surgieron enfoques como el marxismo, teoría general de sistemas, teorías institucionales, feminismo y posmodernismo, por mencionar algunas (Ochoa, Schiavón y Tawil, 2014; Bravo y Sigala, 2014).

Finalmente, durante los años noventa surge un nuevo enfoque que contemplaba, los valores, las ideas, las percepciones y la identidad como elementos fundamentales para explicar los fenómenos del escenario internacional. Así, el constructivismo pretendía estudiar los aspectos del mundo en construcción después de la Guerra Fría (Ochoa, Schiavón y Tawil, 2014; Bravo y Sigala, 2014).

Para el constructivismo las estructuras sociales son clave para el entendimiento de las relaciones internacionales. Como indica Alexander Wendt, las estructuras están

compuestas de entendimientos intersubjetivos, recursos materiales y práctica. El primero de estos factores hace referencia a las ideas que son socialmente aceptadas, difundidas y compartidas. No se está hablando de las percepciones de un solo individuo, sino de la colectividad y cómo ésta entiende su mundo. Los recursos materiales indican que los objetos deben de ser dotados de ideas para tener un significado y, finalmente, la práctica es lo que hace que las estructuras sociales existan ya que si los actores no las reproducen, éstas dejarían de existir. Ahora bien, las estructuras sociales no son inamovibles, tienen vida, evolucionan (Bravo y Sigala, 2014).

El constructivismo sostiene que los agentes y las estructuras se constituyen mutuamente. La conducta de los actores está determinada por las estructuras normativas que, a su vez, son reproducidas por las acciones de los actores. Por su parte, lo fundamental de las normas es la manera en la que se definen y que están basadas en principios, mismos que pueden cambiar y modificar las instituciones e identidades. Este cambio se verá reflejado en el actuar de los gobiernos. Las principales corrientes dentro del constructivismo, como señalan Schmitz y Sikkink, son: por un lado, la que otorga un papel central al Estado, que decidirá si adopta o no una norma, sin la necesidad de creer en ella ya que puede hacerlo solo en búsqueda de legitimidad; por otro lado, se encuentra la corriente que da más peso a los actores no estatales, a quienes llama “empresarios de la norma” ya que éstos velarán por promoverla de manera transnacional, el cambio se produce desde abajo (Covarrubias, 2014).

Juan Artola (2006) establece que los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 supusieron, en el escenario de las relaciones internacionales, la necesidad de combinar

postulados de las distintas teorías para entender cómo interactúan las redes, actores transnacionales, las ideas, las normas y el poder. Como se verá más adelante, en el caso de la conformación de una política migratoria en México, esto también es verdadero.

Si bien el constructivismo tiene un enfoque estado-céntrico, no deja de contemplar la pluralidad de actores en las relaciones internacionales. Como apunta Covarrubias (2014), el estudio de la política exterior de un país puede abordarse desde distintas teorías. Sin embargo, la incorporación del factor de derechos humanos requiere utilizar determinado tipo de lentes analíticos que no busquen ganancias relativas en términos de poder: la instauración de la agenda liberal¹⁶ (después del fin de la Guerra Fría) se basa en tres pilares: derechos humanos, democracia y libre comercio.

La adhesión de los derechos humanos a la agenda internacional desde mediados del siglo pasado y su paulatina evolución ha generado que este tema sea cada vez más relevante para los actores estatales del tablero internacional. Al ser un pilar del nuevo orden mundial, los estados no pueden permitirse quedar fuera de la implementación en la protección de los derechos ya que eso repercutiría en su integración en el orden internacional en los otros dos aspectos. Como se ha visto, la política exterior ha sido tradicionalmente delineada por los Estados, sin embargo existen otros actores que pueden llegar a repercutir en ella (Bravo y Sigala, 2014).

¹⁶ Aquí se hace referencia a la implementación de la agenda liberal como ideología, no como teoría de las Relaciones Internacionales.

Los límites entre los intereses internacionales y domésticos se han ido desdibujando, ganándose así el nombre de actores o jugadores “intermésticos”. Este término surge de la pluma de Peter Gourevitch a finales de los años setenta. El autor observa la relación entre la política internacional y las estructuras domésticas como parte de un sistema interactivo y sostiene que el sistema internacional no es una consecuencia de las políticas y estructuras domésticas, sino su causa. Estos dos elementos, relaciones internacionales y política doméstica, están tan interrelacionados que deben de analizarse simultáneamente. Con la creciente conformación de agendas tanto con temas de relevancia internacional como interna, esta propuesta es muy útil para el análisis de la implementación de la política exterior. Hoy en día, el narcotráfico, el terrorismo y la migración, son parte de lo que se conoce como temas intermésticos (Gourevitch, 1978; La Porte, 2012; SRE, 2006).

En el caso mexicano, las redes del narcotráfico así como la incorporación del secuestro de migrantes irregulares a sus fuentes de financiamiento dejarán muy clara esta vinculación de intereses internacionales y domésticos, sobretodo en la elaboración de una política migratoria.

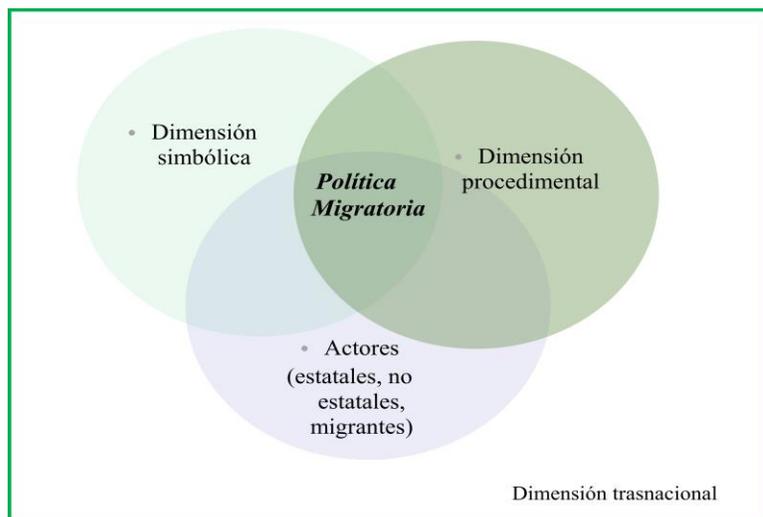
Metodología

Existen diversos modelos que analizan la interacción del Estado y los actores no estatales como la sociedad civil organizada y organizaciones no gubernamentales, entre otros, así como la relación entre los asuntos internos e internacionales y la evolución de la política exterior.

Algunos ejemplos el llamado “efecto boomerang” se refiere a la manera en la que las redes o empresarios de la norma, logran colocar temas de derechos humanos, que no son atendidos por los gobiernos, en el escenario internacional y, desde ahí, regresa a ejercer presión material o reputacional sobre el Estado. El Modelo de Espiral, propuesto por Rise, Ropp y Sikkink, proporciona un marco para analizar la transformación de una política doméstica, pasando de la represión al “comportamiento consistente con la norma”. (García y Griego, 2008; Anaya, 2012; Covarrubias, 2014).

Compartiendo algunas premisas con estos modelos, Bobes y Pardo (2016) establecen que la política migratoria se refleja en un escenario nacional y uno transnacional y que se construye a partir de la confluencia de tres esferas. La política migratoria entonces, se formará a raíz de una dimensión simbólica, una dimensión procedimental y diversos actores que pueden ser estatales y no estatales así como los propios migrantes. Estas esferas conforman el siguiente modelo de análisis que guarda una similitud con los entendimientos subjetivos, recusos materiales y prácticas mencionados por Wendt:

Imagen 1. Modelo de conformación de la Política Migratoria propuesto por Velia Cecilia Bobes León y Ana Melisa Pardo Montaña.



Fuente: Velia Cecilia Bobes León y Ana Melisa Pardo Montaña, *Política Migratoria Mexicana. Legislación, imaginarios y actores*, 2016, pg. 16.

La dimensión procedimental hace referencia a los marcos legales. La dimensión simbólica se refiere al imaginario social que existe sobre la migración y los migrantes así como los discursos culturales identitarios, oficiales y los contra discursos. En los siguientes apartados se contemplará dentro de la dimensión procedimental a las leyes, procedimientos y regulaciones sobre gestión y ordenamiento migratorio; dentro de la dimensión simbólica se contemplarán los lineamientos contemplados dentro del Plan Nacional de Desarrollo de cada sexenio y la política exterior en materia de derechos humanos. Finalmente, en la sección de actores, se incluirán los reportes publicados por organizaciones no gubernamentales, visitas, reportes y recomendaciones emitidas por organismos intergubernamentales y, finalmente, las recomendaciones emitidas por la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Finalmente, los actores se clasifican principalmente entre estatales –instituciones gubernamentales, partidos políticos, legisladores y funcionarios– y no estatales – Organizaciones de la Sociedad Civil, empresarios, academia, migrantes, etc–. El diálogo de las políticas migratorias con el exterior abarca una dimensión trasnacional (Bobes y Pardo, 2016).

En este trabajo se utilizará el modelo propuesto por Bobes y Pardo para estudiar la evolución de la Política Migratoria en México enfocada en la atención de NNA migrantes no acompañados en tránsito durante el periodo 2000-2018 y sus antecedentes desde 1982.

Los reportes e informes sobre los flujos migratorios y las violaciones a sus derechos humanos en México así como las recomendaciones emitidas por la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) y la apertura del gobierno a recibir visitas de distintos organismos intergubernamentales de derechos humanos son fundamentales para entender el desarrollo de la dimensión simbólica en el complejo escenario migratorio nacional. Es importante recalcar que, en el estudio de esta dimensión no se pretende realizar un análisis del discurso sino una observación de su narrativa.

Por su parte, para entender la dimensión procedimental se analizará la evolución de la firma y ratificación de los tratados internacionales enfocados a derechos humanos de migrantes y niños de los que México es parte. Así mismo, la manera en la que dichos tratados han descendido en el ordenamiento jurídico mexicano hasta convertirse en leyes, normas y lineamientos será una guía en el entendimiento de las prioridades que cada administración ha tenido para con los derechos humanos.

Finalmente, tomando en consideración que, tanto la dimensión procedimental como la simbólica, no podrían ser sin la existencia de distintos actores que las conforman y las impulsan. En este escenario migratorio confluyen distintos protagonistas –polleros, narcos, migrantes, sociedad civil, gobierno, academia- en distintos niveles –local, nacional e internacional-. En este sentido, se analizarán distintas estadísticas sobre los flujos migratorios, así como las acciones y trabajos de investigación presentados por la academia, sociedad civil y gobierno (nacionales e internacionales) que han impulsado el desarrollo de los instrumentos de protección a los NNA migrantes.

Sociedad Civil

Muchas Organizaciones de la Sociedad Civil, tanto a nivel nacional como internacional, han dedicado sus esfuerzos a la atención y estudio del fenómeno migratorio en México. Sin embargo, para el tema de los NNA no acompañados en la frontera sur de México (Chiapas) destacan diversos albergues de atención como por ejemplo: Albergue de Migrantes Jesús el Buen Pastor, Casa del Migrante Scalabrini (Tapachula), Casa del Migrante Hogar de la Misericordia (Arriaga), Casa Mambré (Comitán) entre otros. Asimismo sobresale Sin Fronteras, Amnistía Internacional, y el Centro de Derechos Humanos Fray Matías de Córdova, entre otras organizaciones que han desarrollado trabajos sobre la situación de los migrantes en los principales centros de detención del país, entre los que se encuentra, por supuesto, Chiapas. Por su parte, la Red de Documentación de las Organizaciones Defensoras de Migrantes (REDODEM) reúne los esfuerzos de distintas organizaciones que se dedican a la atención de migrantes en tránsito, generando reportes anuales en los que arrojan luz sobre las rutas utilizadas y las distintas violaciones a los

derechos humanos que sufren en su tránsito (Sin Fronteras 2005, 2007, 2009, 2010, 2012, 2016; CDHFMC, 2009, 2012, 2013, 2017; OIM, 2017).

A nivel internacional organizaciones como Amnistía Internacional y Médicos Sin Fronteras han dedicado parte de sus esfuerzos al análisis del escenario general sobre la travesía por México de los migrantes centroamericanos (Honduras, Guatemala y El Salvador). Por su parte, la Oficina de Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA) ha dedicado algunos de sus estudios a la situación de derechos humanos en México en general y sobre migración y seguridad fronteriza en particular (Amnistía Internacional, 2015, 2016, 2017; Médicos sin Fronteras, 2017; WOLA, 2008, 2015, 2017).

Academia

El tema migratorio ha tomado tal relevancia que está presente en, básicamente, todas las instituciones referenciales de investigaciones políticas y sociales del país. Debido a la extensión de su estudio, en este apartado únicamente se mencionarán algunos ejemplos que abonaron a la presente investigación.

En el escenario nacional confluyen investigadores y expertos en temas migratorios tan diversos como los flujos que componen este fenómeno. Sin embargo, para efectos de este trabajo sobresalen los estudios de: Roberto Herrera Carassou, académico de la UNAM, quien arroja luz sobre las perspectivas teóricas en el estudio de las migraciones. Desde el CIDE, académicos como Jorge Schiavón, Jorge Chabat y Sonjia Wolf abordan, entre otros, el binomio relaciones internacionales-migración y seguridad-migración. Investigadores del ITESO como Olga Aikin Araluce, Alejandro Anaya, Adriana González Arias e Iliana

Martínez, entre otros, enmarcan sus trabajos en las distintas aristas de los procesos migratorios como migración en tránsito, migraciones internacionales, derechos humanos y redes transnacionales de defensa. Así mismo, han colaborado en proyectos de análisis de los retos de la política migratoria en México de la mano de fundaciones como la Konrad Adenauer Stiftung (KAS).

Cabe destacar el trabajo de otro experto en Relaciones Internacionales cuyos balances y perspectivas de la política exterior de México ofrecen un enfoque creativo sobre el escenario político nacional. Rafael Velázquez Flores, de la Universidad Autónoma de Baja California (UABC) estudia también el nexo entre seguridad nacional y migración en las relaciones de México y Estados Unidos.

Por su parte Jorge Bustamante, del Colegio de la Frontera Norte (COLEF), ha centrado su investigación en derechos humanos y migraciones internacionales. Durante su periodo como Relator Especial de la Organización de Naciones Unidas (ONU) para los derechos humanos de los migrantes (2005-2011) impulsó el tema migratorio en la Agenda Nacional. Así mismo, las autoras en cuya taxonomía sobre política migratoria está inspirada esta investigación y cuyo recorrido académico en el tema es considerable, Cecilia Bobes León y Ana Melisa Pardo Montaña, son investigadoras de FLACSO y de la UNAM respectivamente.

Finalmente, el trabajo de Elizabeth Kennedy¹⁷ analiza los motivos por los cuales los menores de edad están huyendo de sus países de origen así como en las necesidades tanto de los niños migrantes como de los refugiados. Si bien el propósito de este trabajo no es estudiar los factores de expulsión de los NNA en Centroamérica, el trabajo de Kennedy, es sustancial para comprender el incremento de este flujo migratorio en tránsito por México y la realidad que ha llevado a estos menores a abandonar el triángulo del norte (conformado por Guatemala, Honduras y El Salvador).

Gobierno

Para completar el análisis sobre la evolución e impacto de las políticas migratorias en México es imprescindible contemplar los principales instrumentos que ayudan a formar un marco normativo sobre el tema así como las instituciones gubernamentales encargadas de la formulación e implementación de la política migratoria y de la atención a los niños, niñas y adolescentes no acompañados en México. A pesar de que no se ha elaborado una normatividad que específicamente verse sobre los NNA migrantes no acompañados en tránsito, hay ciertos instrumentos internacionales y nacionales que pueden ayudar a su protección. Los más relevantes para este estudio son:

¹⁷ Consultora del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) durante el 2015 y asesora legal migratoria.

Tabla 1. Principales instrumentos internacionales y nacionales para la protección de NNA (1969-2014).

Instrumento	Año
Internacional	
Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados	1969
Convención sobre los Derechos del Niño	1989
Convención Internacional sobre la protección de derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares	1990
Nacional	
Ley de Migración	2011
Ley sobre Refugiados, protección complementaria y asilo político	2011
Ley General de los derechos de niñas, niños y adolescentes	2014

*Elaboración propia.

Sobre las instituciones responsables de la protección a los derechos de los migrantes, la Ley de Migración-publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de mayo del 2011- contempla tres autoridades migratorias (Secretaría de Relaciones Exteriores y el Instituto Nacional de Migración, que depende de la Secretaría de Gobernación) y cinco autoridades auxiliares (Secretaría de Turismo, Secretaría de Salud, Procuraduría General de la República, Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia e Instituto Nacional de las Mujeres) que son clave para la formulación e implementación de la política migratoria así como para la protección de los derechos humanos de los migrantes.

Así mismo, es de vital importancia considerar el papel que desarrollan tanto el ejército como la marina y la policía federal, estatal y municipal que, si bien no están contempladas explícitamente en la Ley de Migración como entidades dotadas de facultades, si tienen un papel ejecutorio relevante ya que, en muchas ocasiones, son ellos quienes detienen a los migrantes indocumentados.

La Secretaría de Gobernación (SEGOB) es la encargada de formular y dirigir la política migratoria del país, mientras que el Instituto Nacional de Migración (INM) es el órgano administrativo encargado de instrumentar esa política. En este sentido, es responsable de la ejecución, control y supervisión de las acciones llevadas a cabo por las autoridades migratorias. En tercer lugar, la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) es la entidad encargada de promover la suscripción de instrumentos internacionales y acuerdos bilaterales sobre la regulación el flujo migratorio. Sobre las autoridades auxiliares, se rescata el papel del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), que es el responsable de brindar asistencia social a los menores que requieran de su protección (LM, art. 18, 19, 20, 21 y 29).

Si bien este estudio no abarca el tema del refugio, existen instituciones como la Comisión de Ayuda a los Refugiados (COMAR) que serán de relevancia en la evaluación de la política migratoria ya que vela por la protección de los derechos de personas en contexto de desplazamiento humano. Por otro lado, los grupos Beta y la Unidad de Política Migratoria (UPM) dentro de la SEGOB también son actores relevantes en la protección de los migrantes. Los datos, estadísticas, proyectos y programas generados por estas instituciones son de especial relevancia para el estudio de la situación de los NNA no acompañados en su tránsito por México.

Organizaciones (Inter)gubernamentales

Existen decenas de organismos intergubernamentales destinados a la protección de los derechos humanos, en general, y de los niños, niñas y adolescentes no acompañados, en

particular. Sin embargo, para los efectos de esta investigación se recurrió a los reportes, informes y recomendaciones emitidos por un reducido número de organismos.

A nivel internacional, los esfuerzos de UNICEF –creada el 11 de diciembre de 1946- por salvaguardar los derechos de la infancia son de alcance global. Para el caso de México, de entre todos los trabajos que ha realizado sobre la protección a la infancia, resalta no solo la creciente aparición de informes sobre la situación de los niños, niñas y adolescentes no acompañados en su tránsito por México, sino la elaboración de reportes específicos sobre Chiapas. La OIM también ha puesto especial interés en el estado fronterizo, elaborando reportes sobre las vulnerabilidades a las que se enfrenta los migrantes en general y los riesgos en Chiapas en particular (UNICEF, 2004, 2011, 2013, 2015, 2016; OIM, 2012, 2016).

A nivel regional la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) también ha realizado informes sobre la situación de derechos humanos en México desde 1998 y, en 2009 sobre los derechos humanos de las niñas, niños y adolescentes (CIDH, 1998, 2009).

Estructura y capítulos

Este trabajo está dividido en cinco capítulos, en los cuales se pretende hacer un recorrido histórico sobre los derechos humanos de los NNA migrantes no acompañados en tres niveles simultáneos: formulación, construcción e implementación.

Con intención de contextualizar al lector, en el primer capítulo se hablará de la enunciación de los derechos humanos en la esfera internacional. Se observarán los sucesos que marcaron la conformación de incipientes instrumentos para su protección y del, también naciente, Sistema Internacional de Derechos Humanos de mediados de siglo XX así como la participación del Estado mexicano en su construcción. Así mismo, se analizarán los eventos que cambiaron el escenario internacional a partir del siglo XXI y cómo se ha reconfigurado la interpretación de seguridad en los países occidentales, a través de la observación de la frontera sur de México como una muestra del mundo post 11S.

En el segundo capítulo se abordará la evolución del incipiente posicionamiento del tema de la migración en tránsito en el Estado mexicano en el periodo que comprende de 1982 al año 2000. A través de la taxonomía propuesta por Pardo Montaña y Bobes León (2016) se analizarán las dimensiones simbólica, procedimental y actores que han participado en la conformación de una agenda política migratoria durante las administraciones de: Miguel de la Madrid (1982-1988), que vio cómo, mientras los edificios de la ciudad de México caían, la sociedad mexicana se levantaba; Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), cuyo sexenio estuvo marcado, entre otras cosas, por la conformación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y la negociación del Tratado de Libre Comercio para América del Norte; y Ernesto Zedillo (1994-2000), quien será recordado como el presidente priista que invistió, por primera vez en más de 70 años, a un sucesor que no pertenecía a su partido. Se eligieron estos periodos ya que, además de estar marcados por el fortalecimiento de distintos actores de la sociedad civil, también son muestra de la evolución de la trayectoria de derechos humanos en México desde el multilateralismo tradicional (1945-1994) hasta el periodo de transición (1994-2000).

Además, este periodo culmina con el cambio democrático en las elecciones del año 2000, por lo que México fortaleció los tres pilares de la agenda liberal: derechos humanos, libre comercio y democracia (Saltalamacchia y Covarrubias, 2011).

En el tercer capítulo se analizará, desde las dimensiones simbólica, procedimental y actores, el sexenio de Vicente Fox Quesada (2000-2006), primer candidato no priista en llegar a la presidencia de la República. Así mismo, se observará cómo el incremento de la participación de actores, tanto nacionales como internacionales en la observación de la protección a los derechos humanos dentro del país, ayudó a la identificación de violaciones a los derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes migrantes no acompañados, así como para la visibilización de la violencia e impunidad que se vivía en la Frontera Sur del país. Las denuncias de estos actores, así como la participación del gobierno en foros internacionales y la firma y ratificación de instrumentos internacionales como, por ejemplo, el Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire (2003) amplió su protección.

En el cuarto capítulo se estudiará la administración de Felipe Calderón Hinojosa (2000-2006) quien llegó a la presidencia con una diferencia porcentual muy reducida frente a su oponente, Andrés Manuel López Obrador. En este capítulo se observará una dicotomía entre las violaciones a los derechos humanos, derivadas de la Guerra contra el Narco que declaró el presidente y la cantidad de instrumentos internacionales sobre protección a los derechos humanos que se incorporaron a la legislación interna como la despenalización de la migración irregular, la Nueva Ley de Refugio y Asilo, la Ley de Migración y la reforma Constitucional del 2011, por mencionar algunos. Durante este sexenio se prestará especial

atención a los informes y recomendaciones emitidos por organismos intergubernamentales en materia de migración e infancia. Así mismo, se utilizará la frontera sur de México (Chiapas) como un escaparate para observar el incremento de los flujos de NNA migrantes no acompañados en tránsito por México.

Finalmente, con el obstáculo de la cercanía en el tiempo, se intentará analizar la evolución de la política migratoria durante la administración de Enrique Peña Nieto (2012-2018). Este apartado tiene la intención de estudiar el incremento de NNA no acompañados en su tránsito por México, poniendo atención en la crisis de menores migrantes del 2014 y la paulatina incorporación de este flujo en la agenda migratoria. Así mismo, se ofrece un balance sobre la situación actual de la política migratoria y los retos a los que se enfrenta en los próximos años.

Capítulo I

Derechos Humanos y Migración: de la esfera internacional a la realidad mexicana

Hasta antes de la Primera Guerra Mundial los individuos no eran considerados sujetos del Derecho Internacional, sino objetos del mismo en función del Estado al que pertenecieran. Este, por su parte, tenía plena autonomía para gestionar lo que sucediera dentro de su territorio sin que la comunidad internacional pudiera intervenir. La única excepción, -planteada por Hugo Grocio en el siglo XV- era aquella en la cual las injusticias generadas por parte del Estado a sus ciudadanos fueran de magnitud tal, que creara un impacto en la conciencia de la comunidad de naciones. En este supuesto, el uso legítimo de la fuerza para realizar una intervención humanitaria estaba totalmente justificado (Buerghenthal, Shelton y Stewart, 2009).

En este capítulo se realizará un recorrido por la historia de los derechos humanos, desde la conformación de incipientes instrumentos para su protección, hasta la construcción del Sistema Internacional de Derechos Humanos de mediados de siglo XX. Así mismo, se estudiarán los instrumentos internacionales de protección a los que México se adhirió desde la creación de la Organización de Naciones Unidas (ONU) hasta inicios de los años ochenta; década en la que se comienza a formular un sistema de protección de derechos humanos a nivel nacional como resultado de la ratificación del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y la Convención Americana. Así mismo, se analizará, de manera general, el impacto que ha tenido en las relaciones internacionales y en el entendimiento de las migraciones y la seguridad, los atentados del 11S.

I.1 De la Revolución Francesa a los Instrumentos Internacionales de protección a los Derechos Humanos

Fueron las grandes revoluciones y guerras las que, poco a poco, abrieron camino para posicionar el tema de derechos humanos en la agenda, , primero de algunos países y después, internacional. La Revolución Francesa, por ejemplo, dejó el legado de La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano (1789) -estableciendo que los hombres “nacen y permanecen libres e iguales en derechos”. Tras la batalla de Solferino (1859), fue de la mano de la acción de Henry Dunant que nació el Comité de la Cruz Roja y se adoptó la Convención de Ginebra para el mejoramiento de la suerte de los militares heridos en los ejércitos en campaña (1864) que, como es sabido, fue paulatinamente ampliando la protección de las víctimas (Convención de Ginebra: 1906, 1929, 1949).

Los abusos cometidos durante las grandes guerras del siglo XX terminaron posicionando al individuo como sujeto del Derecho Internacional y, con esto, dando vida a nuevas vertientes como el Derecho Internacional Humanitario, de los Derechos Humanos y de los Refugiados. Después de que, en 1946, los Derechos Humanos se incorporaran a la agenda internacional. Durante la segunda mitad del siglo pasado se construyeron múltiples instrumentos internacionales para la protección de los Derechos Humanos, en general, y, de las minorías, en particular. La Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 (DUDH) marca el inicio de esta nueva etapa y, como indicaba Kofi Annan¹⁸, se convertiría en “el patrón por el que medimos el progreso en el mundo” (citado en Ignatieff, 2001:15). Un progreso que, como se verá en los siguientes capítulos, no ha sido sencillo, sobretodo en

¹⁸ Secretario General de la ONU en el periodo 1997-2006.

la protección de las minorías como lo es el colectivo migrante (Chomsky, Noam, 2002; Saltalamacchia y Covarrubias, 2011).

Como indica Michael Ignatieff (2001), los motivos para creer en los derechos humanos se basan en las lecciones que la historia nos ha proporcionado:

“que la vida de los seres humanos pelagra cuando carecen de una mínima agencia, que la propia agencia precisa protección a través de estándares acordados a nivel internacional, que estos estándares deben otorgar a los individuos el derecho a oponerse y resistirse a aceptar órdenes y leyes injustas dentro de los estados y, finalmente, que cuando hemos agotado todas las soluciones, estos individuos tienen derecho a pedir ayuda a otros pueblos, naciones u organizaciones internacionales para defender sus derechos” (Ignatieff, 2001:76-77).

Después de la Segunda Guerra Mundial, los Estados han intentado proteger esa agencia a través de la elaboración de estándares internacionales que así lo prevean. A lo largo de los años, estos estándares se han ido especializando y ampliando su protección a las minorías. Sin embargo, no debemos de olvidar que la Carta Internacional de Derechos Humanos –conformada por la DUDH, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales– conformó el primer conjunto de documentos legales de protección de derechos humanos y sentó las bases para la creación del Sistema Internacional y los Sistemas Regionales de protección a los Derechos Humanos. Especial atención merece el artículo primero de la DUDH ya que establece que todos los seres humanos, dotados de razón y conciencia, nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, por tanto, los individuos comenzaron a ser considerados sujetos de derecho en su condición de seres humanos (ONU, 1948).

Finalmente, la culminación de la Guerra Fría otorgó otro aporte fundamental en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Estableció la democracia como el elemento que proporciona los medios para que los derechos puedan ser protegidos efectivamente (Buergethal, 2009).

¿Cómo se relaciona la evolución del Sistema Internacional de Derechos Humanos con la migración? El jurista Luigi Ferrajoli apunta a la paradoja de que durante la Revolución Francesa e incluso después de la DUDH de 1948, la disociación entre persona y ciudadano no representaba ningún problema ya que la globalización no había alcanzado los niveles de hoy en día y no era considerada un desafío para la democracia.

El autor indica que, en la actualidad, la ciudadanía y la capacidad de obrar son los únicos remanentes de las diferencias de status que determinan la igualdad entre las personas. El constante endurecimiento de las políticas migratorias alrededor del mundo demuestra que hoy en día la capacidad de acceso a derechos se basa en el estatus de ciudadano más que en el de ser humano. Occidente se está cerrando sobre sí mismo -lo que Habermas llamaba chauvinismo del bienestar- en lugar de abrirse hacia una desnacionalización de los derechos fundamentales y una desestatización de las nacionalidades (Ferrajoli, 1999).

I.2 Migración y derechos humanos

A pesar que el discurso político de muchos países esté encaminado hacia el endurecimiento de políticas migratorias y reforzamiento de sus fronteras, los instrumentos internacionales de derechos humanos han servido como baluarte para la ampliación en la protección de los derechos de los migrantes.

Ahora bien, sobre el tema migratorio no existe un instrumento jurídico internacional que, de manera exhaustiva, establezca un marco internacional de gobernanza, por lo que, la protección a los migrantes proviene de distintas fuentes jurídicas. Así, el derecho migratorio internacional aborda cuestiones de: derechos humanos; deber de los Estados de aceptar el retorno de sus residentes; trata y tráfico de personas, así como las áreas específicas que son sujetas de acuerdos internacionales específicos -migración laboral; y la obligación de ofrecer acceso consular a los no residentes. Esta última, por ejemplo, encuentra su sustento en la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares (1963) (OIM, s/a; OIM, documentos).

De la misma manera, el derecho migratorio internacional, está compuesto por las responsabilidades y compromisos internacionales que los Estados adquieren. Siguiendo esta lógica, la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969 estipula, en su artículo primero, que una vez que un Estado ratifica, acepta, aprueba o se adhiere a un tratado, está reconociendo internacionalmente que se obliga a su cumplimiento (OIM, s/a; OIM, documentos).

I.3 México en el contexto internacional

Como es bien sabido y reconocido, la política exterior de México ha hecho grandes aportaciones al Derecho Internacional. Las dos más relevantes se encuentran en las doctrinas Carranza y Estrada. Por un lado, la Doctrina Carranza (1918) -cimentada en los principios de soberanía y no intervención- contempla un punto que resulta interesante analizar: ningún extranjero debería de intentar obtener privilegios por su condición; nacionales y extranjeros serían iguales ante la ley. Este punto específico pareciera haber sido redactado para “proteger” al país de los posibles abusos de extranjeros o sus gobiernos¹⁹. Por otro lado, la Doctrina Estrada -fundamental para la política exterior de México desde los años treinta hasta fin de siglo- contravenía la costumbre de su época, indicando que el gobierno mexicano no emitiría actos de reconocimiento a otros gobiernos por considerarlo una intervención indebida. Esta doctrina favorecía una visión cerrada de la soberanía nacional. Más allá de estas doctrinas, México se ha caracterizado por tener una política multilateral que le ha permitido proyectar sus intereses en la construcción de un orden internacional (Hernández-Vela S, 1993; Borja, 2012).

Aún así, el Estado mexicano ha llevado dos líneas paralelas de actuación en lo concerniente a la protección a derechos humanos. Por un lado, ha firmado decenas de tratados en materia de salud, tortura, minorías y pueblos indígenas, migración, derecho internacional humanitario, educación, o cultura mientras que, por el otro, la política exterior en materia de Derechos Humanos ha experimentado una oscilación de la balanza de sexenio en sexenio, sobre todo, en el tema migratorio. A pesar de esto, debemos recordar

¹⁹ Los gobiernos de Estados Unidos, Inglaterra y Holanda manifestaron su inconformidad contra el decreto de 1918 del gobierno mexicano a través del cual se imponían contribuciones en terrenos y contratos petroleros. El gobierno mexicano contestó haciendo uso de esta doctrina, indicando que ningún país tiene derecho a protestar por este tipo de actos.

que la Convención de Viena sobre el Derecho de los tratados de (1969) establece que, una vez que se ha firmado un tratado, el comportamiento del Estado debe de ser consistente con la norma (Salas, 2001).

El Estado mexicano ratificó esta convención el cinco de julio de 1974, lo que supone su compromiso con salvaguardar los derechos humanos contenidos en los más de 55 instrumentos jurídicos a los que se ha adherido tanto en el Régimen Internacional de Derechos Humanos, como en el Interamericano desde la creación de la ONU y de la Organización de Estados Americanos (OEA) respectivamente. A continuación, se muestran algunos de los más importantes en materia de migración y derechos humanos en general y de protección a menores en particular durante el siglo XX (CVDT, 1969; DOF, 1975; OEA, 1969; UNESCO México, 2017).

Tabla 2. Instrumentos universales firmados y ratificados por el Estado mexicano de 1945 a 1981 en materia de derechos humanos.

Universal		
Publicación	Instrumento	Detalles
DOF 09/10/1946	Carta de las Naciones Unidas (1945) Firma: 25/04/1945	Art. 1.3: Realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario, y en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión.
AGONU 10/12/1948	Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948)	Art. 25: La maternidad y la infancia tienen derecho a cuidado y asistencia especial. Todos los niños, nacidos en o fuera de matrimonio, tienen derecho a protección social.
DOF 13/01/1949	Carta de la Organización de Estados Americanos (1948) Firma: 30/04/1948	Art.16: La jurisdicción de los Estados en los límites del territorio nacional se ejerce igualmente sobre todos los habitantes, sean nacionales o extranjeros.
AGONU 20/11/1959	Declaración de los Derechos del Niño (1959)	No establece qué periodo comprende la infancia.
AGONU 24/04/1963	Convención de Viena sobre Relaciones Consulares (1963)	Art. 5, 37: Velar por los intereses de los menores y de otras personas que carezcan de capacidad plena y que sean nacionales del Estado que envía. Comunicar sin retraso, a la oficina consular competente, todos los casos en que el nombramiento de tutor sea de interés para un menor o un incapacitado nacional del Estado que envía.
DOF 14/02/1975	Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados (1969)	Art. 26 Establece el criterio de "Pacta sunt servanda", que indica que todo tratado en vigor obliga a las partes y debe

	Firma: 23 de mayo de 1969	ser cumplido por ellas de buena fe.
DOF 13/06/1975	Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (1966) Firma: 01/11/1976	Art. 2: Condena la discriminación racial y propone seguir una política encaminada a eliminar la discriminación racial y a promover el entendimiento entre todas las razas.
DOF 07/05/1981	Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969) Aprobada: 18 de diciembre de 1980	Arts. 19 y 27: Todo niño tiene derecho a las medidas de protección que su condición de menor requieren por parte de su familia, de la sociedad y del Estado. Los derechos del niño no podrán ser suspendidos.
DOF 12/05/1981	Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (1979) Suscrita: 17 de julio de 1980	Arts. 11 y 16: Los Estados tomarán medidas para alentar el suministro de los servicios sociales destinados al cuidado de los niños. El matrimonio de niños no tendrá ningún efecto jurídico.
DOF 12/05/1981	Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (1966) Adhesión: 23 de marzo de 1981	Arts.10 y 12: Se deben adoptar medidas especiales para la reducción de la mortalidad, mortalidad infantil y el sano desarrollo de los niños, así como de protección y asistencia en favor de todos los NNA, sin discriminación alguna por razón de filiación o cualquier otra condición. Se les debe proteger contra la explotación económica y social.
DOF 20/05/1981	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966)	Art. 24: Indica que todo niño, sin distinción tendrá acceso a las medidas de protección que su condición de menor requiere, tanto por parte de su familia como de la sociedad y del Estado. Así mismo, todo niño deberá de tener un nombre y una nacionalidad.
DOF 07/05/1981	Convención Americana sobre Derechos Humanos, Pacto de San José de Costa Rica (1969) Aprobada: 18 de diciembre de 1980	Arts. 19 y 27: Todo niño tiene derecho a las medidas de protección que su condición de menor requieren por parte de su familia, de la sociedad y del Estado. La suspensión de garantías en caso de guerra, peligro público u otra emergencia, no es aplicable para los derechos del niño.

*Elaboración propia con información de: DOF, SCJN, Senado de la República, INEDIM.

Como se ha visto, el gobierno de México ha participado en decenas de instrumentos internacionales de protección a los derechos humanos. Estos instrumentos se pueden dividir en aquellos de carácter general y los de protección específica. Del primer grupo, destaca la Carta de la OEA, la Carta de la Organización de las Naciones Unidas ONU, la Convención Americana sobre Derechos Humanos –también conocida como Pacto de San José-, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCyP) y el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (PIDESOC) (SCJN, 2012; DOF, 1975, 1981, 2000).

Para comenzar, el Artículo tercero de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948) establece que todas las personas tienen derecho a la vida, la libertad y la

seguridad; el Artículo trece indica que toda persona tiene derecho a circular libremente y a elegir su residencia en el territorio de un Estado y, el Artículo catorce señala que todas las personas que sufran persecución podrán buscar asilo en un tercer país.

Por su parte, El PIDESOC establece, en su artículo segundo, la progresividad de los derechos sin discriminación alguna, así mismo, también habla sobre la eliminación del trabajo infantil y su derecho a la educación. El PIDCyP indica que todos los Estados firmantes se comprometen a respetar y garantizar, a todos los individuos que se encuentren en su territorio, la igualdad de goce de derechos, derecho a la vida, la garantía de no ser sometidos a tratos crueles, inhumanos o degradantes, entre otros. En su artículo 24 habla sobre el derecho de los niños a que tanto el Estado como la familia y la sociedad tomen las medidas de protección necesarias que su condición de menor requieren (SRE, 2017; PIDESOC).

Finalmente, sobre los instrumentos de protección a grupos específicos como migrantes y niños también se encuentran diversos tratados, sobre los que se ahondará en los siguientes capítulos, como, por ejemplo, la Convención sobre los derechos del Niño (1989), la Convención Internacional sobre la protección de derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares (CIPTMF) (1990) y la Convención y protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados (1951). La importancia de la incorporación a estos tratados corresponde con una historia nacional influida por movimientos migratorios desde, por y hacia México (SRE, 2017; DOF, 2000).

I.4 Migración en México. Breve recorrido histórico (Siglo XIX-2000)

Durante los siglos XIX y XX, el tema migratorio para México estuvo vinculado al devenir acontecido en los Estados Unidos. Entre 1880 y 1910 México experimentó el periodo con mayor libertad migratoria. Durante los últimos años de esta época, la migración fue más selectiva, distinguía a los migrantes deseables, blancos europeos, de los indeseables. Posteriormente, el nacionalismo mexicano -derivado de la revolución mexicana y la Constitución de 1917- se basó en el mestizaje, el indigenismo y el proteccionismo estatal (Bobes León y Pardo Montaña, 2016).

Entre 1942 y 1964 se observa una intermitente coordinación de políticas bilaterales. Durante la Segunda Guerra Mundial, el gobierno de Ávila Camacho negoció el primer acuerdo Bracero (1942) mismo que terminaría en 1954, fecha en la que el gobierno de Eisenhower comenzó la primera campaña de deportaciones masivas: más de 200,000 trabajadores y sus familias en 3 meses (García y Griego, 2008).

Durante los últimos treinta años del Siglo XX, Estados Unidos llevaría a cabo acciones unilaterales que pondrían en una situación incómoda al gobierno mexicano. En 1977 el presidente Carter, no sólo planteó la posibilidad de aplicar sanciones a los empleadores de migrantes irregulares, sino que también pugnó por una mayor vigilancia fronteriza (Covarrubias, 2008).

Si bien México se ha caracterizado históricamente por ser un país expulsor (principalmente a Estados Unidos)²⁰, también ha mostrado solidaridad al abrir sus puertas a grandes flujos de extranjeros (argentinos, españoles, chilenos, brasileños, bolivianos, colombianos, entre otros) durante distintas épocas. El caso más emblemático corresponde a la presidencia de Lázaro Cárdenas (1934-1940), durante la cual México recibió a más de 20, 000 exiliados de la Guerra Civil Española (1936-1939). La protección brindada por el estado mexicano no se ha limitado a su propio territorio nacional, comprendido entre el Río Suchiate y el Río Bravo. Como se verá más adelante, en el caso de las dictaduras latinoamericanas, las embajadas mexicanas desempeñaron un papel importante otorgando asilo a centenares de personas (Fábregas, 2015; Rodríguez, 2008).

El fin de la Segunda Guerra Mundial y la conformación del nuevo sistema internacional de Derechos Humanos, también marcó la primera etapa en la trayectoria de derechos humanos en el país. Según la taxonomía propuesta por Natalia Saltalamacchia y Ana Covarrubias (2011) una primera etapa es la del multilateralismo tradicional (1945-1994). Desde la Conferencia de Chapultepec (1945), México pugó por que los derechos humanos formaran una parte esencial del derecho internacional; buscaba que fueran objeto de instrumentos internacionales vinculantes y tenía la convicción de que, en las relaciones internacionales, tanto Estados como individuos, debían ejercer derechos y obligaciones. Es por esto que, durante su participación en la elaboración de la Carta de Naciones Unidas, México propuso que se añadiera un anexo que contemplara una declaración de los

²⁰La población latina representa alrededor del 52% de la población extranjera en Estados Unidos. De acuerdo con estadísticas del Instituto de Mexicanos en el Exterior (IME) tan solo en el 2015 había más de 12, 000, 000 de mexicanos viviendo fuera del país, de los cuales 97% radicaban en Estados Unidos. Mayor información en: <http://www.ime.gob.mx/es/resto-del-mundo>

Derechos y Deberes Internacionales del Hombre y que se creara un organismo internacional que velara por su observancia. (Covarrubias, 2008; Saltalamacchia y Covarrubias, 2011).

La posición del Estado mexicano en materia de la protección de los derechos humanos de las personas que huían de la violencia política en sus países se fue consolidando exponencialmente durante estas décadas. Si durante la presidencia de Lázaro Cárdenas, México extendió su mano al exilio y en los setentas se recibieron a miles de exiliados sudamericanos, durante los años ochenta, ofreció su abrazo a los refugiados centroamericanos, particularmente guatemaltecos. Una de las diferencias más importantes entre estos eventos radica tanto en la cantidad como en el perfil de quienes ingresaban al país (Fábergas, 2015).

Por un lado, durante la Guerra Civil española, México recibió a más de 20,000 refugiados, entre los que se encontraban centenares de intelectuales y científicos que buscaban huir de los golpistas. Con relación más explícita al tema de esta investigación, en esa ola de expatriados que constantemente llegaban por el puerto de Veracruz, arribó el mes de junio de 1937 el vapor *Mexique*; abordo venían alrededor de 500 niñas, niños y adolescentes no acompañados. Sus padres los habían enviado a puerto seguro mientras se resolvía el conflicto de la Guerra Civil que, pensaban, duraría poco tiempo. El gobierno de Lázaro Cárdenas los recibió como a héroes, más de 30,000 personas fueron a recibirlos cuando llegaron a ciudad de México y en el diario *Excelsior* se anunciaba “México recibe a sus nuevos hijos”. Los menores fueron enviados a la Escuela Industrial España-México en Michoacán, llegando a conocerse popularmente como “Los Niños de Morelia”. Este

episodio en la vida política de México es de gran relevancia ya que marca una pauta de apertura y protección a los derechos humanos de los menores (El País, 2007).

Por otro lado, durante la década de los ochenta, los conflictos en Centroamérica desplazaron principalmente a campesinos que huían de los enfrentamientos entre el gobierno y los grupos guerrilleros. México continuó con una política de puertas abiertas para más de medio millar de desplazados de Centroamérica; así pues, recibió también miles de solicitudes de refugio.

Siguiendo esta política de protección a los menores y a los migrantes, durante el año de 1990, el gobierno mexicano convocó, junto con otros países²¹, la Cumbre mundial en favor de la infancia e impulsó iniciativas como la "Convención Internacional sobre la protección de derechos de todos los trabajadores migrantes y de sus familiares"²² y la creación de la figura de un "Relator Especial para migrantes" de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU (UNESCO, 2017).

Desafortunadamente, durante la década de los noventa, esta activa participación se limitaba a los organismos internacionales especializados pues no se veía una actitud similar dentro de sus fronteras ni en sus relaciones bilaterales con el vecino del norte. Siguiendo a Saltalamacchia y Covarrubias (2011), después de la ya mencionada etapa de "multilateralismo tradicional", la política exterior de México en materia de derechos humanos pasó por un periodo de transición (1994-2000). Durante esta época, la

²¹ Canadá, Egipto, Mali, Paquistán y Suecia.

²² No entraría en vigor sino hasta el año 2003 con la ratificación de 22 países, entre los que se encontraba México.

administración de Ernesto Zedillo mostró una dicotomía en los temas de derechos humanos. Por un lado, tuvo una mayor apertura ante organismos multilaterales especializados en la materia: por ejemplo, en 1996 invitó por primera vez a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos a realizar una observación *in situ* de la realidad nacional y reconoció la jurisdicción de la Corte IDH. Por otro lado, el presidente se negó a reunirse con Pierre Sante, el Secretario General de Amnistía Internacional durante su visita a México y creó una ley que reglamentaba la visita de observadores internacionales de derechos humanos (Covarrubias, 2008; Saltalamacchia y Covarrubias, 2011; Anaya, 2012).

Finalmente, a partir de la administración de Vicente Fox (2000-2006) se conforma el periodo del desarrollo de una política exterior de derechos humanos basada en la plena apertura al escrutinio internacional.. Entre otros ejemplos, resalta la firma del acuerdo de cooperación técnica con la Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y la abrogación de la ley para regular la actividad de observadores de derechos humanos en México (Saltalamacchia y Covarrubias, 2011).

Durante las últimas dos administraciones (2006-2018) la agenda de derechos humanos en la política internacional se ha mantenido activa -aunque las violaciones a los mismos dentro del territorio nacional no han disminuido- y se han hecho grandes esfuerzos por conformar una política migratoria nacional que abarque a todos los grupos dentro del colectivo migrante. En los siguientes apartados se contextualizará la situación migratoria en el país y se analizará la cronología en la evolución de la dimensión simbólica, procedimental y actores en su diálogo con la conformación de una Política Migratoria

Interna durante los últimos años. No sin antes hacer un breve recorrido histórico que contextualizará el rumbo que esta trayectoria ha tomado.

I.5 11S y su impacto en las relaciones internacionales

La otredad es necesaria para conformar un sentimiento identitario. Sin embargo, ¿es posible convivir con esa otredad sin considerarla una amenaza? En el caso de la migración, como lo indica Pietro Barcellona, la pregunta sería

“¿es posible pensar realmente al «otro», si, por decirlo con otras palabras, es posible conocer la inmigración, a los migrantes, sin reducirlos a un problema, sin convertirlos en una amenaza o en un peligro; en definitiva, si es posible conocerlos sociológicamente sin declararlos de antemano diferentes o extraños, inferiores y/o atrasados?” (Citado en Santamaría, 2002:2).

Después de los trágicos eventos que enmarcaron el inicio del siglo XXI, la respuesta a esta incógnita es, en el mejor de los casos, contradictoria.

Los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 sobre las Torres Gemelas y el Pentágono supusieron, en el escenario internacional, el inicio de una nueva dinámica en la que la relación entre seguridad y migración es cada vez más estrecha. La seguridad y la lucha contra el terrorismo se convirtieron en los ejes rectores de la política interméstica de Estados Unidos, vinculándolos a temas económicos, comerciales e incluso de derechos humanos. Las esferas que conforman la política migratoria –actores, dimensión simbólica y dimensión procedimental- también estarían marcadas por estos ejes. Como era de esperarse, el gobierno norteamericano intentó imponer su agenda dividiendo tajantemente en dos al mundo con el siguiente razonamiento: "Quien no está con nosotros, está contra nosotros".

Esto ponía al resto de los países, incluido México, en una complicada situación, ya que de no mostrar abiertamente su apoyo a Estados Unidos, se entendería que estaban con los terroristas (González, 2001; Artola, 2006).

Nueve días después de los ataques- y diez años después de que el presidente George H.W. Bush (1989-1993) declarara “el Nuevo Orden Mundial” en el contexto del fin de la Guerra Fría y la Primera Guerra del Golfo Pérsico, el entonces presidente de Estados Unidos George W. Bush (2001-2009) emitió un discurso hacia su país y al mundo desde el Congreso (Ramos García et.al. 2004).

“El 11 de septiembre, enemigos de la libertad cometieron un acto de guerra contra nuestro país. (...) Todo esto nos llegó en un solo día y la noche cayó sobre un mundo diferente, un mundo en el que la libertad misma está bajo amenaza.

(...)

Sin embargo, esta no es la lucha de Estados Unidos solamente. Y lo que está en juego no es solamente la libertad de Estados Unidos. Esta es una lucha del mundo. Esta es la lucha de la civilización. Y esta es la lucha de todos aquellos que creen en el progreso y el pluralismo, la tolerancia y la libertad.

(...)

No olvidaré esta herida a nuestro país, ni a aquellos que la infligieron. No me rendiré, no descansaré y no cederé al librar esta lucha por la libertad y la seguridad del pueblo estadounidense. El curso de este conflicto no se sabe, pero su desenlace es cierto. La libertad y el temor, la justicia y la crueldad siempre han estado en guerra, y sabemos que Dios no es neutral en esta batalla.” (The White House, presidente George W. Bush)

Con este mensaje, el presidente marcaba el inicio de la nueva dinámica de las relaciones internacionales. La metamorfosis del paradigma de seguridad se vio reflejada en los cambios al aparato burocrático; esa misma noche, anunció la creación de un departamento que integraría a más de veinte agencias y que velaría por la “seguridad de la patria”, el Departamento de Seguridad Nacional (DHS por sus siglas en inglés).

La frontera México-Estados Unidos volvió a ser clave para la procuración de seguridad dentro del territorio nacional –a lo largo de la historia de ambos países, la frontera ha servido como elemento enganche y deportación de los flujos migratorios²³-. A partir de ese momento cualquier persona que quisiera entrar a los Estados Unidos podía suponer una amenaza para su población, por lo que la integración del binomio migración-seguridad no tardó en aparecer. Las fronteras terrestres eran consideradas demasiado abiertas por lo que el control fronterizo pasó de estar en manos de –primordialmente– una sola agencia con tecnología básica a convertirse en un elemento clave en la concepción de seguridad para Estados Unidos²⁴ (Artola, 2006).

La llamada lucha de la civilización occidental por el progreso, el pluralismo, la tolerancia y la libertad no solo tuvo su efecto en Estados Unidos sino en el resto de los países más desarrollados. Como George W. Bush mencionó en el discurso arriba citado, personas de más de 80 países murieron el día de los ataques terroristas por lo que esta agresión no solo fue hacia Estados Unidos, sino también en el resto del mundo occidental. Con esta declaración tan categórica, el tablero internacional volvía a estructurarse. El presidente de los Estados Unidos indicó que los países solo tenían dos opciones: o estaban con Estados Unidos en su lucha contra el terrorismo y defensa del mundo occidental o estaban en su contra (The White House, presidente George W. Bush).

²³ Para más información consultar: Historia mínima de la Migración México-Estados Unidos. Durand, Jorge. (2016). COLMEX.

²⁴ La visión geográfica se extendió más allá de sus fronteras con México y Canadá, poniendo especial atención en los lugares de tránsito y origen de los migrantes quienes, a partir de ese momento, se convierten en potenciales terroristas que pueden hacer daño a ese país

I.6 Frontera sur de México: una muestra del mundo post 11S

Juan Artola (2006) identifica cinco medidas generales que los países receptores de migración tomaron a raíz del 11S: cambio de políticas migratorias, reestructuración de los aparatos burocráticos y administrativos, creación de nuevos sistemas de información e identificación de ciudadanos, incremento del control de ingresos y fronteras, creación de mayores controles migratorios internos y fortalecimiento de la cooperación interestatal e interregional.

Los Estados comenzaron a poner cada vez más atención a la gestión de sus fronteras. Nos enfrentamos a una globalización fronterizada llena de ineficaces barreras en los países más desarrollados para evitar el tránsito migratorio; en este escenario, los países de tránsito han cobrado especial relevancia en las agendas políticas de los países destino por dos razones: en primer lugar, son fuente de migraciones reales y potenciales y, en segundo lugar, porque para los países desarrollados si el control fronterizo de sus vecinos no es eficiente, el de gestión de tránsito recae sobre ellos. Como se demostrará a lo largo de estas páginas, México no ha sido excepción y ha desarrollado, cada vez más, labores de contención de la migración (Arango, 2007; González Arias, 2017).

A pesar de los esfuerzos del norte por reducir los flujos migratorios irregulares a través del endurecimiento de sus políticas de control, lo cierto es que, como indica Arango (2007), todas las fronteras son porosas y están sujetas a sus propias condiciones geográficas, extensión de la economía sumergida y del empleo informal.

Aunado a esto, los flujos migratorios se han diversificado, incorporando nuevos actores como, por ejemplo, Niñas, Niños y Adolescentes. Así mismo, las políticas migratorias han ocasionado una serie de consecuencias que, probablemente, no estaban previstas. Por un lado, las barreras provocan que los migrantes busquen nuevas rutas que suelen ser más peligrosas, lo que fortalece la industria clandestina de la migración. Por otro lado, los migrantes que logran llegar a su país destino son menos propensos a la migración circular²⁵ y la significación del migrante irregular aumenta. Finalmente, las vías establecidas para solicitud de asilo llegan a un punto de saturación (Arango, 2007). Estas características abonan a la complicada travesía que emprenden los migrantes. Como establece Everett S. Lee

“No importa cuán corta o cuan larga, cuan fácil o cuán difícil, cada acto de migración envuelve un origen, un destino y un conjunto de obstáculos intervinientes. Entre tales obstáculos, por supuesto, debe tenerse en cuenta la distancia a recorrer como siempre presente, pero no es el más importante a vencer” (citado en Herrera, 2006).

En el caso de los NNA migrantes no acompañados en tránsito por México, los obstáculos a vencer se multiplican dadas sus condiciones de vulnerabilidad. Sin importar que tan larga sea la travesía que hayan realizado hasta llegar a la Frontera Sur, aquellos que desean cruzar a Estados Unidos todavía tendrán que enfrentarse a cerca de 4,000²⁶ kilómetros de incertidumbre y riesgos. Estos no son solo aquellos derivados del crimen organizado, sino que también responden a causas naturales y sociales, así como a causas de

²⁵ Según la Red Europea de Migraciones, la migración circular es el desplazamiento repetido de extranjeros desde el país de origen hacia otro país y/o el desplazamiento repetido de extranjeros que poseen la autorización de residencia en su país destino hacia sus países de origen por motivos profesionales y por un periodo cuya duración no implique un cambio de residencia permanente (pg.10)
http://extranjeros.empleo.gob.es/es/redeuropeamigracion/Estudios_monograficos/ficheros/EMN-ES-Migracion-Circular.pdf

²⁶ La Distancia entre Ciudad Hidalgo Chiapas -que es uno de los principales puntos de internación a México- y Tijuana, Baja California es de alrededor de 3,953km.

políticas unilaterales implementadas por el gobierno. El incremento del flujo de menores es tal, que resulta imprescindible estudiar la evolución de su inclusión en la agenda migratoria. Tan solo en el 2015 el INM reportó la presentación de 35,704 menores de edad, cifra que, comparada con lo que había sido considerado un pico histórico en 2014 (23, 096) presenta un aumento del 55 por ciento. Esto es preocupante como indicativo de la consolidación de un flujo que necesita que se les reconozca y proteja como tal (Fuentes y Moreno, 2008; SEGOB, 2015; INM, 2014: 3.1.5).

Como indican María del Carmen García Aguilar y Daniel Villafuerte Solís (2014), uno de los escaparates para observar la migración son las fronteras. En este sentido, el escaparate de la Frontera Sur mexicana resulta esencial para comprender la dimensión del fenómeno migratorio de NNA migrantes no acompañados enfrentándose a una frontera hostil y peligrosa. La principal forma de ingreso de la migración irregular al país por vía terrestre desde la frontera sur es a través de los estados de Chiapas y Tabasco. En esta zona, el INM tan solo tiene registrados 11 puntos formales de internación; sin embargo, existen cientos de pasos informales, confirmando así la porosidad fronteriza indicada por Arango (Berumen, 2017).

A pesar de que no se cuenta con cifras oficiales, se estima que alrededor de 150,000 migrantes entran de manera irregular cada año por la frontera sur de México, especialmente por el estado de Chiapas. Como se verá a lo largo de los siguientes capítulos, Estados Unidos ha buscado crear canales de cooperación con México y Centroamérica con la intención de que se mejore el control fronterizo en el sur del país. Así mismo, se observará el incremento en los controles migratorios implementados por el gobierno mexicano.

Una vez dentro del territorio nacional los migrantes suelen utilizar rutas aisladas con la intención de no ser capturados por las autoridades mexicanas; el problema es que éstas, suelen ser las mismas rutas del tráfico de armas y drogas que utiliza el crimen organizado, mismo que ha incorporado el tráfico de migrantes dentro de sus actividades de financiamiento y reclutamiento (Lothar Wessy López Chaltelt, 2011; CIDH, 2015).

Imagen 2. Rutas utilizadas por los migrantes en tránsito por México hacia Estados Unidos.



Fuente: UNICEF, Sueños rotos: El peligroso viaje de los niños centroamericanos a los Estados Unidos, pg.3.

La relevancia geoestratégica de la frontera sur de México, especialmente Chiapas, como principal punto de internación a México y al “sueño americano”, lo convierte en un foco de estudio sobre la aplicación y respeto de los tratados internacionales en materia migratoria. Además, gracias a la implementación de estrategias diseñadas para detener los flujos en el sur –que se verán más adelante- este estado concentra el mayor número de migrantes detenidos en el país: más de 50, 000 en 2014, seguido por Veracruz y Tabasco que registraron 22,082 y 13,096 detenciones respectivamente. Así mismo, cuenta con la Estación Migratoria más grande de América Latina, la Estación Migratoria Siglo XXI²⁷. Es

²⁷ Según datos de la organización internacional END ImmigrationDetentionforChildren, esta estación tiene capacidad de albergar a alrededor de 900 personas.

por esto que el análisis de lo que ahí sucede es de especial relevancia para comprender el estado y dimensión de la agenda migratoria en México (INM, 2014; END immigrationdetentionforchildren, 2014).

I.7 Reflexiones

La evolución en la protección de los derechos humanos ha sido un camino difícil que se ha forjado por guerras, conflictos y movimientos sociales que han ido conquistando, poco a poco, más espacios para la protección de las minorías. Dentro de estos, el de los migrantes es uno de los temas más estudiados de nuestros tiempos. Distintas disciplinas dentro del campo de las ciencias sociales abordan este tema que genera tanto controversia como admiración. La protección a los migrantes, pero sobre todo a los migrantes irregulares, debe de estar en el foco de las políticas de los estados ya que, debido a la globalización de este fenómeno, no hay región en el mundo que escape de sus flujos.

El endurecimiento de las fronteras hacia la migración irregular ha sido muy notorio. Los atentados del 11S en Nueva York y el Pentágono, han impactado en las políticas migratorias que, a su vez, han sido causal del incremento a las violaciones de los derechos humanos de este colectivo. Algunos Estados, como México, al ser espacios de origen, tránsito, destino y retorno se enfrentan a un doble desafío ya que son el camino obligado para llegar a Estados más desarrollados. Estos, a su vez, pretenden utilizarlos a manera de embudo, reja o muro de contención de estos flujos.

Capítulo II

Política Migratoria en México. Avances y retrocesos en la protección de Niños, Niñas y Adolescentes no acompañados 1982-2000

La migración internacional involucra, por lo menos, a dos países. En este sentido, la política migratoria de uno tiene, como contraparte, la de otro. La conformación de estas políticas se nutre de una dimensión procedimental, una dimensión simbólica y actores, que les dan vida. En el caso mexicano, la evolución de la política migratoria está muy marcada por los esfuerzos de actores locales y externos, que han pugnado por colocarla como un tema prioritario dentro de la agenda nacional. De la misma manera, responde a las líneas de la política exterior de cada administración, la proyección internacional que haya querido darle con su sello personal cada mandatario y, también, en mayor o menor medida, a la política migratoria de Estados Unidos. Estos avances son visibles en los cambios de la legislación interna, sin los cuales, todos los esfuerzos por proteger al colectivo migrante en nuestro país serían infructuosos (PNUD, 2007; Bobes y Pardo, 2016).

Así pues, la política migratoria se entrelaza con la política exterior, el Derecho Internacional de los Derechos Humanos así como las acciones de actores -internos y externos-. Durante este capítulo se realizará un breve recorrido histórico de la participación del Estado mexicano en la conformación del nuevo orden internacional que inició en 1945 con la intención de establecer un marco de referencia o punto de partida en lo referente a la protección de los derechos humanos en nuestro país, y que muestra, la diferente intensidad en esta materia que ha habido antes y después de 1982.

También se analizarán a fondo los avances en materia de protección de Derechos Humanos, específicamente de las Niñas, Niños y Adolescentes migrantes no acompañados desde 1982 a la fecha. La intención de iniciar este análisis con la administración de Miguel de la Madrid (1982-1988) es porque la conformación de los actores nacionales en materia de derechos humanos ocurre durante este periodo. También, porque en 1981 México ratificó el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y la Convención Americana de Derechos Humanos, piedra angular para la conformación del sistema de protección a Derechos Humanos en el país como lo conocemos hoy en día (DOF, 1981).

II.1 Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988): Multilateralismo tradicional y surgimiento de nuevos actores

Los años ochenta fue un periodo interesante, tanto en el escenario internacional como en el nacional. Con el ascenso de Margaret Thatcher como Primera Ministra en Gran Bretaña (1979-1990) y de Ronald Reagan a la presidencia de los Estados Unidos (1981-1989), también llegaron nuevos retos a los que el líder del bloque occidental habría de hacer frente. Durante esta época se vivió la intensificación de la Guerra Fría, evidente, sobretodo, en territorios africanos y asiáticos -donde, como es sabido, hubo conflictos bélicos- o, en el caso de América Latina, donde la pugna entre la Unión Soviética y Estados Unidos, llevó a la implantación de diferentes regímenes dictatoriales en el Caribe, Centroamérica o el Cono Sur, entre otros. Esta confrontación tendría un vencedor antes de que terminara la década. Ante el inminente debilitamiento del bloque soviético, el Muro de Berlín caería en noviembre de 1989, mismo mes en el que, por otro lado, se aprobaba la

Convención sobre los derechos del Niño en el seno de las Naciones Unidas (Brinkley, 2008; Jenkins, 2003).

En 1981, en Estados Unidos, se reportaron los primeros casos de lo que sería una pandemia global: el SIDA había sido detectado. Más adelante, en 1985 apareció, por primera vez, la cocaína tipo crack en las ciudades norteamericanas. Durante los años ochenta y noventa el consumo de marihuana, cocaína, heroína y otro tipo de sustancias incrementó exponencialmente. Esto sería la semilla de una grave crisis relacionada a los narcóticos que se desarrollaría en los siguientes años tanto en Estados Unidos como en México (Brinkley, 2008; Aboites, 2014; Jenkins, 2003).

Dentro del escenario regional, los conflictos sociales en Centroamérica no hacían más que escalar. En El Salvador, a pocos meses de que se instaurara la Primera Junta Revolucionaria de Gobierno, en enero de 1980, cerca de 250, 000 personas se manifestaron en la capital para exigir cambios sociales. En ese mismo año surgió el Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional, mismo que controlaría la mitad de las zonas rurales del país dos años después. Por otra parte, el conflicto en Nicaragua dejó, durante el periodo de la guerra, un saldo de 25.000 muertos y 700.000 desplazados. En Guatemala, el escenario no era muy diferente, en 1982 se conformó la agrupación de distintos grupos guerrilleros denominada Unión Revolucionaria Guatemalteca (Díaz, Romero, et.al., 2010).

Por su parte, México atravesaba un momento de bonanza. Unos años antes, en 1978, se había anunciado el descubrimiento de yacimientos petroleros en la Sonda de Campeche. En menos de una década, la exportación de crudo pasó de 94,000 barriles diarios (1976) a

1.5 millones en 1982. La exportación de petróleo se convirtió en la tercera fuente de ingresos nacional. (Aboites, 2014).

II.1.1 Dimensión simbólica

Ante este escenario internacional y regional, Miguel de la Madrid siguió la herencia de José López Portillo. México se mantuvo apegado los principios normativos de su política exterior, basados en la autodeterminación de los pueblos, la paz y la seguridad internacional, la no intervención, la solución pacífica de las controversias, la igualdad jurídica de los Estados y la cooperación internacional para el desarrollo, mismos que fueron elevados a rango constitucional en 1988 (DOF: 11/05/1988).

Así mismo, el gobierno mexicano estableció una estrategia de participación activa en las zonas de interés para el país. El mandatario impulsó el Grupo Contadora – conformado el 09 de enero de 1983 en la isla panameña, cuyo nombre es tomado por el grupo, por los gobiernos de México, Colombia, Panamá y Venezuela-. Su objetivo era proporcionar, mediante la negociación diplomática, la pacificación de Centroamérica, generando espacios de diálogo entre los actores involucrados en el conflicto. En el escenario mundial, México también apuntaló el tema de seguridad internacional, lo que le llevó a promover, junto con otros países²⁸, la iniciativa de Paz y Desarme. (Rodríguez Kuri, 2013; Rodríguez Arriaga, 1988; Flores Olea, 1988; De la Madrid, 1988).

Estos años también fueron fundamentales para la política exterior de México en temas como el refugio. La guerra civil en Guatemala –enmarcada en el contexto de la

²⁸ Argentina, Grecia, India, Suecia y Tanzania.

Guerra Fría, desplazó a más de 200, 000 personas que huyeron de su país y buscaron refugio en la Frontera Sur mexicana. Los flujos e incidentes que acontecieron en esta frontera devinieron en avances en la política migratoria nacional. La Comisión Mexicana de Ayuda a los Refugiados (COMAR) es solo un ejemplo de esto. Su creación en 1980 (DOF: 22/07/1980) responde a la necesidad de atender a los aproximadamente 500, 000 desplazados de El Salvador, Guatemala y Honduras –cuyos territorios se vieron afectados por los conflictos armados de la región-que buscaban asilo por parte del Estado Mexicano. Ese mismo año, México recibió más de 46, 000 solicitudes de refugio por parte de ciudadanos Guatemaltecos (Johnson, 2008; Ares y Eguren, 2017).

Desde el punto de vista de la migración, las crisis financieras de esos años ocasionaron un incremento en los flujos migratorios –y de remesas-, tanto de los mexicanos que iban hacia Estados Unidos, como de los centroamericanos que estaban en tránsito por territorio nacional dirigiéndose hacia el mismo destino. Con esto, la necesidad de que el gobierno hablara sobre el tema fue cada vez más apremiante (García y Griego, 2008).

En el caso de la migración de mexicanos a Estados Unidos, las relaciones bilaterales en temas migratorios estaban caracterizadas por la “política de no tener política”: ante las medidas antiinmigrantes del vecino del norte, el gobierno de Miguel de la Madrid (1982-1988) no daba señales de protección a sus connacionales y más bien ofrecía una colaboración tácita. Además, las escasas iniciativas sobre políticas migratorias quedaron relegadas a segundo término ya que el tema de los narcóticos, que tuvo una gran escalada como vimos al inicio del capítulo, mereció toda la atención. Estados Unidos tomó estrategias unilaterales anti-drogas y el gobierno mexicano tuvo que cooperar. Antes de

dejar la presidencia en 1988, de la Madrid declaró que el narcotráfico era una amenaza a la seguridad nacional (Domínguez y Fernández, 2001).

Esta aparente pasividad del gobierno mexicano no se limitaba únicamente a las acciones en contra de mexicanos en Estados Unidos. En general, como indica César Sepúlveda: en las relaciones bilaterales, hasta los años ochenta, los gobiernos mexicanos “se abstuvieron de ejercer presión sobre cualquier país que violara los Derechos Humanos” (citado en: Saltalamacchia y Covarrubias, 2011: 164-165). Algunas contadas excepciones fueron las declaraciones en contra de algunos gobiernos que, por ese entonces, se encontraban inmersos en periodos dictatoriales como España, Chile y Nicaragua, por mencionar algunos. Con el primero, el gobierno mexicano nunca habría de mantener relaciones con la Dictadura del General Franco, mientras que albergó al gobierno de la República en el exilio y recibió a miles de exiliados, entre los que, como se ha visto anteriormente, se encontraban cientos de NNA, quienes llegaron a bordo del *Mexique* a costas veracruzanas en 1937; en el caso chileno, destaca la emblemática hazaña del embajador Gonzalo Martínez Corbalá en Santiago de Chile, quien recibió a 922 personas- entre las que se encontraban 36 niños y 12 mujeres embarazadas- en la embajada mexicana de 1973 a 1975; finalmente, el presidente José López Portillo (1976-1982) rompió relaciones con Nicaragua en mayo de 1979 (Martín, 2013; Rodríguez, 2008; Montes, 2017).

II.1.2 Dimensión procedimental

Durante esta administración se puede observar una activa participación en el multilateralismo tradicional. Desde el punto de vista de los Derechos Humanos, en los foros multilaterales, esta década estuvo cargada de actividad. En 1981 México ratificó el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y la Convención Americana de Derechos Humanos y poco después la Convención contra la Tortura; aunque no lo hizo con el Primer Protocolo Opcional del PIDCyP (que establece la competencia del comité correspondiente para recibir quejas o comunicaciones individuales) ni aceptó reconocer la competencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. También, en este año, México asumió la vicepresidencia del 36° periodo de sesiones de la Asamblea General de la ONU. De la misma manera, promovió la iniciativa de Paz y Desarme junto con Argentina, Grecia, Suecia y Tanzania, así como la promoción y creación del Grupo Contadora para resolver los conflictos en Centroamérica (Saltalamacchia y Covarrubias, 2011; DOF, 1981; S.R.E., 2018; de la Madrid, 1988).

Así mismo, durante el gobierno de Miguel de la Madrid se ratificaron algunos tratados y convenciones en materia de derechos humanos:

Tabla 3. Instrumentos universales firmados y ratificados por el Estado mexicano durante la administración de Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988) en materia de derechos humanos.

Universal		
Publicación	Instrumento	Detalles
DOF 19/04/1983	Convención sobre el consentimiento para el matrimonio, la edad mínima para contraer matrimonio y registro de los matrimonios Firma: 10 de diciembre de 1962	Establece la abolición del matrimonio de los niños y la práctica de los esponsales de las jóvenes antes de la edad núbil.
DOF 06/03/1986	Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (1984) Firma: 18 de marzo de 1985	Arts. 1 y 2: Define la tortura. Todo Estado parte tomará medidas legislativas, administrativas y judiciales para impedir los actos de tortura en su territorio.
Interamericano		
DOF 21/08/1987	Convención Interamericana sobre conflictos de leyes en materia de adopción a menores Firma: 24 de mayo de 1984	Art. 8: las autoridades que otorguen la adopción podrán exigir que el adoptante(s) acredite su aptitud física, moral, psicológica y económica.
DOF 11/09/1987	Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura (1985) Firma: 10 de febrero de 1986	Arts. 1, 3 y 8: Los Estados parte deberán prevenir y sancionar la tortura y garantizar a que el caso sea examinado imparcialmente.

*Elaboración propia con información del Diario Oficial de la Federación.

**Únicamente se muestran la información relacionada a migración y derechos de los NNA.

La participación en la esfera internacional mediante la ratificación de distintos instrumentos de protección a los Derechos Humanos y la ayuda brindada a los refugiados centroamericanos contraviene la pasividad que el gobierno tuvo en lo que a la defensa de sus connacionales se refiere. Como se verá a lo largo de este trabajo, la relación entre México y Estados Unidos ha sido compleja y los intereses que existen entre ambos países parecieran relegar el tema migratorio en beneficio de otros, como el comercial o el económico.

II.1.3 Actores

Durante este periodo se observó la conformación de nuevos y distintos actores -si bien existían organizaciones de la sociedad civil organizada con anterioridad, se puede decir que 1985 fue el año en el que despertó la sociedad mexicana- que, poco a poco, lograron que los temas de derechos humanos y migración se posicionaran tanto en la agenda nacional mexicana como en la agenda bilateral de ambos países.

Esta fue una administración que, al igual que la actual, se vio sacudida por una de las catástrofes más transformadoras en la historia del país. El 19 de septiembre de 1985, el sismo, con una escala de 8.1 en la escala de Richter tuvo, al igual que el del 2017, un efecto determinante en la sociedad mexicana. Su respuesta ante esta catástrofe, acontecida a primeras horas de esa mañana, mostró su capacidad de improvisación y organización, sorprendiendo al mundo entero por su efectividad. En palabras de Carlos Monsiváis

“El 19, y en respuesta ante las víctimas, Ciudad de México conoció una toma de poderes de las más nobles de su historia, que trascendió con mucho los límites de la mera solidaridad. La conversión de un pueblo en Gobierno y del desorden oficial en orden civil. Democracia puede ser también la importancia súbita de cada persona" (citado en: Comas, 1985).

Otros autores hablan de la debilidad gubernamental frente a la fortaleza de la sociedad. Mientras que el pueblo se organizaba y pedía ayuda, la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) declaró que México no la necesitaba. La sociedad civil había iniciado un proceso de empoderamiento. Había dado un paso hacia adelante y, ahora que había comenzado a caminar, no había marcha atrás (UNAM, 2011; CMDPH, 2018).

La sociedad civil tiene un largo camino recorrido en México que inició incluso antes de 1985 pero que tomó el impulso necesario en esa fecha para fortalecer su andar. En el caso de las ONG dedicadas a esta agenda, Pardo Montaña y Bobes León (2016) identifican dos etapas fundamentales en el desarrollo de las Organizaciones No Gubernamentales dedicadas a esta agenda. La primera de ellas surge, precisamente, en los últimos veinte años del siglo XX. Durante esos años se reconocen organizaciones, particularmente religiosas, que se dedicaban al trabajo caritativo y altruista. Ya en la década de los noventa nacieron y se consolidaron distintas asociaciones –laicas y religiosas- que se dedicaban a labores asistencialistas como: ofrecer alimentación, asistencia legal u hospedaje, entre otras. En el segundo momento, emergieron organizaciones dedicadas a la incidencia: se centraban en políticas públicas, protección de derechos humanos, justicia y seguridad, por mencionar algunos ejemplos.

Desde la academia también se realizaron algunos esfuerzos por abordar el tema migratorio. Por ejemplo: en 1983 se inició un proyecto de análisis antropológico de la Frontera Sur en el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores de Antropología Social (CIESAS). Nuevas organizaciones y grupos sociales, comenzaron a enfocarse en la incidencia en materia de Derechos Humanos como la Academia Mexicana de Derechos Humanos (1984). Así mismo, se fundaron centros de investigación y protección a los Derechos Humanos como el Centro de Derechos Humanos Fray Francisco de Vitoria en (1984) y, pocos años después, el Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez (1988), por mencionar algunos. Desde el gobierno, el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) publicó, en 1985, los primeros indicadores de la migración en México (García y Griego, 2008; INEGI, 1985; Fábregas, 2015; CDHFFV; Centro Prodh).

Estos actores nacionales comenzaron a tener apoyo a nivel internacional. Sobresale la implicación de algunas organizaciones de esta índole que emitieron reportes de amplia divulgación sobre la situación de los Derechos Humanos en México como Amnistía Internacional en 1986 y Human Rights Watch en 1990 (Saltalamacchia y Covarrubias, 2011; Anaya, 2011).

La puerta para la observación en México había sido abierta y, como se verá más adelante, durante los siguientes periodos presidenciales, -la década de los noventa- la presión que recibiría el país por parte de distintos actores, tanto nacionales como internacionales, en materia de violaciones a los Derechos Humanos sería sustantiva. Sobre todo a partir del levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) durante la administración salinista (KAS, 2009).

II.2 Carlos Salinas de Gortari (1988-1994): Multilateralismo tradicional

El gobierno del presidente que ganó las elecciones después de una “caída del sistema” se distinguió por su interés en proyectar a México como un país moderno y priorizar la economía sobre la política. Su sello sería la firma del tratado más relevante en la historia bilateral México-Estados Unidos del siglo XX: el Tratado de Libre Comercio para América del Norte (TLCAN). Con este tratado se pretendía, entre otras cosas, que la migración mexicana hacia Estados Unidos se contuviera eventualmente (Concepción, 2006; Aboites, 2013; PNUD, 2007).

Al igual que había sucedido con su antecesor, el tema migratorio pasó a segundo plano. Bajo el discurso de que al gobierno mexicano le interesaba exportar bienes y no

personas, la administración salinista también buscaba poner fin al déficit de la balanza comercial mexicana que, en 1994, era de 3, 150 millones de dólares (Domínguez y Fernández, 2001; Oppenheimer, 2007; Delano, 2016).

Al margen de este tratado, el gobierno de Salinas tuvo una política de acercamiento con los migrantes mexicanos en Estados Unidos. Tras el proceso electoral de 1988, ya como presidente electo, Carlos Salinas había podido comprobar la creciente influencia que el colectivo migrante tenía sobre la vida política mexicana, mostrando su apoyo al candidato del Frente Democrático Nacional, Cuauhtémoc Cárdenas (Castillo Flores, 2010).

Dos años antes, el 6 de noviembre de 1986, el presidente de Estados Unidos Ronald Reagan (1981-1989), había firmado la Ley de Reforma y Control de Inmigración (IRCA, por sus siglas en inglés) que legalizó a más de 2.3 millones de mexicanos. Dichas acciones ayudaron a colocar al colectivo migrante como un actor activo en la conformación de la vida política nacional de ambos países. Esto daba un motivo más al gobierno nacional para estrechar relaciones con sus connacionales ya que, además de asegurar el flujo de remesas, podría conformar un grupo de presión en Estados Unidos que pugnara por sus intereses durante las negociaciones del TLCAN (Castillo Flores, 2010).

Con el incremento de migrantes mexicanos en Estados Unidos y de las remesas (2.5 mil millones de dólares en 1990), la necesidad de ampliar la red consular fue cada vez más evidente, por lo que se abrieron oficinas consulares en Estados Unidos y se crearon programas oficiales de atención al migrante. Por ejemplo, la propuesta más innovadora de

su mandato fue el Programa de las Comunidades Mexicanas en el Extranjero de 1990, también conocido como “comunidades” (Delano, 2016).

Los avances de la dimensión procedimental en materia de protección de los Derechos Humanos de los migrantes habían sido escasos durante la segunda mitad del siglo XX ya que, como se mencionaba anteriormente, la mirada de México en temas migratorios estaba totalmente puesta en los mexicanos que vivían en Estados Unidos y, ocasionalmente, en flujos migratorios específicos que necesitaban de protección. Pero no existía una línea de acción concreta al respecto. Sin embargo, durante esta administración hubo grandes avances en materia de Derechos Humanos, tanto a nivel internacional como a nivel nacional.

Con el establecimiento de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) y del Instituto Nacional de Migración (INM), el gobierno mexicano conformó, un poco más, una agenda de defensa de los derechos humanos. Así mismo, realizó esfuerzos para la protección de menores migrantes, refugiados y desplazados, en líneas generales, desde foros multilaterales. Durante esta administración se desarrollaría, en conjunto con UNICEF, el Plan Nacional de Acción (PNA) que atendería a este colectivo dentro del respeto y protección a los derechos de los menores.

II.2.1 Dimensión simbólica

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) 1989-1994, menciona las líneas generales sobre las que la administración Salinas trabajaría. De manera transversal, se buscó la modernización de México. Por ejemplo, el PND buscaba la modernización educativa, cultural, del deporte, económica, energética, del turismo, energética y de política exterior, por mencionar algunas. En esta última establece que, si bien, el gobierno mantendría los principios de soberanía, integridad territorial, control sobre recursos naturales y autonomía del país, así como de desarrollo económico, político y social de México, también buscaría proteger los derechos e intereses de los mexicanos en el exterior (DOF 31/05/1989).

Por su parte, se puede observar que el tema migratorio está presente en tres apartados. En primer lugar, el PND habla de la protección de los derechos e intereses de los mexicanos en el exterior; en segundo lugar habla sobre distintas estrategias para desacelerar la migración del campo a la ciudad y, finalmente, establece que, en lo que al turismo se refiere, se facilitarán los trámites aduanales y migratorios para facilitar e incrementar este fenómeno (DOF 31/05/1989).

En lo que se refiere al tema de menores, el PND indica que los niños serían parte central de los programas de salud, asistencia y seguridad social, deporte y educación (DOF 31/05/1989).

A nivel internacional la administración de Salinas de Gortari firmó, ratificó y promovió numerosos tratados en los que se reconocen derechos humanos (medio ambiente, extradición, minorías y pueblos indígenas, propiedad intelectual, menores, entre otros). En el caso de derechos de los menores destacan por un lado, la ratificación de la Convención de los Derechos del Niño (1991), la Convención Interamericana sobre restitución

internacional de menores (1994) y la Convención Americana sobre obligaciones alimentarias (1994). Por otro lado, vale mencionar la promoción de la Cumbre Mundial a Favor de la Infancia de la mano de Canadá, Egipto, Mali, Paquistán y Suecia (DI, 2018; UNICEF).

En el mes de septiembre de 1990 más de 70 jefes de estado asistieron a la Cumbre Mundial a favor de la Infancia en la sede central de la ONU en Nueva York. El resultado de dicha cumbre fue la Declaración sobre la Supervivencia, Protección y Desarrollo de los Niños y su plan de acción. En ella se presentó un programa para la protección de la infancia dentro del cual, se mencionaba la intención de mejorar la situación de niños desplazados, refugiados, hijos de trabajadores migratorios, víctimas de desastres naturales y provocados del ser humano, entre otros (ONU, 1990).

Como seguimiento a lo establecido en dicha cumbre, el Estado mexicano desarrolló, en 1991, el ya mencionado PNA²⁹. Este, buscaba “elevar la supervivencia, impulsar el desarrollo y el bienestar de los niños y de las mujeres en edad reproductiva” (UNICEF). Este Plan, si bien incluía a los menores migrantes, no los contemplaba como una cuestión prioritaria (Zedillo, 1995; ONU, 1990).

²⁹ Sería sucedido por el Programa Nacional de Acción en Favor de la Infancia 1995-2000 implementado por el presidente Zedillo.

II.2.2 Dimensión procedimental

A continuación se muestran algunos de los instrumentos más relevantes relacionados a los derechos de la infancia:

Tabla 4. Instrumentos universales firmados y ratificados por el Estado mexicano durante la administración de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) en materia de derechos humanos y niñez

Universal		
Publicación	Instrumento	Detalles
AGONU 09/12/1988	Conjunto de principios para la protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión (1988)	Principios 5, 16 y 31: Se establecerán medidas que protejan los derechos y condición especial de los niños y los jóvenes. Si son detenidos se velará por que los padres o tutores sean notificados.
30/09/1990	Declaración mundial sobre la supervivencia, la protección y el desarrollo del niño	Aprobada durante la Cumbre Mundial a favor de la Infancia y se enfoca en mejorar las condiciones de salud de los niños, fomentar la atención prenatal y reducir la mortalidad de niños menores de cinco años.
DOF 25/01/1991	Convención sobre los derechos del niño (1989) Firma: 26 de enero de 1990	Establece un marco jurídico de protección a favor de las personas menores de 18 años de edad y los reconoce como individuos con derecho de pleno desarrollo físico, mental, social y de opinión.
25/06/1993	Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos: Declaración y Programa de Acción de Viena (1993)	Puntos 18, 21, 29, 45-53: Reitera el principio “los niños ante todo”. Indica el reforzamiento de los mecanismos y programas (inter)nacionales de defensa/protección de los niños.
DOF 06/07/1994	Convención sobre la Protección de Menores y la Cooperación en Materia de Adopción Internacional Firma: 29 de mayo de 1993	Su objetivo es establecer garantías para que las adopciones internacionales tengan lugar en consideración al interés superior del niño.
Interamericano		
DOF 06/07/1994	Convención Interamericana sobre Restitución Internacional de Menores (1989) Firma: 04 de junio de 1992	Arts. 1 y 2: Son menores todos aquellos que no hayan cumplido 16 años de edad. Pretende asegurar la restitución de menores que tengan residencia habitual en uno de los Estados parte y hayan sido trasladados o retenidos ilegalmente.

*Elaboración propia con información del Diario Oficial de la Federación.

**Únicamente se muestran la información relacionada a migración y derechos de los NNA.

La Convención sobre los Derechos del Niño (1989) señala que ningún menor podrá ser privado de su libertad de manera arbitraria o ilegal y, de llegar a ser apartado de su medio familiar será protegido por el Estado. Así mismo, indica que todas las medidas tomadas por instituciones, públicas o privadas, deberán atender al interés superior del niño y procurar el cumplimiento de todos sus derechos.

II.2.2.a Dimensión procedimental en el ámbito nacional

A nivel nacional sobresale la creación de dos instituciones que han sido clave en la conformación del escenario nacional de protección de los Derechos Humanos: 1) la Comisión Nacional de Derechos Humanos y 2) el Instituto Nacional de Migración. En 1989 se conformó la Dirección General de Derechos Humanos dentro de la Secretaría de Gobernación. Esta instancia tenía la responsabilidad de promover e impulsar el cumplimiento de los acuerdos internacionales signados por México, así como recibir y atender las quejas sobre violaciones a los Derechos Humanos, entre otras. Un año después, estas funciones pasarían a ser de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH)³⁰.

Tabla 5. Marco jurídico desarrollado durante la administración de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) en materia de derechos humanos y migración

Marco Jurídico		
Publicación	Referente	Detalles
DOF 17/07/1990	Decreto por el que se reforma y adiciona la Ley General de Población	Arts. 35 y 42: Establece que se aceptará a extranjeros que sean víctimas de persecuciones políticas, huyan de su país de origen o que su vida, seguridad y libertad hayan sido amenazadas por violencia generalizada.
DOF 27/12/1991	Ley Federal para prevenir y sancionar la tortura (1991)	Arts. 1 y 2: Su objeto es la prevención y sanción de la tortura en todo el territorio nacional. Estipula la creación de programas permanentes de procuración de justicia.
DOF 02/01/1992	Ley sobre la celebración de tratados (1992)	Art. 1: Su objeto es regular la celebración de tratados y acuerdos institucionales en el ámbito internacional.
DOF 29/06/1992 28/10/1992*	Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (1992)	Art. 2: Su objeto es la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los Derechos Humanos.*Eleva a rango constitucional la CNDH.
Otras legislaciones		
DOF 13/02/1989	Creación de la Dirección General de Derechos Humanos (Reglamento de la SEGOB)	Art. 15: Proponía programas para impulsar el los acuerdos signados por México; recibir y atender las quejas sobre violaciones a los derechos humanos.
DOF 19/10/1993	Decreto por el que se crea el Instituto Nacional de Migración como órgano técnico desconcentrado, dependiente de la Secretaría de Gobernación	Art. 2: Su objeto es la planeación, ejecución, control, supervisión y evaluación de los servicios migratorios, y la coordinación con dependencias gubernamentales.

*Elaboración propia con información del Diario Oficial de la Federación.

**Únicamente se muestran la información relacionada a migración y derechos de los NNA.

³⁰DOF: 06/06/1990.

La defensa y protección de los derechos humanos se institucionalizaron en junio de 1990 a través de la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Su primer presidente fue Jorge Carpizo (1990-1993), quien fungiría más adelante como Procurador General de la República y, hacia el final de la administración Salinista, como Secretario de Gobernación. Dos años más tarde, en 1992, la CNDH fue elevada a rango constitucional y se establecieron comisiones locales en todos los estados de la República (PND 1989-1994; DOF 29/06/1992).

También se establecieron los Grupos Alfa, una agrupación policiaca dedicada a los primeros auxilios de los migrantes que fue el antecedente de los Grupos Beta -también conocido como Programa de Protección a Migrantes. Este grupo fue creado en 1990 con el objetivo de brindar protección a los mexicanos deportados en la frontera norte del país. Inicialmente se estableció en Tijuana y seis años más tarde abriría sus puertas en la frontera sur del país, ampliando su rango de protección. Esta agrupación pasó a formar parte del Instituto Nacional de Migración en 1993 cuando, también por decreto presidencial, fue creado como un órgano técnico desconcentrado de la Secretaría de Gobernación. Al igual que la CNDH, el INM cuenta con 32 delegaciones locales (PND 1989-1994; Wolf, 2016; Johnson, 2008; DOF 19/10/1993).

Entre los logros del presidente Salinas en materia de protección a migrantes sobresale, también, el decreto por el que se reforma y adiciona la Ley General de Población de 1990. Esta Ley, creada en 1974, habría de regular los procesos migratorios en el país por más de tres décadas. La reforma efectuada durante la administración del presidente Salinas sería el primer síntoma de que las personas en contexto de movilidad humana necesitaban un

instrumento de protección y regulación particular propio. Este proceso de reformas y adiciones culminaría en 2011 con la creación de la Ley de Migración y, posteriormente con la expedición de la Ley sobre Refugiados y protección complementaria (DOF 07/01/1974; DOF 17/07/1990; DOF 25/05/2011).

Sobre esta reforma se pueden rescatar, por ejemplo, los cambios y adiciones efectuados a los artículos 7, 35 y 42. En el artículo 7° se estableció que la Secretaría de Gobernación era responsable de velar por los derechos humanos e integridad familiar de los sujetos a dicha ley. El artículo 35, por su parte, establecía que los extranjeros que sufrieran persecuciones en su país podrían ingresar a México mientras que la Secretaría de Gobernación resolvía cada caso. Antes de esta reforma, se establecía que los extranjeros debían de esperar en el puerto de entrada durante este proceso. Así mismo, este decreto incorporó las figuras de asilo y refugio. En su artículo 42 define el asilo y establecía que:

“Los extranjeros que sufran persecuciones políticas o aquéllos que huyan de su país de origen, en los supuestos previstos en la fracción VI del artículo 42, serán admitidos provisionalmente por las autoridades de migración, mientras la Secretaría de Gobernación resuelve cada caso, lo que hará del modo más expedito.”

Así mismo en el artículo 42 define al refugiado como aquella persona que

“Para proteger su vida, seguridad o libertad cuando hayan sido amenazadas por violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público en su país de origen, que lo hayan obligado a huir a otro país” (DOF 17/07/1990).

Como se puede observar, estos avances en la protección de los derechos humanos las personas en contexto de movilidad humana no contemplan, específicamente, a Niñas, Niños y Adolescentes no acompañados. Sin embargo, serían de crucial importancia en el proceso de protección al colectivo en general, ya que, si bien México fue un importante receptor de refugiados centroamericanos en la década de los ochenta; una vez definidos los

conceptos en la Ley, sería mucho más sencillo elaborar instrumentos pertinentes para su protección.

II.2.3 Actores

El último año de la administración salinista estuvo marcado por el levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) el primero de enero de 1994 –el mismo día de la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio con América del Norte- y, más tarde, por los asesinatos del candidato a la presidencia del PRI, Luis Donaldo Colosio (marzo) y José Francisco Ruiz Massieu (septiembre), Secretario General del mismo partido. Estos hechos pusieron a México en la lupa internacional: por un lado, se inició la documentación de abusos y de violencia por parte del Estado en Chiapas y, por otro, se contó con la presencia de observadores internacionales durante el proceso federal electoral (KAS, 2009).

El levantamiento del EZLN fue un evento que conmocionó al mundo. Muchas personas alrededor del globo se solidarizaron con la causa zapatista que buscaba “un mundo donde quepan muchos mundos”, un movimiento que surgía desde el olvido. En palabras del líder del movimiento, el subcomandante Marcos “en Chiapas la muerte es una realidad más viva que la vida (...) dicen los viejos que el viento, la lluvia y el sol están hablando de otra forma a la tierra, que, de tanta pobreza no se puede seguir cosechando muerte, es hora de cosechar rebeldía” (citado en Krauze, 1996).

Diversos medios de comunicación nacional e internacional asistieron a Chiapas con la intención de seguir los acontecimientos de cerca. Entre la confusión que causaba

observar a indígenas tzotziles, tzetzales, tololabales, choles, mames y zoques enfrentándose al ejército federal, los vehículos en los que viajaban los periodistas de *La Jornada*, *France Press* y *El Financiero* fueron tiroteados por militares. Si los acontecimientos en Chiapas comenzaban a sonar alrededor del mundo, después de este incidente definitivamente estaban en el radar internacional (Muñoz, 2003).

Se puede decir que el levantamiento zapatista fue la puerta de entrada para los observadores de derechos humanos a México. Sin embargo, como se verá muy pronto, los derechos humanos de los indígenas no eran los únicos que estaban siendo violentados por parte del gobierno. La consolidación de diversos actores estatales y no estatales, tanto a nivel nacional como internacional, sería de vital importancia la conformación y enriquecimiento del mapa de observadores y protectores de derechos humanos en el país.

Al final del sexenio, el gobierno de Salinas había recibido un total de 844 recomendaciones por parte de la recién creada Comisión Nacional de Derechos Humanos. A continuación se muestra un cuadro que indica el número de recomendaciones recibidas por año:

Tabla 6. Recomendaciones emitidas por la Comisión Nacional de Derechos Humanos durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994)

Recomendaciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (1988-1994)	
Año	Recomendaciones recibidas
diciembre 1988	N/A
1989	N/A
1990	34 Creación de la CNDH
1991	131
1992	271
1993	273 Creación del INM
enero-noviembre 1994	135
total	844

* Elaboración propia con información de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

**Únicamente se muestran la información relacionada a migración y derechos de los NNA.

N/E: No Encontrado.

El número de recomendaciones emitidas por parte de la CNDH en sus primeros cinco años de vida sugieren el estado de violaciones a los derechos humanos en el que se encontraba el país. A un año de su creación, el INM recibió su primera llamada de atención por parte de la Comisión: la recomendación 93/94 versaba sobre los abusos que había sufrido el señor Pérez Pérez al haber sido detenido y golpeado brutalmente por elementos del Grupo Beta. En dicho documento, la CNDH recomendó al Instituto iniciar las investigaciones en contra de las personas que le causaron daños físicos y morales al agraviado (CNDH, 2018).

Así mismo, existen otras recomendaciones que estaban directamente relacionadas con temas migratorios. Por ejemplo, la recomendación 214/93 iba dirigida a la Secretaría de Gobernación y trataba sobre la deportación, desde Baja California, de unos inmigrantes de origen chino. En su recomendación 144/95, dirigida al gobierno de Baja California y al Subsecretario de Población y Servicios Migratorios de la SEGOB, la Comisión rechaza la utilización de las instalaciones de la Cárcel Estatal de Tijuana para retener a personas migrantes aseguradas por el INM. Finalmente, la recomendación 147/95 también iba dirigida a la Subsecretaría de Población y Servicios Migratorios ya que había sucedido una situación similar con extranjeros detenidos en la cárcel de Agua Prieta, Sonora. Como se puede observar, la CNDH solo efectuó una recomendación formal al INM, por lo que podemos concluir que su interés en el tema migratorio fue más bien escasa (CNDH, 2018).

II.2.4 Reflexiones de un sexenio

Como se vio a lo largo de este apartado, el sexenio de Carlos Salinas de Gortari atravesó diversas turbulencias políticas. Sin embargo, se lograron importantes avances en materia de derechos humanos: el presidente trabajó en la conformación de las bases del desarrollo institucional para la protección y promoción de los derechos humanos conforme a los acuerdos firmados y ratificados por el país. Como se pudo ver, el establecimiento de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y del Instituto Nacional de Migración son un parte aguas: representan la institucionalización de los mecanismos para la denuncia y atención a quejas sobre violaciones a derechos humanos y la voluntad del ejecutivo federal por incorporar el tema de derechos humanos en la vida política nacional.

Los retos a los que se enfrentaría su sucesor serían, entre otros, consolidar dichas instituciones y crear otras nuevas que atendieran a situaciones más específicas en el contexto migratorio y de Derechos Humanos.

II.3 Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000): Transiciones globales y nacionales

Con la caída del Muro de Berlín, el fin de la Guerra Fría y la propagación del uso de internet, el mundo había pasado rápidamente de un sistema bipolar a uno multipolar y líquido. Las noticias viajaban cada vez más rápido y el acceso a información de lo que pasaba del otro lado del globo era relativamente sencillo: el mundo estaba interconectado, globalizado. El concepto de seguridad internacional había cambiado, los peligros ya no se encontraban fuera de las regiones y sus fronteras, sino dentro. Incluso las acciones de la Organización de Naciones Unidas (ONU), durante esta época, estuvieron destinadas a atender problemáticas como la Guerra Civil de El Salvador y Guatemala, en donde se

lograron acuerdos de paz en 1992 y 1996 respectivamente. México no fue la excepción ante este nuevo paradigma de seguridad. Durante la década de los noventa, la Frontera Sur pasó de ser un espacio de refugio a convertirse en un muro de regulación, contención y ordenamiento de la migración centroamericana (García Aguilar, 2015; Pellicer, 2001; Bauman, 1999).

El libre mercado, la democracia y los derechos humanos eran los pilares de la nueva agenda liberal y el estado mexicano se vería ante el reto de cumplir con las exigencias de cada uno de ellos. Así, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) – logrado durante la administración de Salinas- sería un importante paso hacia el libre mercado; en cuanto a los derechos humanos, el presidente Zedillo emitió diversas invitaciones a distintos organismos internacionales para que visitaran México, reconoció la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y dotó de autonomía a la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Finalmente, la democracia se alcanzaría con la alternancia en el poder federal al final de su sexenio (Saltalamacchia y Covarrubias, 2011; Anaya, 2013).

II.3.1 Dimensión simbólica

El inicio de la administración de Ernesto Zedillo estuvo marcado por dos eventos muy relevantes, uno político y uno económico: la crisis financiera de finales de 1994 e inicios de 1995 y el ya mencionado levantamiento zapatista en Chiapas. Si bien este último había sucedido durante la administración anterior, era evidente que sería un tema prioritario para este gobierno. El presidente Zedillo no solo hizo mención al conflicto durante su discurso de toma de posesión el primero de diciembre de 1994 sino que, días después

indicó, el 14 de diciembre: “Hoy reitero que el camino debe ser la paz, y para llegar a ella están abiertas las vías del diálogo.” (Presidencia Zedillo, 1994). El establecimiento de ese canal de diálogo sería difícil de conseguir. Durante el primer año de gobierno del presidente Zedillo, el conflicto estaba lejos de haberse resuelto y había colocado a la nación mexicana en la mira de las organizaciones y organismos internacionales que se dedicaban a la defensa de los derechos humanos (Saltalamacchia y Covarrubias, 2011).

La década de los noventa también sería de gran relevancia para el estado de Chiapas en el tema migratorio. En 1990 Tapachula y Ciudad Hidalgo se convirtieron en puntos nodales de la Frontera Sur mexicana. La estación ferroviaria de Tapachula se transformó en un punto clave de la migración irregular que iba hacia Estados Unidos. El Huracán Mitch (1998) que golpeó Centroamérica impulsó aún más esta migración que utilizaba, cada vez más, los trenes de carga en México para movilizarse dentro del territorio nacional. En 1999 la empresa estadounidense *Genesee and Wyoming* adquirió el ferrocarril cuyo nombre se ha popularizado como La Bestia, utilizado por miles de migrantes como medio de transporte durante su recorrido por México y que, desafortunadamente, ha cobrado cientos de vidas (Arce, 2017). En marzo de ese mismo año, el gobierno mexicano anunció la instalación de los primeros cuatro dispositivos electrónicos que tenían por objeto reducir el flujo de drogas, armas e indocumentados. (Ramírez, 2001; CDHFMC, 2017; García y Villafuerte, 2014).

A lo largo de la Frontera Sur de México, durante la administración Zedillo se implementó el Programa Nacional de Sellamiento dentro del cual se encontraba el plan “Sellamiento de la frontera Sur”. Este plan tenía el objetivo de detener los flujos de droga

en las fronteras y costas de México, sin embargo, pronto demostró que también era útil para combatir otro tipo de crímenes cometidos en la frontera más porosa del país. El programa involucró a más de 22, 000 agentes de la policía federal, ejército y Procuraduría General de la República (PGR). La frontera sur del país estaba cada vez más vigilada y monitoreada: según algunas cifras, durante este sexenio se deportaron alrededor de 667,000 extranjeros en situación migratoria irregular (Calderón, 2005; Baker Institute for Public Policy, 2017).

Como último elemento, el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 1995-2000 fue de vital importancia ya que, por primera vez, se incluye un apartado específico sobre los migrantes; este se tituló “La Nación Mexicana”. Si bien estaba principalmente enfocado en los connacionales en el extranjero, es un preámbulo para la inclusión de otros colectivos migrantes en un futuro. El PND pretendía impulsar a nivel global la visión del Estado mexicano sobre diversos temas como la estabilidad financiera regional y global, medio ambiente, combate al narcotráfico y terrorismo, libre comercio y flujos migratorios (Castillo Flores, 2010; PND 1995-2000).

Este PND aborda dos tipos de migración: la de las zonas rurales –comunidades de origen- a las ciudades y la de mexicanos al extranjero. Solo de manera superficial menciona el tema migratorio en la Frontera Sur al referirse a la relación bilateral con Guatemala. Sobre los migrantes centroamericanos, el PND señala la necesidad de incrementar la intensidad de la relación con Guatemala para desarrollar la zona fronteriza y analizar de asuntos migratorios, entre otros. En lo relativo a la migración de mexicanos habla sobre la necesidad de fortalecer la protección de los derechos humanos y laborales de los trabajadores migrantes mexicanos, así como la promoción del respeto a su imagen y

dignidad. Aquí se puede observar el preámbulo de lo que se convertiría en el sello de la presidencia de su sucesor: la protección a los connacionales mexicanos (PND 1995-2000).

II.3.2 Dimensión procedimental

El periodo de transición en materia de derechos humanos, enmarcado por Saltalamacchia y Covarrubias (2011), durante la administración de Ernesto Zedillo, no contemplaba el tema migratorio dentro de sus prioridades. Sin embargo, dejó un importante legado en la atención a NNA y a menores migrantes que se discutirán más adelante (Saltalamacchia y Covarrubias, 2011; Durand, 2014).

Durante la administración del presidente Zedillo se pueden rescatar seis grandes avances a nivel internacional, regional y nacional en la protección de los derechos de las personas en contexto de movilidad humana y niñez. Los instrumentos clave a los que se adhirió la nación mexicana durante este periodo son: 1) la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares; 2) Convención y protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados; 3) Convención sobre el Estatuto de los apátridas; 4) Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, "Convención Belém do Pará", 5) Convención Interamericana sobre Tráfico Internacional de Menores. Desafortunadamente, esta última no ha sido ratificada -ni por México ni por Venezuela-, por lo que no genera obligaciones de cumplimiento. Finalmente 6) en 1999 se crearon las delegaciones regionales del INM.

La Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (DOF 13/08/1999) es el referente obligado en temas de protección a migrantes³¹. Sin embargo, esta convención tiene como eje principal la migración internacional de carácter laboral –la más grande del mundo- por lo que existen violaciones a derechos que los menores migrantes no acompañados pueden llegar a sufrir y que no están contemplados en dicha Convención. Por este motivo, la cantidad de instrumentos que pueden utilizarse para su protección es numerosa y todos los avances en este sentido no deben de ser minimizados (Martínez y Ortega, 2015).

Tabla 7. Instrumentos universales firmados y ratificados por el Estado mexicano durante la administración de Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000) en materia de derechos humanos

Universal		
Publicación	Instrumento	Detalles
DOF 13/08/1999	Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (1990) Firma: 22 de mayo de 1991	Arts.17, 18 y 44: En caso de que un menor de edad sea privado de su libertad, tendrá que estar separado de los adultos y ser sometido a un tratamiento acorde a su edad. Los Estados Partes tomarán las medidas que estimen apropiadas para facilitar la reunión de los trabajadores migratorios con (...) sus hijos solteros menores de edad.
DOF 25/08/2000	Convención y protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados (1951) Adhesión: 07 de junio de 2000	Establece la definición de refugiado y ofrece una variedad de derechos y obligaciones que el refugiado tendrá en relación con el Estado en el que se encuentre.
DOF 25/08/2000	Convención sobre el Estatuto de los apátridas (1954) Adhesión: 07 de junio de 2000	Solo menciona a los niños para indicar que pueden ser incluidos en el documento de viaje de su padre o madre o, en circunstancias especiales, de otro adulto.
07/09/2000	Firma del estatuto de Roma que crea la Corte Penal Internacional	Su ratificación se daría hasta el 2005 durante la administración del presidente Fox.
DOF 14/05/1996	Convención Interamericana sobre Tráfico Internacional de Menores (México, 1994) Firma: 27 de noviembre de 1995	Art. 2: Menor es toda persona menor de 18 años. "Propósitos ilícitos" incluyen, entre otros, prostitución, explotación sexual, servidumbre o cualquier otro propósito ilícito, ya sea en el Estado de residencia habitual del menor o en el Estado Parte en el que el menor se halle localizado. (No se ha ratificado)
DOF 01/09/1998	"Protocolo de San Salvador" adicional a la Convención Americana sobre DD.HH en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1988) Firma: 17 de noviembre de 1988	Arts. 7 y 16: Todo niño tiene derecho: a las medidas de protección que su condición de menor requieren por parte de su familia, de la sociedad y del Estado; a crecer al amparo y bajo la responsabilidad de sus padres; educación gratuita y obligatoria y a continuar su formación en niveles más elevados del sistema educativo.
DOF 20/08/1998	Convención Interamericana contra la Fabricación y el Tráfico Ilícitos de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y otros Materiales Relacionados (1997) Firma: 14 de noviembre de 1997	En sus 30 artículos establece las medidas que tomarán los estados parte para combatir el tráfico ilícito de estos elementos y los lineamientos que seguirá el comité consultivo.

³¹ Firmada por México el 22 de mayo de 1991 y ratificada el 8 de marzo de 1999.

Jurisprudencia	
CIDH 01/10/1999	Opinión Consultiva OC-16/99 El derecho a la información sobre la asistencia consular en el marco de las garantías del debido proceso legal
	Una de sus interpretaciones es que ha de tomarse en cuenta la situación real que guardan los extranjeros que se ven sujetos a un procedimiento penal, del que dependen sus bienes jurídicos más valiosos y, eventualmente, su vida misma.

*Elaboración propia con información de: Corte IDH, DOF, SCJN, Senado de la República, INEDIM.

**Únicamente se muestran la información relacionada a migración y derechos de los NNA.

Como se puede apreciar en la tabla anterior, existen numerosos instrumentos de protección a derechos humanos que México firmó en un primer momento pero que, después, dejó pasar hasta 18 años para incorporarlos a su normativa interna. Esto nos habla de distintos periodos históricos y políticos por los que atravesaba la nación. Durante la década de los ochenta y principios de los noventa se firmaron la mayoría de estos instrumentos. Sin embargo, no fue sino hasta 1998 y 1999 que vieron la luz en el Diario Oficial de la Federación.

Por ejemplo, el Protocolo de San Salvador y la Convención Interamericana contra la Fabricación y el Tráfico ilícito de armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales relacionados fueron publicadas en el DOF entre 1998 y 1999. Años en los que, coincidentemente, se llevaron a cabo las negociaciones para la implementación del Tratado de Libre Comercio entre México y la Unión Europea (TLCUEM). Dicho tratado entró en vigor el 1° de julio del 2000, un día antes de la celebración de las elecciones presidenciales en México y del anhelado cambio democrático. Paradójicamente, la Unión Europea había establecido la cláusula democrática en el acuerdo económico y de cooperación firmado con México (Covarrubias, 2001).

De igual manera, la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares se había firmado el 22 de mayo

de 1991, pero no fue sino hasta 1999 que se hizo pública en el Diario Oficial de la Federación y hasta 2003 que entró en vigor a nivel internacional con la ratificación de veintidós países entre los que se encontraba México. Desde esta fecha, México ha sido evaluado en tres ocasiones, la primera en 2006, la segunda en 2011 (Martínez y Ortega, 2015) y la tercera en 2017.

Como se puede observar en el cuadro anterior, la Convención sobre el estatuto de los refugiados (1951) y su protocolo (1967) fueron creados a mediados del siglo pasado, sin embargo, México se adhirió a este instrumento hasta el año 2000. Con este acto se comenzaría un paulatino avance en la protección a los derechos humanos de este colectivo que llevó a la promulgación de la Ley sobre refugiados y protección complementaria en el año 2011 (DOF 26/08/2000; DOF 27/01/2011).

A nivel regional, también se lograron algunos acuerdos que serían relevantes en materia de protección a los Derechos Humanos del colectivo migrante. Por ejemplo, en 1996 la Comisión Interamericana de Derechos Humanos creó la Relatoría sobre Desplazados Internos y la Relatoría Especial sobre trabajadores migratorios y miembros de sus familias, misma que habría de visitar el país por primera vez en el 2002. En el 2012, por mandato de la CIDH, esta Relatoría cambió su mandato para ampliar su rango de protección y convertirse en la Relatoría sobre los Derechos de los Migrantes: encargada de respetar y garantizar los derechos de “los migrantes y sus familias, solicitantes de asilo, refugiados, apátridas, víctimas de trata de personas, desplazados internos, así como otros grupos de personas vulnerables en el contexto de la movilidad humana” (R.E. migrantes, CIDH, 2018).

Durante la cumbre presidencial Tuxtla II, llevada a cabo en Costa Rica en febrero de 1996, México propuso la creación de la Conferencia Regional Sobre Migración (CRM), inicialmente conocida como Proceso Puebla. Sus líneas de acción estaban enfocadas en la migración, el desarrollo y la protección a los derechos humanos. Su primera edición fue celebrada el mismo año de su creación en la ciudad de Puebla, México. De la misma manera, habrían de celebrarse otras dos ediciones en territorio nacional: en la ciudad de Cancún durante el 2003 y en Tapachula en el 2010 (CRM, 2018; Delano, 2016; INEDIM).

Por otro lado, la firma de la Convención Interamericana sobre Tráfico Internacional de Menores (1994) se llevó a cabo en la Ciudad de México tres años antes de que, como se mencionó anteriormente, la R.E. sobre la venta de niños, prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía realizara su primera visita oficial a México en 1997. Esta convención se centra en la protección a los derechos fundamentales y el interés superior del menor en el desarrollo de medidas de prevención y sanción del tráfico internacional de menores (DOF 14/05/1996, OEA, 1994).

En lo que se refiere a la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, "Convención Belém do Pará", esta se llevó a cabo en 1994 en la Ciudad brasileña Belém do Pará. Sin embargo, el gobierno mexicano no habría de firmarla sino hasta un año después y publicarla en el DOF, igualmente, en 1999 (DOF 19/01/1999; OEA, 1994).

Finalmente, la Opinión Consultiva OC-16/99, fue la primera que solicitó el Estado mexicano ante la CorteIDH. No deja de sorprender que el tema de la consulta haya sido,

precisamente, migratorio. Si bien no toca el tema de Niñas, Niños y Adolescentes no acompañados, esta consulta, que sentó un precedente en el sistema interamericano, se refería a los connacionales mexicanos que “no habrían sido informados oportunamente por el Estado receptor de su derecho a comunicarse con las autoridades consulares mexicanas, y habrían sido sentenciados a muerte en diez entidades federativas de los Estados Unidos de América” (Corte IDH, OC-16/99).

II.3.2.a Dimensión procedimental: nacional

Desde el punto de vista procedimental, la administración del presidente Zedillo alcanzó diversos logros en materia de migración e infancia. Sin embargo, aquí se resaltan los cinco más relevantes, mismos que serán explicados más adelante: 1) la puesta en marcha del Programa Interinstitucional de Atención a Menores Fronterizos, 2) la publicación del Primer Programa Nacional de Derechos Humanos –aunque poco se supo de él-, 3) la reforma a la Ley General de Población, que amplía las consideraciones del espectro migratorio, 4) la Ley para la protección de niños, niñas y adolescentes y, 5) el Plan Nacional de Desarrollo.

Durante 1995 se realizó la evaluación de mitad de década del Plan Nacional de Acción implementado por el gobierno de Salinas de Gortari. Aprovechando la ocasión en la que se veían reflejados los avances en la protección a la infancia, el ejecutivo federal anunció un plan más ambicioso: el Programa Nacional de Acción en Favor de la Infancia 1995-2000. Ernesto Zedillo indicó que este programa mantendría los estrechos vínculos con las metas propuestas durante la Cumbre Mundial en Favor de la Infancia de 1990. Como se

vio anteriormente, el Estado mexicano presentó, en 1999 el segundo informe periódico ante el Comité de los Derechos del Niño (UNICEF).

En un intento por articular un discurso de política exterior ligado con la realidad nacional, México, a través del Sistema Nacional del DIF y UNICEF, puso en marcha, en 1996, el Programa Interinstitucional de Atención a Menores Fronterizos (PIAMF). En primer lugar, el PIAMF fue un gran avance en la protección a los derechos de las NNA. Con el objetivo de coordinar los esfuerzos de las instituciones públicas, organizaciones de la sociedad civil y de los tres órdenes de gobierno, se creó este programa para atender la problemática de los menores migrantes que comenzaba a dibujarse en el escenario nacional. Su intención de salvaguardar los derechos de los menores repatriados y aquellos extranjeros no acompañados que hubieran sido deportados en la frontera norte de México generó un impacto positivo en esta zona del país, espacio en el que inició sus operaciones. Al poco tiempo de su creación, se sumaron a este programa un total de once ciudades clave de la frontera norte mexicana. En estas, se conformó una Red de Albergues para la Atención de Niñas, Niños y Adolescentes en Tránsito: un total de 18 albergues atendieron, entre 1998 y 1999 a más de 16, 500 menores. Durante la siguiente administración, este programa extendería su área de acción, llegando a la Frontera Sur del país (Vargas López, 2008; OIM, 2008; Gallo Campos, 2004).

En segundo lugar, durante 1998 se creó el primer Programa Nacional de Derechos Humanos en la historia de México. Este año también fue relevante desde el punto de vista de la Sociedad Civil ya que se iniciaron gestiones ante la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, con la intención de llegar a un acuerdo de cooperación

técnica –finalmente fue firmado por el presidente Vicente Fox- que dio como resultado la elaboración de un primer diagnóstico nacional en 2003 (KAS, 2009).

En tercer lugar, como establecen Bobes y Pardo (2016) la reforma a la Ley General de Población de 1996 fue muy positiva en el sentido de que reconoce la complejidad de los procesos migratorios al integrar en sus conceptos la expulsión, recepción y tránsito de migrantes. Por su parte, la Ley Federal contra la delincuencia organizada establecía en su artículo segundo que cuando:

“tres o más personas acuerden organizarse o se organicen para realizar, en forma permanente o reiterada, conductas que por sí o unidas a otras, tienen como fin o resultado cometer alguno o algunos de los delitos siguientes, serán sancionadas por ese solo hecho, como miembros de la delincuencia organizada” (Bobes y Pardo, 2016: 33-34).

En el punto tercero de este artículo se señala que el tráfico de indocumentados será considerado como actividad realizada por la delincuencia organizada. Así mismo, el tráfico estaba previsto en el artículo 138 de la Ley General de Población, por lo que se puede observar uno de los primeros esfuerzos del estado mexicano por combatir y sancionar este creciente fenómeno (DOF 17/07/1996; DOF 07/11/1996).

En cuarto lugar, hacia el final de su sexenio, en mayo del 2000, el presidente Ernesto Zedillo emitió el decreto por el cual creó la Ley para la protección de NNA. Si bien esta ley no habla específicamente de los menores migrantes, sí dedica un capítulo a la no discriminación y, específicamente, en su artículo 16, indica que ningún NNA deberá ser víctima de discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma o lengua, religión; opinión política; origen étnico, nacional o social; posición económica; discapacidad física,

circunstancias de nacimiento o cualquier otra condición no prevista en el artículo. En el artículo 19 también se hace referencia a que los menores tienen derecho a vivir en condiciones que les permitan crecimiento sano y armonioso en las esferas física, material, mental, espiritual, moral y social (DOF 29/05/2000).

La ley, en general, habla sobre los derechos de los niños a vivir en familia, a la salud, la educación, el juego y el descanso, la libertad de pensamiento y a una cultura propia. A su vez, hace un llamado a todas las autoridades municipales para tomar las medidas necesarias que provean el bienestar de los NNA, procurando el interés superior de la infancia en todo momento (LPDNNA. DOF: 29/05/2000).

El tema de las NNA detenidos en estaciones migratorias no tenía entonces las magnitudes que adolece hoy en día y tampoco estaba tan ubicado en el escenario nacional ya que, como se ha mencionado en reiteradas ocasiones, hasta el 2005 el INM no tuvo información desagregada por edades. Sin embargo, el tema era lo suficientemente relevante como para contemplarlo dentro de la LPDNNA: en sus artículos 44 al 47 menciona el debido proceso para los menores en caso de una infracción penal y privación de su libertad. Específicamente indica que no se privará de su libertad a personas que estén en una situación especialmente difícil como abandono o de calle -en este sentido también los menores migrantes entrarían en esta categoría debido a su alta vulnerabilidad-. Finalmente, hace énfasis en que todos aquellos menores privados de su libertad deberán de ser tratados con respeto a sus Derechos Humanos, la dignidad inherente a su persona y tendrán derecho a mantener contacto permanente y constante con su familia (LPDNNA. DOF: 29/05/2000).

A continuación se muestran algunos de los avances más relevantes en la dimensión procedimental en materia de derechos humanos, así como de la protección a los migrantes, en general, y a las NNA, en particular, durante el sexenio de Ernesto Zedillo

Tabla 8. Marco jurídico desarrollado durante la administración de Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000) en materia de derechos humanos y niñez

Leyes		
Publicación	Marco jurídico	Detalles
DOF 17/07/1996	Reforma a la Ley General de Población (1996)	Amplía las consideraciones del espectro migratorio.
DOF 07/11/1996	Ley federal contra la delincuencia organizada (1996)	Establecer reglas para la investigación, persecución, procesamiento, sanción y ejecución de las penas, por los delitos cometidos por la delincuencia organizada.
DOF 23/01/1998	Ley de nacionalidad (1998)	Art. 6: Los mexicanos pueden tener doble nacionalidad.
DOF 29/05/2000	Ley para la protección de niños, niñas y adolescentes (2000)	Art. 1: Su objetivo es garantizar a NNA la tutela y respeto de los derechos reconocidos en la Constitución.
1996	Programa Interinstitucional de Atención a Menores Fronterizos	Hasta el 2001 las acciones de prevención y atención a NNA no acompañados se centraban a la Frontera Norte.
DOF 17/10/1997	Acuerdo por el que se constituye la comisión intersecretarial para la atención de los compromisos internacionales de México en materia de Derechos Humanos	Art. 3: Alguna de sus funciones era proponer a la S.R.E. las respuestas a las solicitudes de información hechas al Gobierno por organismos internacionales o por ONG de derechos humanos de carácter internacional en relación a violaciones a esos derechos en el territorio nacional.
DOF 08/12/1998	Reconocimiento de la competencia contenciosa de la CIDH	Reconoce como obligatoria la competencia contenciosa de la CIDH, sobre los casos relativos a la interpretación o aplicación de la Convención Americana de DD.HH.
1998	Programa Nacional de Derechos Humanos	Poco se supo de él.

*Elaboración propia con información de: DOF, SCJN, Senado de la República, INEDIM.

**Únicamente se muestran la información relacionada a migración y derechos de los NNA.

Enrique Krauze criticó, en 1996, el estado en el que se encontraba el artículo 82 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Este artículo estipulaba que, para ser presidente de la República, solo podían postularse los mexicanos que fueran hijos de padre o madre mexicanos o que hubieran nacido en México. Por este motivo, el análisis del autor giraba en torno a que el artículo contravenía el espíritu igualitario de la constitución y dividía a los ciudadanos en mexicanos de primera y de segunda. Si bien este artículo sigue vigente hasta la fecha, la expedición de la Ley de nacionalidad en 1998 fue

un gran avance para los derechos civiles y políticos ya que permitía a los mexicanos tener otra nacionalidad además de la mexicana (Krauze, 1996: 48; DOF 23/01/1998).

II.3.3 Actores

El crecimiento y participación de distintos actores en el escenario nacional para la protección de los derechos humanos, en general, y de los migrantes, en particular, fue dinámico. Como se verá a continuación, desde el gobierno se crearon algunos acuerdos y se impulsó la consolidación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos; desde los organismos intergubernamentales, México recibió distintas visitas e informes sobre la situación de los derechos humanos en el país y, finalmente, desde la sociedad civil también se crearon organizaciones dirigidas a la protección de derechos humanos y migración.

Durante la administración del presidente Zedillo se puede observar que, por un lado, tuvo una política de cerrar las puertas a los inmigrantes centroamericanos mientras que, por el otro permitió, no sin cierto recelo, una política de puertas abiertas hacia los órganos y procedimientos especializados en Derechos Humanos. El ejecutivo federal realizó la primera invitación a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en 1996 para que asistiera a observar la situación de los Derechos Humanos en el país. Durante esta visita (julio), los especialistas visitaron la Ciudad de México y los Estados de Guerrero, Baja California y Chiapas: estado que había llamado la atención por distintos casos de desapariciones forzadas y conflictos por la tierra así como los asesinatos de campesinos y activistas en Ocosingo, Acteal y El Bosque, entre otros, en el marco del conflicto con el EZLN. Por otro lado, se reconoció -en 1998-, la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. (CIDH, 1996; DOF 08/12/1998; Anaya, 2013) y se

recibieron las visitas de los relatores contra las ejecuciones arbitrarias y sobre la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía.

Durante los siguientes tres años, se desarrollaron algunos eventos de relevancia en materia migratoria. En 1997, el Alto Comisionado para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas creó el Grupo de Trabajo Intergubernamental de Expertos en Derechos Humanos de los migrantes a través de la resolución 1997/15 titulada “los migrantes y los derechos humanos”. Al año siguiente, en 1998, llegaría el informe país de la visita de la CIDH a México titulado “Situación de Derechos Humanos en México”, que tuvo amplia difusión. Este informe se centró en el derecho a la vida, libertad e integridad personal, derecho a la justicia, derechos políticos, de los pueblos indígenas, derechos económicos, sociales y culturales, derecho de la mujer y derecho a la libertad de expresión. En este documento no se habla sobre migración ni sobre Niñas, Niños y Adolescentes no acompañados (ACDH, 2018; CIDH, 1998; CIDH, 2018).

Sin embargo, dentro de las recomendaciones emitidas, sobresale, sobre el derecho a la libertad personal, la de separar a los procesados de los sentenciados y a los adultos de los menores. De la misma manera, en 1999, la Comisión emitió informe para las Américas sobre el Progreso de los Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias en el Hemisferio (ACDH, 2018; CIDH, 1998; CIDH, 2018).

A continuación, se muestran las visitas e informes realizados durante el sexenio de Ernesto Zedillo por parte de distintos Organismos Intergubernamentales:

Tabla 9. Visitas realizadas por representantes de organismos intergubernamentales de derechos humanos durante la administración de Ernesto Zedillo (1994-2000)

Año	Organismos Intergubernamentales
1996	Visita de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos
1997	R.E. sobre la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía (ONU)
1998	Informe País. México 1998. Situación de Derechos Humanos en México (CIDH)
1999	Visita oficial a México del R.E. sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias Examen de los informes presentados por los Estados parte de conformidad con el Art. 40 del pacto (Comité de los DD.HH) Examen de los informes presentados por los Estados parte en virtud del Art. 44 de la convención (Comité de los Derechos del Niño)

*Elaboración propia con información de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

**Únicamente se muestran la información relacionada a migración y derechos de los NNA.

Esta administración es de especial relevancia en el tema de derechos humanos ya que el presidente Zedillo fue el primero en recibir a un Relator Especial en el país. En agosto de 1997 el Sr. Nigel S. Rodley, R.E. sobre la tortura de la ONU, visitó México. Siete años después de que se hubiera emitido la Ley Federal para prevenir y sancionar la tortura (DOF 27/12/1991) las conclusiones del Relator fueron que, si bien no había datos suficientes que indicaran que la tortura se daba de manera sistemática en todo el país, sí era una práctica recurrente en diversos puntos de la República. Dentro de sus recomendaciones, publicadas un año después, instó al gobierno mexicano a que examinara la posibilidad de ratificar el Protocolo Facultativo al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos así como “hacer la declaración prevista en el artículo 62 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos concerniente a la jurisdicción obligatoria de la Corte Interamericana de Derechos Humanos” (Relator tortura ONU, 1998, párrafo 88, a).

Coincidió que, como se vio anteriormente, en ese mismo año, la CIDH presentó su “Informe País. México 1998” en el que se pueden observar algunas recomendaciones que hacen referencia a los menores que se encuentran en situación de reclusión. La comisión

indica que, para salvaguardar el derecho a la libertad personal es indispensable separar a los menores de los adultos procesados (CIDH, 1998).

Por otro lado, en las observaciones finales al informe periódico presentado por México, el Comité de los Derechos del Niño (1999) habla sobre menores centroamericanos en el país. Sin embargo, el foco está puesto en la trata de menores y no en los menores no acompañados en tránsito por México. Teniendo en consideración que el INM no tuvo datos desagregados por edad hasta el año 2005, los resultados de este informe sugieren que, a los ojos de este órgano internacional, el fenómeno de los NNA migrantes no acompañados en tránsito no era tan evidente y, por supuesto, tan preocupante como el del tráfico de menores (CDN, 1999).

El Comité menciona el alarmante crecimiento de trata de menores de países vecinos a México que son introducidos al territorio nacional con fines de explotación sexual. Dentro de sus recomendaciones, indica que el Estado mexicano debe fortalecer las medidas para la protección de los niños migrantes así como ejecutar su programa nacional de prevención. De la misma manera, indica que sería conveniente que el ejecutivo federal concretara acuerdos bilaterales y regionales que facilitaran la repatriación y rehabilitación de niños víctimas de tráfico. Por su parte, la R.E. sobre la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía (1997), Ofelia Calcetas-Santos, haría las primeras recomendaciones sobre la necesidad de sensibilizar y capacitar a los funcionarios migratorios -policía fronteriza, servicios de aduanas y funcionarios de inmigración- sobre la vulnerabilidad de los menores, así como la de reforzar los métodos de investigación y

encuesta que se siguen en el proceso de detención y repatriación (CDN, 1999; ECOSOC, 1998).

Por su parte, además de la invitación permanente a los organismos intergubernamentales de derechos humanos, el gobierno federal realizó 3 acciones de vital importancia en la consolidación de actores estatales de protección de los derechos humanos: 1) estableció, en 1996, a los Grupos Beta en la Frontera Sur: Tapachula y Comitán, 2) en 1997 creó el “Acuerdo por el que se constituye la Comisión Intersecretarial para la atención de los compromisos internacionales de México en materia de Derechos Humanos”. Dicha comisión estaba conformada por la Secretaría de Relaciones Exteriores y las Secretarías de Gobernación, de la Defensa Nacional y de Marina. Su propósito era coordinar la preparación de informes del Gobierno nacional sobre derechos humanos ante los organismos internacionales de los que México fuera parte. Sin embargo, las actividades de las Organizaciones no Gubernamentales, sobre todo las internacionales, siguió siendo muy limitada (DOF: 17/10/1997; Covarrubias, 2008) y 3) En 1999 dotó de independencia a la CNDH. Al otorgar autonomía constitucional a este organismo, también lo colocó como un actor relevante en el escenario nacional en temas de derechos humanos). Esto facilitó las labores de la Comisión que, durante la primera década desde su creación, dedicó gran parte de sus esfuerzos a la labor de educación en la sociedad sobre Derechos Humanos. Así mismo, durante la administración de Ernesto Zedillo, emitió un total de 672 recomendaciones (DOF 13/09/1999; KAS, 2009; Ruiz, 2012; Johnson, 2008).

Tabla 10. Recomendaciones emitidas por la Comisión Nacional de Derechos Humanos durante el sexenio de Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000)

Recomendaciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (1994-2000)			
Año	en total	al INM	sobre NNA
diciembre 1994	5	N/E	N/E
1995	166	2	Recomendación 147/1995 Caso de extranjeros indocumentados retenidos en la Cárcel Municipal de Agua Prieta, Sonora (Subsecretaría de Población y Servicios Migratorios de la Secretaría de Gobernación)
1996	124	N/E	N/E
1997	127	N/E	N/E
1998	114	2	N/E
1999	104	N/E	N/E
enero-nov 2000	32	N/E	N/E
total	672	4	0

*Elaboración propia con información de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH).

**Únicamente se muestran la información relacionada a migración y derechos de los NNA.

N/E: No encontrado.

Como se puede observar, el INM recibió un total de cuatro recomendaciones que, si bien parecen pocas en comparación a las 672 que recibieron otras dependencias, éstas no fueron las únicas que se hicieron en materia migratoria. Por ejemplo, la SEGOB recibió una recomendación (147/1995) sobre el caso de extranjeros indocumentados retenidos en la Cárcel Municipal de Agua Prieta, Sonora (CNDH, 2018; Sin Fronteras, 2007).

Durante este periodo no se realizaron recomendaciones sobre NNA no acompañados, lo que puede ser un indicador de que el flujo de menores era mínimo o de que el tema no se había posicionado en la agenda de derechos humanos. (CNDH, 2018).

Recordando que en esta época la migración todavía era concebida como un fenómeno general y más bien difuso, desde la sociedad civil nacieron y se fortalecieron diversos actores que serían de vital importancia en el estudio y atención de las migraciones

en México. Por ejemplo: Sin Fronteras IAP se creó en diciembre de 1995. Esta organización tiene dentro de sus objetivos contribuir a la eliminación de la detención migratoria en México así como favorecer el acceso a la justicia y debido proceso legal de las personas migrantes. Sin Fronteras, ha sido imprescindible para conocer la situación a la que se enfrentan los menores migrantes que se encuentran recluidos en Estaciones Migratorias. En 1999, se estableció la red de casas Scalabrini que abarcaba ciudades como Tapachula y Ciudad Juárez, Agua Prieta y algunas localidades de Guatemala. Ese mismo año se creó la Red Internacional de Derechos Humanos de la cual es parte la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (1989) (Ruiz, 2012; RIDH, 2018; Sin Fronteras, 2018).

Desde la academia también nos encontramos con algunos avances. En 1995 Carlos Fuentes publicó su libro *Frontera de Cristal*, en el que analiza, a través de nueve historias, el distanciamiento y la atracción mutua entre Estados Unidos y México desde el punto de vista migratorio. Por su parte, el Colegio de la Frontera Norte (COLEF) creó un Seminario Permanente sobre Migración Internacional que, habiendo sido fundado en 1998, fue uno de los primeros en el país en tratar la migración de manera general (Pardo y Bobes, 2016).

II.3.4 Reflexiones de un sexenio

Como se puede observar, la administración del presidente Ernesto Zedillo realmente marca una transición en la política exterior en materia de Derechos Humanos ya que, por un

lado, se ratifican algunos acuerdos internacionales³² y se realizan invitaciones a órganos intergubernamentales a asistir al país³³. Por otro lado, siguen algunas restricciones para observadores internacionales de la sociedad civil y el tema migratorio sigue estando en un término secundario y siempre con miras a los mexicanos en el exterior. En lo que se refiere a las NNA, es evidente que, si bien todavía no era considerado un tema de relevancia en el escenario nacional, se pueden observar los primeros esbozos para su protección.

Así como el inicio de su periodo presidencial estuvo marcado por el levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), durante el mes de enero de ese año electoral (1994), y por el asesinato de quien era el candidato a la presidencia de su partido (PRI), el final del sexenio zedillista estuvo sellado por el cambio en el poder. Por primera vez en la historia del país, un gobierno ajeno al Partido Revolucionario Institucional ocuparía la presidencia.

El gobierno del panista Vicente Fox Quesada, gobernador del estado de Guanajuato de 1995 a 1999, intentaría distanciarse de sus antecesores por todos los medios posibles. Los derechos humanos, así como la migración fueron uno de los temas en los cual el nuevo presidente del Partido Acción Nacional intentaría crear su propio sello. Sin embargo, como se verá en el siguiente capítulo, a pesar de que el tema migratorio fue contemplado, los reflectores caían en los mexicanos que vivían en el exterior, dejando a la migración en tránsito como un tema, a lo sumo, secundario.

³² Como el Pacto de San José, Convención Belem do Pará, el Protocolo de San Salvador y la Convención Internacional sobre protección de todos los trabajadores migratorios y sus familiares.

³³ Teniendo como resultado la primera visita de la CIDH, la visita del R.E. sobre venta de niños y ejecuciones extrajudiciales, entre otras.

Capítulo III

Administración Fox (2000-2006): desarrollo de una política migratoria

El cambio de siglo marcó un parte aguas en la relación del gobierno nacional con los migrantes mexicanos en Estados Unidos. El entonces candidato presidencial, Vicente Fox Quesada hizo una activa campaña con los connacionales en el país del norte, mismos a los que, desde un inicio, incorporó en su discurso como héroes. El candidato panista establecía que él gobernaría, tanto para los mexicanos que se encontraban en el territorio nacional, como para los héroes que se encontraban allende nuestras fronteras a los cuales agradeció por los más de 6.6 millones de dólares que, por ese entonces, enviaban en remesas. Es por estos valientes que el presidente buscaría estrechar relaciones con Estados Unidos con la intención de llegar a un acuerdo que les beneficiara (García y Griego, 2008; Delano, 2016).

Por otro lado, también abanderó la causa de los migrantes en tránsito por México, aunque esa fue más bien un estandarte. Durante su gira por Centroamérica como presidente electo, en septiembre del 2000, prometió que designaría un zar en la Frontera Sur mexicana para que cesaran los abusos contra este colectivo. Sin embargo, la catástrofe que devendrían durante su primer año como presidente, los atentados terroristas del 11 de septiembre en Nueva York, influirían fuertemente en su agenda (Sandoval, 2001).

Esta administración mostró tanto interés por los connacionales que, como se verá más adelante, los contempló en el Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006, creó una Oficina de

Mexicanos en el Extranjero³⁴ que impulsó el envío de remesas -alcanzando un total de 16, 600 millones de dólares en 2004, colocándolas casi a la par de la inversión extranjera- y otorgó, en el año 2005, la capacidad de voto a los mexicanos residentes en el extranjero, entre otras cosas. Paradójicamente, en este sexenio, la vulnerabilidad, riesgos y violaciones a los derechos humanos a las que se enfrentaban los migrantes en tránsito por el territorio mexicano comenzaron a ser denunciadas, tanto a nivel nacional como internacional (Oppenheimer, 2007; Castillo Flores, 2010; González Arias y Aikin, 2015).

A pesar de la intención del gobierno panista por alcanzar un acuerdo migratorio favorable, incluso valiéndose del bono demográfico³⁵, los atentados del 11S, y el cambio del paradigma de seguridad que trajeron consigo, así como la primera desaceleración económica que sufrió EUA en una década, habrían de golpear fuertemente los esfuerzos de esta administración por alcanzar dicho acuerdo (Delano, 2016; Oppenheimer, 2007).

Como se observará en las siguientes páginas, los gobiernos panistas (2000-2012) realizaron los mayores cambios en la dimensión simbólica y procedimental de la historia mexicana hasta el momento. Estos cambios tienen una doble dirección: Por un lado, durante la administración de Fox el gobierno mexicano tuvo una participación activa en foros internacionales de derechos humanos y se incorporaron propuestas de migración y desarrollo³⁶ a la política nacional. Por el otro, la concepción del desarrollo de un perímetro

³⁴ Misma que se fusionaría con el programa para las Comunidades mexicanas en el exterior y conformaría el Instituto de Mexicanos en el Exterior en 2003.

³⁵ Durante el 2003 la población latina se convirtió, por primera vez, en la minoría más importante de Estados Unidos (Delano, 2016: 371).

³⁶El tema de tránsito no sería visible dentro de la política nacional sino hasta el sexenio de Felipe Calderón gracias a la participación activa de distintos actores en al ámbito nacional después de la masacre de los 72 migrantes en San Fernando, Tamaulipas.

de seguridad para América del Norte endureció las acciones del estado mexicano en su frontera sur (Bobes León y Pardo Montaña, 2016; Anguiano y Trejo, 2007).

III.1 Dimensión simbólica

Dentro de la dimensión simbólica, el Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006 fue muy relevante ya que menciona la necesidad de asegurar el respeto a sus derechos en su tránsito por el territorio nacional y mejorar la calidad y eficiencia de los servicios migratorios. Así mismo, establecía que “el maltrato a los migrantes extranjeros en nuestro territorio se debe erradicar para ser congruentes con la defensa de nuestros migrantes en el extranjero” (PND 2000-2006: 131). Esto es de gran relevancia ya que, por primera vez en un documento de esta categoría, el estado mexicano hace un reconocimiento de la necesidad de formular e instrumentar acciones que lleven al cumplimiento de sus obligaciones al respeto y promoción de los derechos humanos de los migrantes en tránsito (PND 2000-2006).

El Plan Nacional de Desarrollo 2001-2007 (DOF 30/05/2001) se dividió en tres grandes áreas -con sus respectivas estrategias- que son: Área de desarrollo social y humano, área de crecimiento con calidad y área de orden y respeto. Los aspectos migratorios del PND, estaban en diálogo y con la mirada puesta en Estados Unidos. Este documento deja en claro el interés de la administración Fox por los connacionales en el extranjero, así como la visión de que la atención al fenómeno migratorio debe de ser una responsabilidad compartida. Sin embargo, pareciera que esta responsabilidad compartida solo es exigible cuando se trata de México como país de origen ya que hace referencia al respeto de los migrantes extranjeros en territorio nacional de manera general y como algo necesario para poder exigir el respeto a los connacionales mexicanos en otros países. Así mismo, indica

que la migración interna e internacional se ha incrementado debido a la creciente desigualdad geográfica. Como un ejercicio de autocrítica, reconoce que en los 170 puntos de internación a cargo del Instituto Nacional de Migración no se cuenta con personal suficiente, instalaciones adecuadas ni equipo necesario para poder desarrollar sus funciones (PND 2001-2007).

La Frontera Sur del país, al ser una importante zona de internación, merece una mención aparte. Sin embargo, el PND simplemente indica que se favorecerá una posible integración con Centroamérica para impedir el incremento en la vulnerabilidad de los grupos étnicos y sociales que se desplazan a través de la misma. A pesar de esto, como se verá más adelante, es a través de otros acuerdos y programas que la región sur del país logró desarrollar estrategias de protección a la niñez migrante (PND 2001-2007).

Sin embargo, como se verá más adelante, esta administración no logró erradicar del todo esta falta de congruencia a la que se hace referencia: por un lado, el gobierno buscó activamente concretar un acuerdo migratorio que, si bien no era la “enchilada completa”³⁷, si lograra beneficios relevantes para sus connacionales; por otro lado, la securitización de la Frontera Sur fue más que evidente.

³⁷ Estrategia con la que pretendía asegurar un acuerdo migratorio favorable para México.

III.1.1 Dimensión simbólica: internacional

Con la llegada de Vicente Fox a Los Pinos, el fenómeno migratorio -de mexicanos hacia Estados Unidos- fue utilizado como símbolo de su política exterior y tuvo su punto álgido en la relación bilateral con Estados Unidos cuando el Canciller Jorge Castañeda negociaba la estrategia conocida como “enchilada completa” con el gobierno de George W. Bush. Por su parte, la migración no era el principal aspecto a abordar para el gobierno de Estados Unidos. No obstante, el flujo de más de 400, 000 personas al año por su frontera con México le llevó a incluir este tema en una de sus cuatro canastas: comercio, inmigración, aplicación de la ley y finanzas. (Ramos García et.al., 2004; Delano, 2016).

Los atentados del 11 de septiembre de 2001 serían el inicio de un cambio en la percepción y gestión de la migración no solo en Estados Unidos, sino en el mundo. La política exterior del vecino del norte cambió completamente, vinculando la migración a temas de seguridad nacional, terrorismo y al cierre de sus fronteras. Como la historia ha mostrado, la agenda política de México siempre ha estado muy vinculada a la norteamericana, por lo que no es de sorprender que la política de seguridad fronteriza implementada por Estados Unidos se extendiera hasta la frontera sur de México con Centroamérica (Durand, 2014; Anguiano y Trejo, 2007).

Como muestra de esta vinculación, nos encontramos con la firma de acuerdos entre Estados Unidos, Canadá y México en el 2002 para establecer un perímetro de seguridad para América del Norte. Estos acuerdos contemplaban el combate al tráfico no autorizado de personas de terceros países. Así mismo, resalta la firma, en 2005, de la Alianza para la Seguridad y Prosperidad de América del Norte (ASPAN). Por su parte, el estado Mexicano

estableció como una de las estrategias del Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006 “hacer valer las decisiones soberanas de México en materia de flujos y movimientos migratorios y brindar y exigir trato digno a nuestros connacionales que viajan o residen en el extranjero”. La seguridad nacional era entendida como la preservación de la estabilidad, permanencia e integridad del estado mexicano y eso incluía, entre otras cosas, el control sobre los flujos migratorios (PND 2000-2006; Anguiano y Trejo, 2007).

A través de los Secretarios de Gobernación y de Relaciones Exteriores -Santiago Creel Miranda y Jorge Castañeda- el gobierno mexicano puso mucho empeño en las negociaciones (iniciadas en abril del 2001 en Washington) para lograr un pacto que fuera favorable para los mexicanos en Estados Unidos. El gobierno del presidente Fox estaba dispuesto a ofrecer un aumento en las detenciones de los extranjeros que cruzaban por el país a cambio de más facilidades legales para los mexicanos en EUA. Como muestra de esto, durante marzo del 2002 México firmó con Estados Unidos un acuerdo para constituir una Frontera Inteligente que garantizara seguridad en el combate al tráfico ilegal de armas, drogas y personas entre ambos países. Era evidente que la mirada de esta administración estaba puesta en su frontera norte (Villafuerte y García, 2015; Sandoval, 2001; García y Griego, 2008).

Por otro lado, el Plan Puebla Panamá (PPP) propuesto por Fox diciembre del 2000 funcionaba bajo un doble propósito: el económico y el de seguridad geoestratégica. Por un lado, se pretendía resarcir el rezago de la región sur-sureste del país a través de un modelo de desarrollo regional (Centroamérica) que aumentara la inversión en infraestructura y permitiera el acceso a recursos energéticos y biodiversidad. Por el otro, el PPP pretendía ser

un instrumento de regulación de los flujos migratorios centroamericanos (Castillo, 2005; Sandoval, 2001).

La frontera Sur, entonces, no quedó desatendida, sino todo lo contrario: el INM tenía registrados a su cargo 172 puntos de internación, de los cuales, 48 se encontraban en la frontera sur. Así mismo, de sus 52 estaciones migratorias, 29 se estaban en esta zona y había más de 200 rutas para el tránsito ilegal de personas. Es por esto que, siguiendo la lógica de seguridad nacional y control de flujos migratorios, entre 2001 y 2003, se implementó el Plan Frontera Sur (también conocido como Plan Sur). Este contemplaba dos acciones; por un lado, modernizar los puntos de control fronterizo con Guatemala y Belice. Por el otro, y siguiendo una lógica contraria a los derechos humanos de los migrantes, implementar dos cinturones de control migratorio y seguridad a lo largo del territorio nacional: el primero iba desde el Pacífico chiapaneco hasta el Golfo de Tabasco y, el segundo, abarcaba los territorios del Istmo de Tehuantepec en Oaxaca, Veracruz y Tabasco (Anguiano y Trejo, 2007; Sin Fronteras, 2005; PND 2000-2006; Johnson, 2008).

Durante el 2004 las autoridades migratorias mexicanas aseguraron y regresaron a su país de origen a más de 200,000 migrantes centroamericanos, mientras que las autoridades norteamericanas únicamente reportaron el aseguramiento de alrededor de 50, 000. Al año siguiente, en el 2005, el gobierno mexicano implementó el Sistema Integral de Operación Migratoria (SIOM) desarrollado para mejorar el control computarizado de ingresos, flujos y repatriaciones de migrantes, entre otros. En este año, la cifra incrementó en más del diez por ciento, alcanzando un total de 225, 928 asegurados. Así, podemos concluir que la implementación del SIOM, la puesta en marcha del Plan Sur y otras acciones tomadas por

el ejecutivo federal comenzaron a tener un impacto en la contención migratoria (Anguiano y Trejo, 2007; Johnson, 2008).

Aunado al incremento en los aseguramientos y para hacer más difícil que los flujos migratorios cruzaran la frontera a Norteamérica, los gobiernos de México, Guatemala y Estados Unidos firmaron acuerdos mediante los cuales se establecía que los migrantes centroamericanos que fueran asegurados serían devueltos a sus países de origen en lugar de únicamente enviarlos a la frontera entre México y Guatemala. Por su parte, los gobiernos de México, Guatemala y Belice crearon, en 2002, el Grupo de Alto Nivel para la Seguridad Fronteriza (GANSEF). Su propósito era abordar temas relacionados a terrorismo, derechos humanos, cooperación jurídica, seguridad pública y aduanas en sus fronteras (Castillo y Toussaint, 2010; Anguiano y Trejo, 2007).

A pesar de los esfuerzos regionales por contener la migración, estas acciones no fueron las únicas que comenzaron a dificultar la entrada y desplazamiento de migrantes centroamericanos por la geografía nacional. Durante la primera mitad del 2004, el albergue Belén, atendido por los padres Scalabrini y ubicado en Tapachula, Chiapas, registró alrededor de dos mil violaciones a derechos humanos reportadas por migrantes. La frontera sur se configuraba cada vez más como un muro de contención; así pues, México se convirtió en un país frontera para los migrantes centroamericanos con rumbo a Estados Unidos (Johnson, 2008; Silva, 2014).

Mientras sucedían este tipo de cambios, el gobierno proyectó una nueva estrategia en su política exterior. Ante la nueva configuración del escenario internacional en donde

parecía que todos los paradigmas se reestructuraban, México pretendía ser parte activa de la conformación de la “nueva agenda internacional”: Democracia y Derechos Humanos serían ejes primordiales en esta nueva política del Estado mexicano. Por ejemplo, destaca el acuerdo de cooperación técnica que firmó –un día después de tomar posesión como presidente- con Mary Robinson, Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos para el establecimiento de una oficina permanente en el país, la cual, entre otras cosas, muy pronto impulsó la elaboración de un diagnóstico sobre la situación de derechos humanos en el país, mismo que fue publicado a mediados del 2003 (KAS, 2009; Presidencia de la República, 2002).

La defensa de los mexicanos en el extranjero, la participación en foros multilaterales, el equilibrio de la agenda de política exterior y la promoción económica, comercial y cultural serían, junto con la democracia y los derechos humanos, las principales líneas de acción de este gobierno. Así mismo, la administración Fox puso especial atención en la armonización de los instrumentos internacionales con la legislación interna. Como se verá a lo largo de estas páginas, por primera vez, la Secretaría de Relaciones Exteriores contó con una agenda estructurada que delineó la política exterior del país. Tanto así, que incluso se creó una subsecretaría de Derechos Humanos y Democracia dentro de la cancillería. (PND 2000-2006; Covarrubias, 2008; Saltalamacchia y Covarrubias, 2011).

La administración Fox no sólo intentó visibilizar los abusos a los migrantes mexicanos que intentaban cruzar la frontera con Estados Unidos, sino que también marcó un importante cambio en las relaciones con órganos intergubernamentales e internacionales de derechos humanos: por ejemplo, en 2002 se convirtió en un miembro permanente de la

OIM. Así mismo, abrió las fronteras a la observación permanente de los órganos especializados de la ONU y la OEA, para la vigilancia de los Derechos Humanos (Delano, 2016; Castañeda, 2001; Anaya, 2014).

De la misma manera, eliminó las regulaciones de la actividad de los observadores de Derechos Humanos en México —establecidas por su antecesor, Ernesto Zedillo. Esta apertura tuvo un buen recibimiento por parte de distintos actores internacionales, quienes aceptaron la invitación “abierta y permanente” y visitaron México en numerosas ocasiones. Hasta el 2005, el país había recibido numerosas visitas de distintos organismos intergubernamentales entre los que destaca el R.E. sobre los derechos humanos de los migrantes de la ONU y el Comité de los Derechos del Niño, entre otros (Saltalamacchia y Covarrubias, 2011).

III.2 Dimensión procedimental

Entre los instrumentos firmados durante esta administración, sobresale la Convención de las Naciones Unidas Contra la Delincuencia Organizada Transnacional (Convención de Palermo) del 13 de diciembre del 2000. Esta Convención cuenta con tres protocolos que tienen un relevante impacto en materia de migración. Estos son: Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire; Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños; y el Protocolo contra la Fabricación y el Tráfico Ilícitos de Armas de Fuego, sus Piezas y Componentes y Municiones³⁸.

³⁸Consultar documento completo en:
<http://www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publications/TOC%20Convention/TOCebook-s.pdf>

Como se ha mencionado, este sexenio se distinguió por su apertura a la esfera internacional, tanto en materia de observancia por parte de actores internacionales de los derechos humanos en México como por la firma y ratificación de instrumentos para su protección. A continuación se muestran algunas de las convenciones y convenios más relevantes signados por el ejecutivo federal en el periodo 2000-2006.

Tabla 11. Instrumentos universales firmados y ratificados por el Estado mexicano durante la administración de Vicente Fox Quesada (2000-2006) en materia de derechos humanos y migración

Universal		
Publicación	Instrumento	Detalles
Firma 02/12/2000	Programa de Cooperación Técnica entre México y ACNUDH	Entre sus acciones está la elaboración de un diagnóstico sobre la situación de derechos humanos, que fue realizado con la contribución de cuatro expertos mexicanos independientes.
DOF 07/03/2001	Convenio 182 sobre las peores formas de trabajo infantil y la Acción inmediata para su eliminación (1999) Firma: 17 de junio de 1999	Estas son todas las formas de esclavitud o prácticas análogas, utilización, reclutamiento o la oferta de niños para la prostitución, la producción o actuación de pornografía o cualquier trabajo que dañe la salud, la seguridad o la moralidad de los niños.
DOF 22/04/2002	Protocolo Facultativo (PF) de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la Venta de Niños, la Prostitución Infantil y la Utilización de los Niños en la Pornografía (2000) Firma: 07 de septiembre de 2000	Art. 1: Los Estados Partes prohibirán la venta de niños, la prostitución infantil y la pornografía infantil, de conformidad con lo dispuesto en el presente Protocolo.
DOF 03/05/2002	PF del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966) Firma: 13/03/2002	Los Estados reconocen la competencia del Comité para recibir y considerar comunicaciones de individuos que se hallen bajo la jurisdicción de ese Estado y que aleguen ser víctimas de violación a sus derechos por ese Estado Parte.
DOF 03/05/2002	PF de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (1999) Firma: 10 de diciembre de 1999	Pide a los Estados parte el fomento de la creación y desarrollo de una red de servicios destinados al cuidado de los niños.
DOF 03/05/2002	PF de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la Participación de Niños en los Conflictos Armados (2000) Firma: 07 de septiembre de 2000	Art. 2: Los Estados Partes velarán por que no se reclute obligatoriamente en sus fuerzas armadas a ningún menor de 18 años.
DOF 03/05/2002	Declaración para el Reconocimiento de la Competencia del Comité contra la Tortura, de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes (1984) Ratifica: 23 de enero de 1986	Los Estados Unidos Mexicanos reconocen como obligatoria de pleno derecho la competencia del Comité contra la Tortura.

DOF 03/05/2002	Declaración para el Reconocimiento de la Competencia del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (1975) Ratifica: 20 de febrero de 1975	Los Estados Unidos Mexicanos reconocen como obligatoria de pleno derecho la competencia del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial.
DOF 06/05/2002	Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas (1994) Firma: 04 de mayo de 2001	Art. 12: Los Estados Partes se prestarán recíproca cooperación en la búsqueda, identificación, localización y restitución de menores que hubieren sido trasladados a otro Estado o retenidos en éste, como consecuencia de la desaparición forzada de sus padres, tutores o guardadores.
DOF 09/08/2002	Constitución de la Organización Internacional para las Migraciones (1954) Aprobado: 29 de noviembre de 2001	Art. 1: La OIM cooperará estrechamente con las organizaciones internacionales, gubernamentales y no gubernamentales, que se ocupen de migraciones, refugiados para facilitar la coordinación de las actividades internacionales en la materia.
DOF 10/04/2003	Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños (Uno de los tres Protocolos de Palermo, 2000) Firma: 13 de diciembre de 2000	Art. 2: Su propósito es prevenir y combatir la trata de personas, prestando especial atención a las mujeres y los niños; proteger y ayudar a las víctimas de dicha trata, respetando plenamente sus derechos humanos y promover la cooperación entre los Estados Parte para lograr esos fines.
DOF 10/04/2003	Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire (Uno de los tres Protocolos de Palermo, 2000) Firma: 13 de diciembre de 2000	Art. 2: Su propósito es prevenir y combatir el tráfico ilícito de migrantes, así como promover la cooperación entre los Estados Parte con ese fin, protegiendo al mismo tiempo los derechos de los migrantes objeto de dicho tráfico.
DOF 10/04/2003	Protocolo contra la fabricación y el tráfico ilícito de armas de fuego (Uno de los tres Protocolos de Palermo, 2001) Firma: 13 de diciembre de 2000	Art. 2: Su finalidad es promover, facilitar y reforzar la cooperación entre los Estados Parte con el propósito de prevenir, combatir y erradicar la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, sus piezas y componentes y municiones.
DOF 11/04/2003	Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (Convención de Palermo, 2000) Firma: 13 de diciembre de 2000	Art. 1: Su propósito es promover la cooperación para prevenir y combatir más eficazmente la delincuencia organizada transnacional.
DOF 31/12/2005	Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional (1998). Firma: 07 de septiembre de 2000	Art. 1: La Corte será una institución permanente, facultada para ejercer su jurisdicción sobre personas respecto de los crímenes más graves de trascendencia internacional de conformidad con el presente Estatuto y tendrá carácter complementario de las jurisdicciones penales nacionales.
DOF 15/06/2006	PF de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (2002) Firma: 23 de septiembre de 2003	Art. 1: Establecerá un sistema de visitas periódicas a cargo de órganos (inter)nacionales independientes a los lugares en que se encuentren personas privadas de su libertad, con el fin de prevenir la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.

*Elaboración propia con información del DOF y la CIDH.

**Únicamente se muestran la información relacionada a migración y derechos de los NNA.

Como se puede observar, durante la administración Fox se instrumentaron decenas de tratados y convenciones internacionales sobre la protección a los derechos humanos. Esta

incorporación a la legislación nacional sería la base para la posterior construcción de organismos de protección específicos a nivel nacional.

A lo largo de este sexenio México estrechó su relación con la Organización Internacional de las Migraciones (creada en 1951 como Comité Intergubernamental para movimientos migratorios) e incrementó su participación en la misma. Durante el 2002 pasó de ser observador a convertirse en miembro pleno. Dos años más tarde, durante el 2004, el gobierno federal firmó un acuerdo para el establecimiento de una oficina de representación en nuestro país, misma que fue instaurada en la Ciudad de México. El 2005 fue un año importante para las migraciones: a nivel internacional, la OIM comenzó a publicar un informe anual sobre las migraciones en el mundo y a nivel nacional amplió su campo de acción hacia la Frontera Sur: abrió una sub-oficina en Tapachula, Chiapas con la intención de realizar actividades de combate a la trata de personas -especialmente mujeres y niños- (OIM, México, 2018; García y Villafuerte, 2014).

Destaca también la firma de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional –conocida también como Convención de Palermo. El Protocolo Contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire, que, por la temática que aborda es el más relevante de los tres a efectos de esta investigación; indica, en su artículo quinto que los migrantes no deberán de ser sujetos a enjuiciamiento penal por delitos relacionados al tráfico ilícito de migrantes como, por ejemplo, la creación de un documento de viaje o de identidad falso. Así mismo, en su artículo tercero establece que:

“Por "tráfico ilícito de migrantes" se entenderá la facilitación de la entrada ilegal de una persona en un Estado Parte del cual dicha persona no sea nacional

o residente permanente con el fin de obtener, directa o indirectamente, un beneficio financiero u otro beneficio de orden material;

b) Por "entrada ilegal" se entenderá el paso de fronteras sin haber cumplido los requisitos necesarios para entrar legalmente en el Estado receptor" (ONU, 2000).

La adhesión de México a este protocolo es de suma relevancia ya que éste establece líneas generales de acción sobre este fenómeno. Como se verá más adelante, en el 2008 se logra despenalizar la migración irregular en México.

Finalmente, el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños establece que:

“Comete el delito de trata de personas quien promueva, solicite, ofrezca, facilite, consiga, traslade, entregue o reciba, para sí o para un tercero, a una persona, por medio de la violencia física o moral, engaño o el abuso de poder para someterla a explotación sexual, trabajos o servicios forzados, servidumbre o la extirpación de un órgano, tejido o sus componentes” (DOF: 27/11/2007).

Esta definición se utilizó como base para la tipificación de este delito en los códigos estatales y, más tarde, para la expedición de la Ley federal para prevenir y sancionar la trata de personas (PGR, 2018).

Si bien el estado mexicano había iniciado algunos esfuerzos para combatir la prostitución infantil en 2001, con la creación de la Coordinación Nacional para prevenir atender y erradicar la explotación sexual comercial infantil (encabezada por el SNDIF), la ratificación de los Protocolos de Palermo fue un gran avance para la estructuración jurídica e institucional en la protección a los derechos de estos menores. El 15 de marzo del 2002 México ratificó el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño

relativo a la Venta de Niños, la Prostitución Infantil y la Utilización de los Niños en la Pornografía (DOF: 22/04/2002; RE explotación ONU, 2007).

A partir de entonces, este tema no haría sino cobrar más relevancia en la vida política mexicana. Además de diversas investigaciones periodísticas y la publicación de un libro que generó un escándalo en la vida política nacional -como se verá más adelante-durante el 2007 México recibió la visita del Relator Especial sobre la venta y la explotación sexual de niños de la ONU, quien elaboró un informe sobre los avances y los retos a los que se enfrentaba el estado mexicano en materia de explotación y turismo sexual, entre otros (DOF: 22/04/2002; RE explotación ONU, 2007).

Por último, cabe resaltar que en el mes de septiembre del 2006, México participó en el Diálogo de Alto Nivel sobre Migración Internacional y Desarrollo. Uno de sus objetivos principales era la creación de políticas migratorias que contribuyeran a la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). A raíz de este diálogo surgió, en el seno de Naciones Unidas, el Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo (FMMD) cuya primera reunión se llevó a cabo en Bélgica durante el 2007 y, tres años más tarde, en Puerto Vallarta, México (INEDIM, 2018).

III.2.1 Dimensión procedimental: interamericano

Tabla 12. Instrumentos interamericanos firmados y ratificados por el Estado mexicano durante la administración de Vicente Fox Quesada (2000-2006) en materia de derechos humanos y migración

Interamericano		
Publicación	Instrumento	Detalles
DOF 12/03/2001	Convención Interamericana para la eliminación de todas las formas de discriminación contra las personas con discapacidad (1999) Firma: 06 de agosto de 1999	Art. 3: Los estados parte se comprometen a adoptar las medidas de carácter legislativo, social, educativo, laboral o de cualquier otra índole, necesarias para eliminar la discriminación contra las personas con discapacidad y propiciar su plena integración en la sociedad.
Suscrito: 22 de junio de 2001	Plan de Acción para la Cooperación sobre seguridad fronteriza Suscrito: 22 de junio de 2001	Fortalecer los grupos dedicados a la acción, orientación y salvamiento de migrantes en la frontera.
15/06/2001	Plan Puebla Panamá (Antecedente de Proyecto Mesoamérica)	Modelo de cooperación y desarrollo con miras a integrar el sur de México con Centroamérica. Tiene vertientes económicas, de extracción y de seguridad geoestratégica.
DOF 18/01/2002	Protocolo Facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (1999)	Arts. 11 y 16: Alentar el suministro de los servicios sociales de apoyo y el fomento de la creación y desarrollo de una red de servicios destinados al cuidado de los niños. Así mismo, no tendrán ningún efecto jurídico los esponsales y el matrimonio de niños.
DOF 18/01/2002	Convención Interamericana sobre desaparición forzada de Personas (1999) Firma: 05 de marzo de 2001	El gobierno firma pero con una reserva al art. IX que establece: Los presuntos responsables de los hechos constitutivos del delito de desaparición forzada de personas sólo podrán ser juzgados por las jurisdicciones de derecho común competentes en cada Estado, con exclusión de toda jurisdicción especial, en particular la militar.
Jurisprudencia		
28 de agosto de 2002	Opinión Consultiva OC-17/02 (CIDH) Condición jurídica y derechos humanos del niño	Los Estados Partes en la Convención Americana tienen el deber de tomar todas las medidas positivas que aseguren protección a los niños contra malos tratos, sea en sus relaciones con las autoridades públicas, sea en las relaciones interindividuales o con entes no estatales.
17 de septiembre de 2003	Opinión Consultiva OC-18/03 (CorteIDH) Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados(solicitada por los Estados Unidos Mexicanos)	Los Estados tienen la obligación general de respetar y garantizar los derechos fundamentales y adoptar medidas positivas, evitar tomar iniciativas que limiten o conculquen un derecho fundamental, y suprimir las medidas y prácticas que restrinjan o vulneren un derecho fundamental.
Sentencia: 18 de septiembre de 2003	Caso Bulacio Vs. Argentina (CorteIDH)	Violación a los derechos: a la vida, a la Integridad Personal, a la Libertad Personal, derechos del Niño como Garantías Judiciales y Protección Judicial así como la Obligación de Respetar los Derechos de la Convención Americana.

<p>Septiembre 2005 CRC/GC/2005/6</p>	<p>Observación General No.6 Trato de los niños, niñas y adolescentes no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen</p>	<p>Conseguir que los NNA no acompañados tengan acceso a sus derechos, así como proporcionar orientación sobre la protección, atención y trato adecuado de los referidos niños y niñas. Sobre todo: los principios de no discriminación, el interés superior del niño y el derecho de éste a manifestar libremente sus opiniones.</p>
--	--	--

*Elaboración propia con información del DOF y la CIDH.

**Únicamente se muestran la información relacionada a migración y derechos de los NNA.

Como se puede observar en el cuadro anterior, el Estado mexicano solicitó, en 2002, una Opinión Consultiva sobre la condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, cuya resolución se dio a conocer en septiembre del 2003. Como se ha mencionado, la administración de Vicente Fox llevaba como sello el tema migratorio y tenía la mirada puesta en los connacionales en Estados Unidos; por lo tanto, esta consulta demuestra que el gobierno mexicano estaba dispuesto a poner el tema migratorio sobre “todas las mesas”. La Corte resolvió que “Los Estados tienen la obligación general de respetar y garantizar los derechos fundamentales y adoptar medidas positivas, evitar tomar iniciativas que limiten o conculquen un derecho fundamental, y suprimir las medidas y prácticas que restrinjan o vulneren un derecho fundamental.” (CorteIDH, 2003).

Por su parte, la Observación General No. 6 de la Convención sobre los derechos del Niño del 2005 habla sobre la situación de vulnerabilidad e indefensión a la que se enfrentan todos los menores no acompañados y separados de su familia que se encuentran fuera de su país de nacionalidad o residencia habitual y las dificultades que tienen los Estados receptores para poder otorgarles acceso a sus derechos fundamentales. Así mismo, la Observación establece que:

“Se entiende por "niños no acompañados" (llamados también "menores no acompañados") de acuerdo con la definición del artículo 1 de la Convención, los menores que están separados de ambos padres y otros parientes y no están al cuidado de un adulto al que, por ley o costumbre, incumbe esa responsabilidad.”

Como se puede observar, esta definición es muy similar a la ofrecida por la circular No. 001/2010 por la que se instruye el procedimiento para la atención de los NNA migrantes no acompañados y en la que se basa esta investigación para definir a este colectivo. Una vez más, se muestra el valor del diálogo entre los instrumentos internacionales y nacionales para la conformación de un sistema de protección a los derechos humanos (CDN, 2005).

El resto de Opiniones, Casos y observaciones presentadas en el recuadro anterior demuestran que el tema migratorio era cada vez más relevante en la agenda internacional, interamericana y, como se verá a continuación, en la nacional.

III.2.1 Dimensión procedimental: nacional

La dimensión procedimental a nivel nacional también tuvo muchos avances en materia de protección a los NNA.

Tabla 13. Marco jurídico desarrollado durante la administración de Vicente Fox Quesada en materia de derechos humanos y migración

Marco Jurídico		
Publicación	Referentes	Detalles
DOF 11/06/2003	Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación (2003)	Arts. 1, 9 y 14: Prevenir y eliminar todas las formas de discriminación –incluido por estatus migratorio y obstaculización de las condiciones mínimas para el desarrollo integral de las NNA- que se ejerzan contra cualquier persona y promover la igualdad de oportunidades.
DOF 02/09/2004	Nueva Ley de Asistencia Social (2004)	Arts. 4, 12 y 28: Tienen derecho a la asistencia social las NNA migrantes y repatriados. El SNDIF prestará servicios de representación y asistencia jurídica a niños, niñas y adolescentes así como a migrantes.
DOF 04/12/2000	Acuerdo mediante el cual se crea la Oficina Ejecutiva de la Presidencia de la República	Indica que la Oficina de Representación para Mexicanos en el Exterior y México-Americanos será una unidad administrativa de dicho órgano.

DOF 25/07/2001	Acuerdo por el que se crea el Consejo Nacional para la Infancia y la Adolescencia	Art. 1: Se crea como una comisión intersecretarial de carácter permanente, que tendrá por objeto coordinar y definir las políticas, estrategias y acciones que garanticen el desarrollo pleno e integral de niñas, niños y adolescentes.
DOF 26/11/2001	Acuerdo por el que se emiten las normas para el funcionamiento de las estaciones migratorias del INM	Art. 1 y 53: Tienen por objeto regular el funcionamiento y organización de las estaciones migratorias. Los menores varones dormirán en el espacio que se les asigne y, en el caso de las niñas, dormirán con sus madres.
DOF 08/08/2002	Acuerdo por el que se crea el Consejo Nacional para las Comunidades Mexicanas en el Exterior	Art. 1: Su objeto es proponer y coadyuvar en la promoción de las políticas y acciones de gobierno encaminadas a la atención de las demandas de las comunidades mexicanas que radican fuera del país.
10/12/2002	Programa de Acción 2002-2010: Un México apropiado para la infancia y la adolescencia	Dentro de los grupos prioritarios de atención se encuentra el de migrantes y repatriados e hijos de trabajadores migrantes.
DOF 16/04/2003	Decreto por el que se crea el Instituto de los Mexicanos en el Exterior	Art. 2: Su objeto es promover estrategias, integrar programas, recoger propuestas y recomendaciones de las comunidades, sus miembros, sus organizaciones y órganos consultivos, tendientes a fortalecer sus vínculos con México.
DOF 05/08/2005	Programa Nacional de Derechos Humanos 2004-2006	No tuvo gran repercusión.
DOF 10/02/2006	Acuerdo por el que el SNDIF da a conocer las Reglas de Operación de los Programas de Atención a la Infancia y Adolescencia	Estipula la prevención y atención de las necesidades y problemáticas de las NNA migrantes y repatriados que viajan solos a través de esfuerzos y acciones entre las instancias de los tres órdenes de gobierno, instituciones públicas, privadas y OSC nacionales e internacionales.

*Elaboración propia con información del DOF.

**Únicamente se muestran la información relacionada a migración y derechos de los NNA.

Como se puede observar en el cuadro superior, estuvieron enfocadas a la atención de los mexicanos en el Exterior. Sin embargo, sobresalen cuatro que serían de gran relevancia para la protección de la niñez y, sobre todo, de la niñez migrante: Acuerdo por el que se crea el Consejo Nacional para la Infancia y la Adolescencia; Programa de Acción 2002-2010: Un México apropiado para la infancia y la adolescencia; el Acuerdo por el que el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia da a conocer las Reglas de Operación de los Programas de Atención a la Infancia y Adolescencia; y el Acuerdo por el que se emiten las normas para el funcionamiento de las estaciones migratorias del INM. Este último, sin embargo, solo hace referencia a los NNA en su artículo 53 y habla sobre las condiciones en las cuales pasarán la noche. Así mismo, indica que durante el día deberán de permanecer en el área de actividades ocupacionales (DOF: 26/11/2001).

Por su parte, el Acuerdo por el que se crea el Consejo Nacional para la Infancia y la Adolescencia (DOF 10/02/2006) establece que éste estará encargado de diseñar políticas, acciones y estrategias públicas para el aseguramiento del desarrollo pleno e integral de NNA así como atender con equidad a los grupos más vulnerables o menos favorecidos (DOF 10/02/2006). En su informe 2007-2009 el Consejo comunica los esfuerzos realizados para la protección y promoción de los derechos de los niños. Dentro del colectivo migrante, cabe recalcar que los esfuerzos están más bien centrados en los hijos de familias jornaleras agrícolas. Sin embargo, también se desarrolló la “Estrategia de Prevención y Atención de Niñas, Niños y Adolescentes Migrantes y Repatriados No Acompañados”, misma que se dividía en tres regiones: lugares de origen; norte; sur y lugares de tránsito (SEDESOL, 2010).

Los sistemas del DIF de Veracruz, Oaxaca, Tabasco y Chiapas operan la región sur del país. Su población objetivo es principalmente los NNA migrantes extranjeros indocumentados. Hasta el 2009, la zona sur del país contaba con una red de siete módulos - establecidos dentro de las Estaciones Migratorias del INM- y albergues para la atención de los NNA que estaban en espera de la determinación de su estatus migratorio y ser regresados a su país (SEDESOL, 2010):

Tabla 14. Módulos y albergues que operan en la frontera sur y lugares de tránsito

Estado	Municipio	Módulo	Albergue DIF	Albergue OSC
Chiapas	Tapachula	1	1	2
Oaxaca	Juchitán (La Ventosa)	1	0	0
Tabasco	Tenosique	1	0	0
Veracruz	Acayucan	1	0	0
Total Frontera Sur y Tránsito		4	1	2

Fuente: SEDESOL, Informe 2007-2009 Un México Apropiado para la Infancia y la Adolescencia, 2010, p.139.

El 10 de diciembre de 2002 se dio a conocer el Programa de Acción 2002-2010: Un México apropiado para la infancia y la adolescencia. Dicho programa es el resultado de los compromisos adquiridos por México y más de 180 países más en el seno de las Naciones Unidas durante el mes de mayo. En Nueva York, la Asamblea General dedicó una Sesión Especial en Favor de la Infancia con el objetivo de coordinar la creación de un mundo más inclusivo y apropiado para los niños. Con esto, el gobierno mexicano decidió integrar este compromiso dentro del área de desarrollo social y humano del PND (SEDESOL, 2004).

Uno de los objetivos de este programa era mejorar las condiciones y proteger los derechos de las niñas y niños migrantes y repatriados. En la frontera norte podemos resaltar la creación de una Red de Albergues en Tránsito: conformada por 18 albergues en 11 ciudades fronterizas en la franja norte del país. Durante su primer año de funcionamiento atendió a más de 12, 000 niñas y niños migrantes y repatriados. Por otro lado, se creó el Programa de Protección y Asistencia a menores no acompañados en condición de refugio operado por la COMAR. En la Frontera Sur se identifica la atención en materia de salud y educación que se brindó a más de 11, 931 niñas y niños a través de este programa en los estados de Campeche, Chiapas y Quintana Roo (SEDESOL, 2004).

Finalmente, en febrero de 2006, el DIF dio a conocer las Reglas de Operación de los Programas de Atención a la Infancia y Adolescencia (DOF: 10/02/2006). Dichas Reglas contaban con once estrategias dentro de las cuales se encuentra la Estrategia Interinstitucional de Atención a Menores Fronterizos que, en 2007, cambió su nombre a Estrategia de Prevención y Atención a NNA Migrantes No Acompañados. Esta Estrategia Interinstitucional tiene como uno de sus principales objetivos disminuir los riesgos de

niñas, niños y adolescentes migrantes que, al estar en la franja fronteriza, se encuentren lejos de su familia y lugar de origen. En septiembre de ese mismo año, la Junta de Coordinación Política creó la Comisión de Asuntos Fronterizos Sur del Senado de la República (DOF: 10/02/2006).

III. 3 Actores

A continuación se muestra una lista de las visitas e informes de especial relevancia realizados por organismos intergubernamentales en materia de derechos humanos de los migrantes, las mujeres y los niños durante este periodo:

Tabla 15. Visitas realizadas por representantes de organismos intergubernamentales de derechos humanos durante la administración de Vicente Fox Quesada (2000-2006)

Año	Organismos Intergubernamentales
2001	Tercer Informe de Progreso de la Relatoría sobre Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias (CIDH) Presidente de la Comisión Interamericana de DD.HH. (Dr. Claudio Grossman, julio)
2002	Informe del R.E. sobre los derechos humanos de los migrantes (ONU) Cuarto Informe de Progreso de la Relatoría sobre Trabajadores Migratorios y sus Familias (CIDH) Firma del Acuerdo sede, para el establecimiento de la OACNUDH (Sra. Mary Robinson) R.E. sobre los derechos humanos de los migrantes, ONU (Sra. Gabriela Rodríguez Pizarro, marzo) R.E. sobre trabajadores migratorios y miembros de sus familias, CIDH (Dr. Juan Méndez, julio-agosto) R.E. sobre los derechos de la mujer, CIDH (Sra. Martha Altolaguirre, febrero)
2003	Informe Situación de los derechos de la Mujer en Ciudad Juárez, México: El derecho a no ser objeto de violencia y discriminación (CIDH) Diagnóstico sobre la situación de los Derechos Humanos en México (OACNDH) Quinto Informe de Progreso de la Relatoría sobre Trabajadores Migratorios y sus Familias (CIDH) Visita confidencial de expertas del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer de las Naciones Unidas (octubre)
2004	Sexto Informe de Progreso de la Relatoría sobre Trabajadores Migratorios y sus Familias (CIDH) Visita oficial y periodo extraordinario de sesiones (CIDH)
2005	Séptimo Informe de Progreso de la Relatoría sobre Trabajadores Migratorios y sus Familias (CIDH) Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (Louise Arbour, julio) R.E. sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, ONU (Sra. Yakin Ertuk, febrero)
2006	Examen de los Informes Presentados por los Estados Parte de Conformidad con el Art. 9 de la Convención de los derechos de los trabajadores migratorios y sus familias (CIDH) Examen de los informes presentados por los Estados en virtud del art. 44 de la convención de los derechos del niño (ONU) R.E. sobre Venta de Niños, Prostitución y Pornografía Infantil, ONU (Sr. Juan Miguel Petit, mayo)

*Elaboración propia con información de la CIDH y SRE.

**Únicamente se mencionan algunos casos de temas relacionados a migración, infancia y mujeres.

Feminicidios³⁹ en la frontera norte del país, abusos a los trabajadores migrantes y sus familiares así como a los migrantes en tránsito, prostitución y tráfico ilegal de menores en la frontera sur son solo muestras del panorama de vulneración y violación a los derechos humanos que se vivía en el país desde hacía mucho tiempo y que fueron evidenciados con las visitas e informes arriba mencionados.

Es relevante señalar la visita del presidente de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Dr. Claudio Grossman en el mes de julio de 2001 ya que ésta, tuvo la finalidad de dar seguimiento a casos individuales de violaciones a derechos humanos. Los casos que atendió también fueron una muestra significativa del tipo de violaciones que se sufrían en todo el territorio nacional: asesinatos, encubrimientos, impunidad, detención arbitraria, violación sexual, a la libertad y a la dignidad, ejecuciones extrajudiciales, entre otras. Llama la atención que de los ocho casos que atendió, tres se hubieran desenvuelto en el estado fronterizo de Chiapas (presidencia CorteIDH, 2001).

Durante el 2002 sobresalen dos visitas de suma importancia para la agenda migratoria: La de la Sra. Gabriela Rodríguez Pizarro, R.E. sobre los derechos humanos de los migrantes de la ONU en el mes de marzo y la del Sr. Juan Méndez, R.E. sobre trabajadores migratorios y miembros de sus familias de la CIDH en el mes de julio. Para ambas relatorías, esta era la primera vez que realizaban una visita in loco a México (R.E. migrantes ONU, 2002; R.E. migrantes CIDH, 2003).

³⁹ Definido como por Julia Monárrez Fragozo como “el asesinato de mujeres cometido por hombres desde su superioridad de género” y como un “continuo sistemático de violencia que termina con el asesinato de la mujer” (Citado en Aikin, 2011: 167).

Como ejes de su visita, el Sr. Juan Méndez estuvo en Ciudad de México, Tapachula y Ciudad Juárez. Después de una semana de recorrer los puntos clave para la migración en tránsito por el país, el Relator de la CIDH destacó la importancia geoestratégica de México como uno de los países de tránsito de migrantes más importantes del mundo. En su informe final felicitó al estado mexicano por los grupos BETA de atención a migrantes que, si bien había nacido durante la administración de Carlos Salinas de Gortari (1990), en los últimos años habían ampliado sus servicios de protección a todos los migrantes independientemente de su nacionalidad y estatus migratorio. También destacó la importancia de los avances alcanzados dentro del Proyecto de Atención a Menores Fronterizos, establecido en 1996. Entre los aspectos negativos mostró su preocupación por el incremento de la criminalidad en ambas franjas fronterizas (R.E. migrantes CIDH, 2002).

Por su parte, la R.E. de la ONU, Sra. Gabriela Rodríguez Pizarro, señaló como insuficiente, la representación consular que hay en México, debido a la cantidad de abusos cometidos contra los migrantes en tránsito. Así mismo, apuntó al incremento de corrupción, que está ligada a los grupos delictivos dedicados al crimen transnacional. Dentro de sus recomendaciones subrayó la necesidad de iniciar un proceso de armonización de la legislación nacional con la Convención Internacional de protección de los derechos de los trabajadores migratorios y sus familiares. Así mismo, exhortó al ejecutivo federal a adherirse a la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus protocolos. Un año más tarde, México publicó esta convención en su Diario Oficial de la Federación (R.E. migrantes ONU, 2002).

En la frontera norte, el informe sobre la situación de los derechos de la mujer en Cd. Juárez, México (2003) fue el resultado de la visita in loco que realizó la Relatora Especial sobre los derechos de la mujer de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, Sra. Martha Altolaguirre, en 2002. Desde el año anterior, la relatora había recibido cientos de cartas por parte de la Sociedad Civil Organizada solicitándole que examinara la situación de Ciudad Juárez ya que desde 1993, más de 200 mujeres habían sido asesinadas y las autoridades habían sido ineficientes en la resolución de estos crímenes. Esta visita y la publicación de su respectivo informe serían el preámbulo de un procedimiento ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos que terminaría con la emisión de una sentencia el 16 de noviembre de 2009 (CIDH, 2003; Aikin, 2011).

La situación de violaciones a los derechos humanos de las mujeres en Ciudad Juárez estaba interconectada con las violaciones a los derechos humanos de los migrantes. Esta ciudad fronteriza históricamente había sido punto de encuentro para flujos migratorios, narcotráfico, tráfico de personas, pobreza y desempleo. Con todo, desde la consolidación de la industria maquiladora en el norte del país a raíz del Tratado de Libre Comercio para América del Norte (TLCAN) Ciudad Juárez se convirtió en un núcleo todavía más poderoso de atracción de migración. Para muchos, la maquila se convirtió en una forma ahorrar dinero para continuar su viaje hacia Estados Unidos o regresar a su lugar de origen.

En cualquier caso, Ciudad Juárez tiene una amplia población flotante de migrantes, por lo que la falta de arraigo, integración e identidad son el caldo de cultivo perfecto para la perpetración de todo tipo de crímenes. Durante su visita a esta ciudad en el 2002, el Relator Especial para los derechos de los migrantes de la CIDH, Juan. E. Méndez concluyó que

ambas fronteras del país se habían convertido en epicentros de trata y contrabando de mujeres y migrantes y alertó sobre los riesgos a los que se enfrenta este colectivo en su tránsito por el territorio nacional. (Zamorano, 2005; Aikin, 2011; RE migrantes CIDH, 2003).

En ese entonces, el INM reportó que existían alrededor de 100 organizaciones que se dedicaban a la trata y contrabando de migrantes en todo el país y cuyos precios para “cruzar” a una sola persona a Estados Unidos oscilaban entre \$1,200 y \$1,500 dólares. Este negocio comenzaba a ser cada vez más atractivo debido al creciente número de migrantes en tránsito: tan solo en 2002, el INM detuvo a 133,485 extranjeros indocumentados. En el caso de la frontera Sur, la Relatoría informó sobre violaciones a derechos humanos cometidas en contra de los migrantes por distintas autoridades y agresiones cometidas por diversos grupos delictivos que atacaban, robaban, extorsionaban y engañaban a migrantes. También advirtió sobre la presencia en la región de la peligrosa banda criminal salvadoreña conocida como la Mara Salvatrucha (RE migrantes CIDH, 2003).

La situación de violencia contra los migrantes en el sur del país era tal que, como se verá más adelante, al inicio de este sexenio se establecieron grupos Beta en esta región. Poco tiempo después de su integración a la frontera sur, estos grupos comenzaron a reportar casos abusos y corrupción. Tanto así, que durante la segunda visita de Mary Robinson a México -para la firma del Acuerdo sede, para el establecimiento de la Oficina de Representación de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en el país- que el entonces coordinador del Grupo BETA de Tabasco, José Ángel Martínez Rodríguez, aprovechó para reportar personalmente a la Comisionada

sobre los peligros a los que se enfrentaban en el intento de cumplir con su tarea de proteger a los migrantes (RE migrantes CIDH, 2003).

A los cuatro días de haber reportado esta situación, el coordinador murió en un accidente laboral. La causa: el arma de uno de sus compañeros se accionó y éste, Anacrasio Peralta Moo, aseguró que había sido un accidente. Al momento de la visita del Relator Especial de la CIDH sobre los derechos de los migrantes, Peralta Moo seguía en libertad. La firma de la segunda parte del acuerdo entre el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y el ejecutivo federal permanecerá marcada por este desafortunado suceso que no deja de ser indicativo de la penosa situación de violaciones a los derechos humanos que se desenvuelven alrededor del colectivo migrante y de quienes intentan, de alguna manera, protegerlos de las amenazas a las que se enfrentan por su situación de vulnerabilidad (RE migrantes CIDH, 2003).

Más allá de este evento, la interacción del gobierno mexicano con los organismos intergubernamentales fue beneficiosa para la visibilización de la violencia e impunidad que se vivía en la Frontera Sur del país. No sólo se trataba de exigir derechos para los connacionales en Estados Unidos, sino también de hacer un análisis en el fuero interno sobre el comportamiento del Estado y su alcance en la protección a los derechos humanos de los migrantes en tránsito y sobre todo, de los niños.

Como se verá a continuación, los informes y exámenes realizados al gobierno mexicano durante este sexenio mostraron insistentes apuntes y recomendaciones sobre prostitución y tráfico ilegal de NNA que, en muchas ocasiones, eran migrantes no

acompañados. El Diagnóstico sobre la situación de los Derechos Humanos en México (2003) realizado por la oficina en México del ACNUDH denunció que la prostitución infantil, la pornografía y el tráfico de NNA tenían como principal destino EUA y que México fungía como un corredor de tránsito infantil. Este diagnóstico también resaltaba la problemática a la que se enfrentaban los menores varones no acompañados mayores de 12 años ya que, en muchas ocasiones, no eran aceptados en el DIF y eran enviados a Estaciones Migratorias en las que tenían que convivir en espacios reducidos con adultos que no eran sus familiares: la falta de programas e instalaciones adecuadas para la niñez en las EM era más que evidente. Finalmente, el Alto Comisionado instó al gobierno mexicano a que el fortalecimiento de seguridad en la Frontera Sur tuviera un enfoque de protección de derechos humanos (OACNUDH, 2003).

Si bien el Instituto Nacional de Migración no tendría información desagregada por edades de los migrantes detenidos hasta el 2005, la Relatoría Especial sobre los derechos humanos de los migrantes de la ONU expresó, en su informe del 2002, la preocupación por el elevado número de menores no acompañados en el país, así como el creciente número de casos de trata. Por su parte, el gobierno mexicano informó a la relatoría que el Plan Sur (2001) tenía como uno de sus propósitos combatir el tráfico ilegal de menores en dicha frontera (Sin Fronteras, 2007; RE migrantes ONU, 2002).

El informe de observaciones finales del Comité de los Derechos del Niño en 2006 - sobre los informes periódicos presentados por los Estados en virtud del artículo 44⁴⁰ de la

⁴⁰ El Artículo 44 de la Convención de los Derechos del Niño establece que: “Los Estados Partes se comprometen a presentar al Comité, por conducto del Secretario General de las Naciones Unidas, informes

convención- expresó su profunda preocupación por las denuncias reportadas de casos de tortura y otros tratos crueles y degradantes cometidos contra menores, sobre todo contra niños de la calle, migrantes y otros colectivos marginados que también fueron víctimas de explotación sexual y económica. Así mismo, el Comité felicitó al Estado mexicano por la creación del Programa de Protección y Asistencia a menores no acompañados en condición de refugio –que se mencionará más adelante- y recomendó el reforzamiento de programas educativos para niños que no reciben una educación escolar ordinaria como son los niños migrantes. (CDN, 2006).

En su informe presentado en 2005, la CIDH hizo énfasis en la situación de violaciones a los derechos de los migrantes en la región. Para el caso de México y resaltó tres puntos: el programa de regularización migratoria; las condiciones de detención de migrantes en México y la indemnización a ex trabajadores del Programa Bracero. Sobre la situación de los migrantes detenidos, hacía especial énfasis en la Estación Migratoria “la Venta” ubicada en el estado de Tabasco. Durante el 2005 la CNDH había realizado una visita a dicha estación y encontrado que las personas detenidas en este lugar estuvieron expuestas a “hacinamiento, condiciones de insalubridad y a un descuido general por parte del personal del Instituto Nacional de Migraciones (INM)” (CIDH, 2005). Después de esta visita, la CNDH emitió la recomendación 24/2005 mediante la cual conminó al comisionado del INM a tomar las medidas necesarias para solucionar dichos problemas. No es de extrañar que la CNDH emitiera esta recomendación ya que, además de que estos tratos son generalizados en todo el país, de las 52 EM que existían en ese momento, 29 encontraban en la zona sur del territorio nacional (CIDH, 2005; Sin fronteras, 2005).

sobre las medidas que hayan adoptado para dar efecto a los derechos reconocidos en la Convención y sobre el progreso que hayan realizado en cuanto al goce de esos derechos”.

En el informe 2005, la CIDH también siguió de cerca el incremento de los flujos migratorios a raíz de distintos desastres naturales que azotaron Haití, el sur de Estados Unidos, Centro América y el sur de México. Por ejemplo, el huracán Stan (2005)⁴¹ generó un importante impacto en el incremento de las corrientes migratorias de Centroamérica y el sur de México hacia EUA. Finalmente, este informe apunta la necesidad de crear un programa interamericano para la protección y promoción de derechos de los migrantes y sus familiares. (CIDH, 2005; UNICEF, 2018).

En diciembre del 2006, el Comité de Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migrantes y de sus Familiares, emitió su informe de observaciones a propósito del examen del más reciente informe periódico presentado por el Estado Mexicano (CMW/C/MEX/CO/1). En dicho documento, el Comité aplaudió la creación, en 1996, del Programa Interinstitucional de Atención a Menores Fronterizos. Empero reconoció que aún había acciones que debían tomarse en materia de protección a sus derechos. Por este motivo, instó al gobierno mexicano a fortalecer los programas de repatriación segura y -tanto en su frontera norte, como en su frontera sur- dar una capacitación especial sobre los derechos de los niños a los funcionarios que trabajen con menores no acompañados y, finalmente, fortalecer las relaciones con la Sociedad Civil dedicada a este tema (CMW, 2006).

El Programa Interinstitucional de Atención a Menores Fronterizos (PIAMF) contemplaba la participación y coordinación de las acciones de la Secretaría de Relaciones

⁴¹Dejó a más de medio millón de personas desde el Sur de México hasta el Salvador sin hogar y fue clasificado como el peor desastre natural desde el huracán Mitch en 1998.

Exteriores, Secretaría de Gobernación a través del Instituto Nacional de Migración y del DIF, así como de Organizaciones de la Sociedad Civil. A partir del 2007 su alcance se amplió y se instaló la Mesa Interinstitucional de Diálogo sobre niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados y mujeres migrantes, integrada por 17 instituciones gubernamentales y organismos internacionales (OIM, 2008).

III.3.1 Actores: nacional

El tema migratorio –y de la migración en tránsito- cobró relevancia dentro del escenario nacional. En primer lugar, las Organizaciones de la Sociedad Civil emitieron sus propios informes y recomendaciones sobre temas como niñez y migración, en segundo lugar se incrementó, a través del Programa de Atención a Menores Fronterizos, la Red de Albergues de Tránsito y, finalmente, la CNDH emitió diversas recomendaciones vinculadas al tema de NNA.

En 2004 UNICEF México publicó un informe titulado “Niñez migrante en la frontera norte: Legislación y procesos” que versaba sobre los procedimientos interinstitucionales que se llevaban a cabo para la protección de NNA migrantes no acompañados y repatriados en once ciudades fronterizas en el norte del país. Por su parte, Sin Frontera publicó un informe (2005) específico sobre la Frontera Sur de México en el que alerta sobre la situación que vive la niñez y adolescencia migrante no acompañada -según reportes de los albergues del Sur de México, alrededor del 40% de los migrantes atendidos eran jóvenes de entre 14 y 17 años- y concluye que se deben de establecer procedimientos y programas específicos para el aseguramiento, deportación y recepción de los menores no acompañados (UNICEF, 2004; Sin Fronteras, 2005).

Así mismo, un año más tarde, Sin Fronteras tuvo la oportunidad de acceder a una estación migratoria en Tapachula, Chiapas. Su objetivo, precisamente era el de diseñar un modelo de atención a niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados y de fortalecer las actividades de la organización en la frontera sur. Como resultado de dichas actividades, esta organización publicó un informe en 2007 titulado “Situación de los derechos humanos de la población migrante en las estaciones migratorias de la ciudad de México y de Tapachula, Chiapas 2005 -2006 (Sin Fronteras 2007).

Por su parte, el Programa de Atención a Menores Fronterizos (1996) estaba volcado a la Frontera Norte y también prestaba especial atención a los menores repatriados. En este sentido, se encontraron tres categorías de menores: aquellos que eran entregados a sus padres en la franja fronteriza, quienes eran enviados a sus estados de origen para ser entregados a sus padres o familiares y, finalmente, los menores que no podían ser entregados a sus familiares. Para este propósito se creó una Red de Albergues de Tránsito que, hasta 2008, estaba compuesta por 26 albergues en la frontera norte y un albergue en la frontera sur. Estos ofrecen a menores -nacionales y extranjeros-, los servicios de alimentación, hospedaje, higiene y cambio de ropa, así como servicios complementarios de valoración social, psicológica, jurídica y médica. En solo dos años, esta cifra incrementó a 33 albergues en la frontera norte y 5 en la frontera sur de México, atendiendo a 16, 092 menores durante el 2010. Con el incremento en los flujos migratorios de niñas, niños y adolescentes no acompañados la atención a los menores ha tenido que crecer, diversificarse y especializarse (OIM, 2008; Alianzamx, 2012).

Finalmente, la CNDH emitió un total de 318 recomendaciones a la administración Fox. De éstas, 10 fueron dirigidas al Instituto Nacional de Migración y 3 hablaban sobre los derechos de Niñas, Niños y Adolescentes. A continuación se muestra dicha información:

Tabla 16. Recomendaciones emitidas por la Comisión Nacional de Derechos Humanos durante el sexenio de Vicente Fox Quesada (2000-2006)

Recomendaciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (2000-2006)				
Año	en total	al INM	NNA	Otras Recomendaciones
diciembre 2000	5	N/E	N/E	N/E
2001	27	N/E	N/E	N/E
2002	49	N/E	N/E	N/E
2003	52	N/E	N/E	N/E
2004	92	1	1	Recomendación 23/2004 Caso de 36 migrantes de la frontera norte (Procuraduría General de Justicia Militar)
2005	51	2	N/E	Recomendación 05/2005 Caso de 46 migrantes indocumentados asegurados en la rancharía "El Terrero", en Tonalá, Chiapas (SEMAR) Recomendación 45/2005 Sobre el caso de los extranjeros indocumentados que cruzan por el estado de Coahuila (Gobierno de Coahuila)
enero-noviembre 2006	42	7	2	Recomendación 14/2006 Caso de los 41 migrantes centroamericanos asegurados en el ejido "El Campito", Ciudad Hidalgo, Suchiate, Chiapas (SEMAR)
total	318	10	3	4

*Elaboración propia con información de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH)

**Únicamente se muestran la información relacionada a migración y derechos de los NNA.

N/E No encontrado.

Si bien la CNDH solo emitió 10 recomendaciones al Instituto Nacional de Migración durante este sexenio, la Comisión Nacional de Derechos Humanos reportó 1,016 expedientes de queja que señalaban al INM como responsable de violaciones a los derechos humanos durante este periodo. Como se puede observar, las violaciones cometidas contra los migrantes en el Sur del país comenzaban a ser cada vez más visibles por lo que, como se mencionó anteriormente, durante el 2001, el gobierno introdujo en esta región a los

Grupos Beta de protección al Migrante. Por su parte, la CNDH creó la Oficina de la Frontera Sur, misma que estaba destinada a atender quejas por violaciones a los Derechos Humanos de los extranjeros que se internaban a México a través de esta frontera (Sin Fronteras, 2005; PNUD, 2007; CNDH, 2001).

También, las recomendaciones sobre los NNA realizadas durante este sexenio siguen siendo pocas en comparación con el total de recomendaciones emitidas a otras instancias. Sin embargo, no debe de perderse de vista que, hasta el 2005, el Instituto Nacional de Migración no tenía datos desagregados por edad por lo que era más difícil generar datos concretos y confiables sobre el flujo de NNA migrantes no acompañados en tránsito por México. Por otro lado, no fue sino hasta el 2006 que las organizaciones de la Sociedad Civil comenzaron a tener acceso a las Estaciones Migratorias por lo que tampoco se tenían datos alternativos a los oficiales (Sin Fronteras 2007; CNDH, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006).

Por su parte, los actores de la sociedad civil organizada se multiplicaron, tomaron más fuerza y coordinación durante este sexenio. Hasta este momento, existían diversas asociaciones de la sociedad civil, investigadores, miembros de la iglesia católica y otros actores que estudiaban y atendían el fenómeno migratorio. No obstante, no existía un espacio de intercambio, estudio y diálogo que les permitiera compartir y unir fuerzas para enfrentar este reto. Es así como, en el 2001 se conformó una red de actores llamada Foro Migraciones cuyo objetivo era, precisamente, la creación de ese espacio. Un año después, durante la visita del Relator Especial para Trabajadores Migratorios y Miembros de su familia de la CIDH, Juan E. Méndez, se reunieron con él algunos miembros de este Foro –y

otros actores de la sociedad civil- para dialogar sobre la situación de los trabajadores migratorios y sus familiares en el país (RE migrantes CIDH, 2003).

Finalmente, es importante señalar que una de las recomendaciones emitidas por la CNDH durante el 2006 iba dirigida tanto al secretario de Seguridad Pública como al INM y al entonces gobernador del Estado de México, Enrique Peña Nieto: estamos hablando del caso Atenco (Recomendación 38/2006). Además del caso de tortura sexual al que fueron sometidas 11 mujeres durante el operativo policiaco que se llevó a cabo en San Salvador Atenco en mayo del 2006, las fuerzas de seguridad pública detuvieron a 207 personas entre las que se encontraban cinco extranjeros. A pesar de que se instruyó su inmediata liberación, el director del penal al cual fueron llevados hizo caso omiso y los entregó al INM que, a su vez, implementó un procedimiento administrativo para su expulsión del país. La CNDH indicó que se debían de restituir los derechos humanos de los extranjeros que hubieran sido violentados y que se revisara su procedimiento de expulsión (CNDH, 2018).

Atenco fue el legado de Peña Nieto durante su administración como gobernador del Estado de México. Como veremos más adelante, este caso sería tan solo un preámbulo de las violaciones a los derechos humanos que se cometieron durante la administración del que llegaría a ser presidente de la república en el periodo 2012-2018.

III. 4 Reflexiones de un sexenio

Como se puede observar, la sociedad civil organizada poco a poco ganaba terreno en la observancia y denuncia de las violaciones a los derechos cometidos contra los migrantes por parte de distintas instancias gubernamentales y de los grupos delictivos que comenzaban a ser un problema más grande para la seguridad de los migrantes en tránsito por el territorio nacional. Sin embargo, los esfuerzos por la conformación de una agenda nacional de derechos humanos no vinieron únicamente de parte de la sociedad civil: es necesario reconocer que, si bien no se formularon cambios sustanciales de fondo, el gobierno de Fox firmó numerosos protocolos y convenciones y realizó distintas actividades -como la elaboración del Programa Nacional de Derechos Humanos de 2004- en colaboración de la sociedad civil que conformarían las bases para una protección a los Derechos Humanos más amplia (KAS, 2009).

Capítulo IV

Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012)

El mandatario que llegó a la presidencia con solo un punto porcentual de diferencia sobre su adversario –el PAN obtuvo 36.38% de los votos del electorado frente al 35.34% que obtuvo Andrés Manuel López Obrador en la coalición PT, PRD y Convergencia- se enfrentaría a una evidente crisis de legitimidad a lo largo de su gobierno, por lo que asumir un control activo de las fuerzas armadas mexicanas se presentaba como una posible estrategia que serviría de contrapeso a esa carencia de legitimidad (PREP, 2006; Guerrero, 2009).

De esta manera, el primer presidente electo con votos de mexicanos residentes en el extranjero no hizo de la migración el sello de su gobierno, sino de la lucha contra el crimen organizado. Empero, el presidente no solo respetó, sino que impulsó la política migratoria iniciada por su antecesor, encaminada principalmente a atender a los connacionales mexicanos. Durante el discurso que dirigió a la nación en su toma de posesión como presidente de la República, Felipe Calderón hizo una breve referencia a la migración de mexicanos hacia el país vecino, señalando que: “la migración sigue dividiendo a nuestras familias, yo quiero que, en lugar de que salga la mano de obra a buscar la inversión a Estados Unidos, mejor que venga la inversión a donde está nuestra mano de obra y que no se divida más a nuestras familias y comunidades” (presidencia de la república, 2006).

Del otro lado, Calderón se enfrentó a un vertiginoso aumento en las redadas, repatriaciones y deportaciones de mexicanos por parte del gobierno estadounidense, así

como de la expansión de barreras físicas y el incremento de la presencia de la Patrulla Fronteriza en línea divisoria con el país vecino. Ante este reto, el gobierno de la república puso en marcha el “Programa de Repatriación Humana” para proporcionar ayuda a los migrantes retornados -antes de terminar su gobierno, la migración México-Estados Unidos habría alcanzado la tendencia al equilibrio demográfico de “migración cero”-. Aunado a esto y ante la visibilización de las violaciones cometidas contra los derechos humanos de los migrantes en tránsito por nuestro país y la consecuente presión de distintos actores nacionales, durante la administración Calderón se lograron muy importantes avances en el desarrollo del marco legal para la protección de los derechos humanos de los migrantes dentro del territorio nacional, al adoptarse Ley de Migración, la Ley sobre refugiados y protección complementaria y la Ley contra la trata de personas, por mencionar algunos. (Castillo Flores, 2010; Delano, 2016).

En el tema de derechos humanos, resulta paradójico que la administración que dejó más de 100,000 ejecutados y más de 300,000 víctimas indirectas como consecuencia de la Guerra contra el Narcotráfico sea la misma que manejó una política de puertas abiertas a órganos especializados tanto de la ONU como de la OEA, quienes realizaron diversas visitas de investigación y elaboraron un total de quince informes y más de 500 recomendaciones al gobierno Mexicano entre 2007 y 2012⁴². De la misma manera, durante el 2008, el presidente Calderón reafirmó los lazos de cooperación entre el ejecutivo federal y la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos a

⁴² Según una nota publicada en el periódico Excélsior el 27 de noviembre de 2012, tan solo en 5 años el saldo fue de 101, 199 ejecutados y 344,230 víctimas indirectas.

través de la firma de un nuevo acuerdo de asistencia técnica (Excélsior, 2012; Anaya, 2013; Anaya, 2014).

IV. 1 Dimensión Simbólica

Como se ha visto, la administración de Felipe Calderón logró avances sustantivos en materia de Derechos Humanos -al menos en lo formal y jurídico ya que no se logró el efecto deseado y no se pudo atajar de manera relevante las violaciones a los Derechos Humanos que se cometían sistemáticamente y aquellas ocasionadas por la guerra contra el narcotráfico-. Estos avances son consecuencia de las violaciones cuasi sistemáticas a los Derechos Humanos de los migrantes que, en su tránsito por México, quedaron atrapados en el fuego cruzado de la lucha del gobierno federal contra el narco y de la guerra entre los mismos cárteles de la droga. El crimen organizado comenzó a ver a los migrantes como una mercancía más que abría una nueva ramificación dentro de sus métodos de recaudación. Los migrantes han sido utilizados por el crimen organizado como sicarios o como elemento de extorsión a sus familias en sus países de origen (Aguayo, 2016).

La extorsión, abuso sexual y golpes pero, sobre todo, el secuestro de migrantes en México se había vuelto una práctica cada vez más habitual en los últimos años: entre finales del 2008 y principios de 2009 fueron secuestrados más de 9,500 migrantes en el territorio nacional, para el año 2010, esta cifra aumentó a 11, 333 entre los meses de abril y septiembre. La violencia perpetuada contra grupos de migrantes en las rutas de tránsito golpeados, extorsionados y abusados sexualmente había alarmado a las asociaciones y organizaciones que se dedican a la protección de sus derechos a tal grado que, en marzo del

2010, solicitaron un audiencia ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para tratar este tema (Salazar, 2012; WOLA. 2010).

En agosto de este mismo año, la prensa nacional e internacional se asombró con la aparición de los cuerpos de 58 hombres y 14 mujeres cerca de la frontera de México con Texas en el municipio de San Fernando, Tamaulipas. Se adjudicó dicha masacre al grupo criminal conocido como los Zetas que, por entonces, había entrado en una guerra contra el Cártel del Golfo. De acuerdo a las declaraciones de un sobreviviente a dicha masacre –un ecuatoriano de 17 años de edad- y del jefe de la Plaza de San Fernando, estos migrantes fueron asesinados ya que rehusaron trabajar como sicarios para Los Zetas y estos, a su vez, pensaron que podrían estar trabajando como halcones⁴³ para el Cartel del Golfo. El impacto mediático que ocasionó dicha noticia, junto con el pronunciamiento de la sociedad civil organizada y de organismos internacionales terminó por evidenciar que la atención al tema migratorio en la agenda nacional no podía esperar (Aguayo, 2016; Animal Político, 2015; CIDH, 2013; CEAV, 2018; WOLA, 2010).

Menos de un año después de estos eventos, durante los meses de abril y mayo del 2011 se encontraron 47 fosas clandestinas en donde se encontraban 193 cadáveres de migrantes mexicanos y de otros países. La Ley de Migración (2011) fue la respuesta gubernamental ante las demandas de la sociedad civil organizada de reglamentar un fenómeno que, después de la masacre en San Fernando, el descubrimiento de las fosas clandestinas en todo el país, entre otros, era imposible seguir ignorando. La publicación de esta ley fue la manera implícita en la

⁴³ Término utilizado para referirse a las personas que, dentro del crimen organizado, se dedican a observar y reportar todo lo que sucede en determinadas zonas.

que el Estado mexicano reconoció que realmente había un problema con la gestión migratoria en el país y que las violaciones a los derechos humanos de este colectivo no podían seguir siendo desatendidas. Sin embargo, esta ley mantuvo las restricciones históricas contenidas en los artículos 27 y 33 –limita los derechos políticos, de propiedad privada y expresión de los migrantes. Algunos autores⁴⁴ también han indicado que es preocupante que en esta ley no exista una consideración explícita de la condición de esclavitud y trabajo forzoso ya que, debido a su condición de vulnerabilidad, este colectivo puede ser víctima de dichas vejaciones. Entre otras cosas, la Ley establece que las Estaciones Migratorias deberán de cumplir con los requisitos indispensables para proteger los derechos –como mantenerlos en espacios separados de los adultos, tener tiempo de recreo y ocio, así como recibir dietas adecuadas a su edad y necesidades- y el interés superior de los NNA que estén albergados en su interior (DOF 25/05/2011; CIDH, 2013; Martínez y Ortega, 2015).

La masacre de los 72 migrantes en San Fernando, Tamaulipas, no fue el único caso de violación a los derechos humanos de los migrantes que tuvo un impacto en la política migratoria calderonista. Durante su sexenio, el presidente recibió un total de 477 recomendaciones por parte de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. De éstas, 24 eran dirigidas específicamente al INM, incluyendo nueve recomendaciones que hablaban sobre NNA no acompañados (CNDH, 2018).

En el siguiente recuadro se pueden observar estas recomendaciones, así como algunas otras hechas a distintas instituciones que cometieron abusos a los derechos humanos de los migrantes en el país:

⁴⁴ Véase Martínez y Ortega (2015).

Tabla 17. Recomendaciones emitidas por la Comisión Nacional de Derechos Humanos durante el sexenio de Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012)

Recomendaciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (2006-2012)				
Año	total	al INM	NNA	Otras Recomendaciones
dic 2006	4	N/E	N/E	N/E
2007	70	7	2	65/2007: Caso sobre los hechos ocurridos en ciudad Ixtepec, Oaxaca, en agravio del padre Alejandro Solalinde y migrantes de origen centroamericano (PGR, Gobierno y Congreso de Oaxaca, entre otros) 63/2007: Caso sobre la práctica del hisopo rectal a extranjeros en la EM del INM, en Saltillo, Coahuila (Gobierno de Coahuila)
2008	67	7	3	N/E
2009	78	3	N/E	50/2009: Sobre los hechos ocurridos en el municipio de Rafael Lara Grajales, Puebla, en agravio de migrantes de origen centroamericano. (Congreso del estado de Puebla y el H. Ayuntamiento Municipal Constitucional de Rafael Lara, Puebla.) Informe especial sobre los casos de secuestro en contra de migrantes CNDH
2010	86	2	2	32/2010: Sobre migrantes en Chahuities, Oaxaca 64/2010: Sobre el caso de violación al derecho de salud y a la vida en perjuicio de "V", migrante de nacionalidad hondureña (Gobierno del Estado de San Luis Potosí)
2011	95	2	1	N/E
enero- nov 2012	77	3	1	77/2012: Caso del niño de nacionalidad hondureña a quien se le negó refugio (Coordinación General COMAR)
total	477	24	9	6

*Elaboración propia con información de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH). (2018).

**Únicamente se muestran la información relacionada a migración y derechos de los NNA.

N/E: No se encontraron.

El cuadro anterior muestra un incremento en el número de recomendaciones emitidas a instituciones ajenas al INM referentes a la violación de los derechos humanos de integrantes del colectivo migrante, indicando la relevancia de la protección transversal a las minorías por parte de todas las dependencias gubernamentales. Así mismo, podemos concluir que, si bien la mayoría de los abusos a sus derechos se dan en las franjas fronterizas, éstos no solo se limitan a esas zonas, sino que suceden a lo largo y ancho del territorio nacional.

Como se puede observar, durante este sexenio ocurrieron dos fenómenos a la par. Por un lado, el gobierno recibió el mayor número de recomendaciones en temas migratorios y, por otro, generó un gran número de instrumentos para su protección.

Aunado a la dinámica local de denuncia a las violaciones a los derechos humanos que hicieron, tanto miembros de la sociedad civil organizada –como se verá más adelante– como la CNDH, México también tuvo una agenda interesante con organismos intergubernamentales de derechos humanos. A continuación se muestran las visitas y exámenes que se efectuaron durante este sexenio en materia de protección a los derechos de la infancia, la migración y, en específico, los NNA no acompañados:

Tabla 18. Visitas realizadas por representantes de organismos intergubernamentales de derechos humanos durante la administración de Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012)

Año	Organismos Intergubernamentales
diciembre 2006	Examen de los informes presentados por los Estados parte de conformidad con el art. 9 de la convención (Comité para la protección de los trabajadores migratorios y sus familias, CIDH)
2007	Derechos Humanos de las mujeres. Actualización del capítulo 5 del diagnóstico sobre la situación de Derechos Humanos en México (OACNUDH en México) R.E. sobre la venta y explotación sexual de niños, ONU (Sr. Juan Miguel Petit, mayo)
2008	Informe presentado por el R.E. sobre la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía (ONU) Reporte de misión México (marzo) Subcomité para prevención de la tortura (ONU, agosto-septiembre) R.E. sobre los Derechos Humanos de los Migrantes, ONU (Jorge Bustamante, marzo) Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (Louise Arbour, febrero) La infancia y sus derechos en el Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos (CIDH)
2009	Informe (GT sobre el EPU del Consejo de DD.HH) Informe presentado por el R.E. sobre los derechos humanos de los migrantes (ONU) Visita del Director General de la OIM
2010	Examen de los Informes Presentados por los Estados Partes de Conformidad con el Artículo 40 del Pacto (Comité de Derechos Humanos)
2011	Examen de los informes presentados por los Estados parte de conformidad con el art. 74 de la convención. (Comité de protección de los derechos de los trabajadores migratorios y sus familias, CIDH) Informe sobre las Desapariciones Forzada o Involuntarias (GT ONU, desaparición forzada) Exámenes de los informes presentados por los Estados partes en virtud del artículo 8 del Protocolo facultativo de la CDN relativo a la participación de niños en los conflictos armados y del párrafo 1 del artículo 12 del Protocolo facultativo de la CDN relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía (Comité de los derechos del Niño) R.E. sobre Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias, CIDH (Dr. Felipe González, julio-agosto) R.E. para México (Comisionado Rodrigo Escobar Gil, septiembre) Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (Sra. Navy Pillay, julio)
2012	Prevención de secuestros a migrantes de tránsito en Chiapas: Atención y protección a víctimas del delito (OIM)

*Elaboración propia con información de la CIDH, OIM y SRE.

**Únicamente se mencionan algunos casos de temas relacionados a migración, infancia y mujeres.

Entre las visitas realizadas a México podemos destacar las siguientes: la del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos y la del R.E. sobre los Derechos Humanos de los Migrantes de la ONU, ambas en 2008; la del Director General de la OIM en 2009 y la del R.E. sobre los Derechos Humanos de los Migrantes de la CIDH en 2011.

Como se mencionó anteriormente, durante el 2008 el gobierno federal firmó un nuevo acuerdo de asistencia técnica con el ACNUDH. La Comisionada, Louise Arbour, visitó el país por segunda ocasión –la primera vez fue en diciembre del 2006, al inicio de la administración Fox- para firmar un “Acuerdo entre los Estados Unidos Mexicanos y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la continuidad de sus actividades en México”. Entre sus actividades también destacó la asesoría sobre el estado que guardaba el Programa Nacional de Derechos Humanos (S.R.E., 2012).

Durante el mes de junio de 2009 el Director General de la OIM, William Lacy Swing, realizó una visita a la frontera sur. Fue durante este viaje que la OIM firmó un convenio con el gobierno estatal de Chiapas llamado “Unidos para el respeto de los Derechos de los Migrantes” a partir del cual se estableció una oficina en Tapachula. Esto es de gran relevancia ya que muestra la importancia del Estado de Chiapas como actor clave en la observación y protección de los flujos migratorios en nuestro país (OIM, 2018).

En el mes de marzo de este mismo año, el Sr. Jorge Bustamante, Relator Especial de la ONU sobre los Derechos Humanos de los Migrantes, también realizó una visita a México.

El objetivo de esta, era analizar la capacidad del gobierno mexicano para proteger los derechos humanos de este colectivo y examinar su situación. El Sr. Bustamante visitó lo que Aguilar y Villafuerte (2014) definirían como escaparates para observar la migración, la frontera; el relator estuvo en Tijuana en la frontera norte y Tapachula en la frontera sur para estudiar este fenómeno. En el estado de Chiapas se reunió con el gobernador, con organizaciones dedicadas a la defensa de los derechos humanos y con migrantes asegurados en las estaciones migratorias. Realizó una visita a la Estación Migratoria Siglo XXI y al albergue para menores del DIF (RE migrantes ONU, 2009; S.R.E. 2012).

Por su parte, el Relator Especial sobre Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias de la CIDH visitó el país tres años más tarde. Entre los meses de julio y agosto de 2011 el Dr. Felipe González, al igual que el relator de la ONU, estuvo en ambas fronteras mexicanas. En un comunicado de prensa, emitido al final de su visita, la Relatoría expone que, a pesar de celebrar la Nueva Ley de Migración y la Ley sobre refugiados y protección complementaria, ambas promulgadas ese mismo año, es alarmante la cantidad de testimonios que recibieron por parte de migrantes, testigos y víctimas, de todo tipo de delitos y violaciones a sus derechos humanos como cautiverio, secuestro, violaciones sexuales, explotación sexual y trata de blancas, entre otros (RE migrantes, CIDH, 2011).

Posterior a la visita del Relator, el estado mexicano solicitó una audiencia en el 143 periodo de sesiones de la CIDH para informar sobre los avances y acciones que había tomado a raíz de su estancia en el país. Después de la masacre de San Fernando y de los descubrimientos de múltiples fosas clandestinas llenas de cuerpos de migrantes, el gobierno

necesitaba encontrar un contrapeso a esta inercia de flagrantes violaciones a los derechos humanos.

Con la información proporcionada por el gobierno mexicano y con los datos recopilados durante su visita, la relatoría emitió su informe final en 2013 titulado “Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México”. En él, una vez más, hace referencia a la Ley de Migración (2011) y resalta su valor al indicar que ningún ser humano será identificado como ilegal por su condición migratoria. Desafortunadamente, los testimonios que escucharon sobre su visita, mostraron ser solo una muestra de la inmensa violación a derechos humanos que acontecen en el país diariamente. Durante su visita, la relatoría había solicitado información al gobierno sobre el número de delitos en los que se involucraba a personas migrantes y el número averiguaciones previas de delitos contemplados en la Ley General de Población, tales como albergar o transportar a personas indocumentadas, así como sacar e introducir personas migrantes al país entre 2008 y 2011. Los resultados se muestran a continuación.

Tabla 19.

Delitos en los que se involucrara a personas migrantes	
Delitos	Total
Desaparición forzada	1
Violación sexual	0
Abuso sexual agravado	0
Lesiones	29
Homicidio calificado	4
Delitos en materia de secuestro	0
Privación ilegal de la libertad	5
Extorsión	1
Trata de personas	0
Tráfico de indocumentados	5
Delitos migratorios	0
Tráfico de menores	0
Tráfico de órganos	0
Cohecho	11
TOTAL	56

Tabla 20.

Averiguaciones previas de delitos contemplados en la Ley General de Población

Año	Averiguaciones previas iniciadas	Averiguaciones previas consignadas
2008	1553	1111
2009	1412	1076
2010	1402	1011
2011	1220	860
2008-2011	5587	4058

Fuente: RE migrantes CIDH, 2011, Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México, pg. 135.

La información desplegada en las tablas anteriores demuestra una gran diferencia entre los delitos atribuidos a los “coyotes”, como el contrabando de migrantes, y los delitos como abuso o violación sexual y tráfico de menores migrantes. De acuerdo con datos reportados por Amnistía Internacional (AI) a la Relatoría, esta enorme disparidad no corresponde a que, efectivamente, no se cometan tantos delitos como los estipulados en la tabla 19. Estos números son el reflejo de un profundo desconocimiento de la normativa por parte de la PGR. AI ha identificado una tendencia en los elementos de la procuraduría a investigar los casos de secuestro de migrantes como una violación a la Ley General de Población o como tráfico de personas. Es de suma importancia que se capacite al personal responsable de estas instancias ya que el desconocimiento en la materia pone en la sombra una problemática mucho más aguda que requiere de inmediata atención por parte del gobierno mexicano (RE migrantes, CIDH, 2013).

También destaca la ardua labor desempeñada por los grupos de trabajo y comités especiales de distintos organismos intergubernamentales. Por ejemplo, “El informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal” (2009) aplaudió, entre otras cosas, la despenalización de la migración indocumentada en el año 2008. Entre las recomendaciones que se le hicieron al país, sobresale la de Argelia, que insta al gobierno a asegurar el acceso efectivo de todos los niños a la educación, sobre todo de los niños indígenas y migrantes (Consejo DH, 2009).

Por otra parte, el Comité de los Derechos del Niño (2011) lamentó el elevado número de migrantes secuestrados en el país, entre los que se encontraban niños por lo que recomienda al gobierno tomar las medidas necesarias para identificar a los niños

especialmente vulnerables al riesgo de ser víctimas de los delitos contemplados en el protocolo facultativo de la Convención de Naciones Unidas relativo a la venta de niños, prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía como lo son los niños migrantes no acompañados, afectados por la pobreza o en situación de calle. Esta recomendación coincide con que, al año siguiente, el presidente promulgó la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos (CDN, 2011; DOF 14/06/2012).

Asimismo, durante el 2011 el estado mexicano presentó y sustentó ante el Comité sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y miembros de sus familias el Informe sobre el cumplimiento de esta Convención. Dentro de las recomendaciones que el ejecutivo federal recibió por parte del Comité destaca la de crear un sistema nacional de información sobre migraciones con la finalidad de tener una caracterización de los flujos más certera y así poder diseñar políticas públicas más efectivas (S.R.E., 2012).

Finalmente, a pesar de que la visita del Relator Especial sobre la venta y explotación sexual de niños de la ONU (2007) no era específicamente sobre niños migrantes, es importante mencionarla ya que tocó un tema que ha sido de gran relevancia en la vida política nacional. En el 2000, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) reportó que alrededor del mundo existía un “inventario” de aproximadamente 1.2 millones de niños víctimas de trata –tanto fronteriza como interna en un país-. En el 2002, el estado mexicano ratificó los tres protocolos de Palermo entre el que se encuentra el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la Venta de Niños, la Prostitución

Infantil y la Utilización de los Niños en la Pornografía (OIT, 2009; Senado de la República, 2015; Santos, 2009).

Esto es importante, ya que desde la promulgación de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada (1996) se había establecido -en la fracción V del artículo segundo- que el tráfico de menores era un delito que, quien lo cometiera, sería considerado y juzgado como miembro de la delincuencia organizada. Este Protocolo fue la base para la reforma a esta ley del 27 de marzo de 2007 en la que se amplió este delito a: pornografía, lenocinio⁴⁵, trata, turismo sexual y corrupción de personas menores de dieciocho años de edad (DOF 27/03/2007).

Dos años después de la ratificación del Protocolo de Palermo, la periodista y escritora Lydia Cacho puso en evidencia tanto a políticos como empresarios que estaban coludidos en una red de prostitución de menores a través de su libro titulado “Los demonios del Eden, una red de pederastas”. La publicación de este libro le costó diversas violaciones a sus derechos humanos: detención arbitraria, tortura, violación a sus derechos sexuales, entre otros. La justicia mexicana no pudo (o no quiso) ayudarla pero en 2007, el Relator Especial sobre la venta y explotación sexual de niños tuvo interés de reunirse con ella. En ese encuentro, Lydia Cacho expresó: “El tejido social que une al abuso sexual de menores con

⁴⁵ Comete lenocinio toda persona que: explote el cuerpo de otra por medio del comercio carnal, se mantenga de este comercio u obtenga de él un lucro cualquiera; induzca o solicite a una persona para que con otra, comercie sexualmente con su cuerpo o le facilite los medios para que se entregue a la prostitución; regentee, administre o sostenga directa o indirectamente, prostíbulos, casas de cita o lugares de concurrencia expresamente dedicados a explotar la prostitución, u obtenga cualquier beneficio con sus productos (DOF 27/03/2007).

la explotación comercial del sexo, la prostitución de personas adultas, el lavado de dinero y, por último, el narcotráfico, es más visible de lo que quisiéramos creer las y los ciudadanos comunes. Este gran negocio [...] se sustenta en la corrupción del Estado que prima en el mundo entero" (citado en R.E. explotación ONU).

Esta situación es de suma relevancia ya que al día de hoy se continúa con esa historia que representa a tantas otras que no se han contado. En 2014 Lydia Cacho, junto con la Asociación Artículo 19 demandó al estado mexicano ante el Comité de Derechos Humanos de la ONU por las violaciones a sus derechos humanos que había sufrido en 2005 realizando su labor periodística y por la incapacidad (o falta de voluntad) del estado mexicano de procurar justicia. EL 31 de julio del presente año (2018) el Comité de Derechos Humanos de la ONU emitió una resolución condenatoria en la que indica que el estado mexicano debe procesar, juzgar y castigar a los responsables de las violaciones sufridas por la periodista así como eliminar la penalización de los delitos de difamación y calumnia (ONU, 2018).

Esta resolución arroja un poco de luz ante otros casos de violaciones a los derechos humanos que siguen aconteciendo diariamente en nuestro país. El resultado al que nos ha llevado el hilo conductor que se muestra en esta historia es, si algo, esperanzador. Muestra que las visitas in loco de las relatorías, los informes así como las acciones emprendidas desde la sociedad civil cada vez tienen mayor repercusión en el avance en la protección de los derechos humanos.

IV. 2 Dimensión procedimental

A nivel internacional e interamericano, México promovió, participó y logró grandes avances en temas de derechos humanos en este periodo. Por ejemplo, en materia de activismo en foros multilaterales, México tuvo la oportunidad histórica de hacerse cargo de la primera presidencia del Consejo de Derechos Humanos de la ONU en 2006. Por otro lado, durante la administración Calderón, México firmó y ratificó el Protocolo a la Convención Americana sobre Derechos Humanos relativo a la abolición de la pena de muerte, la Convención Internacional para la Protección de todas las personas contra las Desapariciones forzadas, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su protocolo facultativo. Así mismo, México fue anfitrión del IV Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo (FMMD) celebrado en Puerto Vallarta y de la Conferencia Regional de Migración (CRM) celebrada en Chiapas durante el 2010 (Anaya, 2014; FMMD, 2010; CRM, 2010).

A continuación, se presentan estos y otros instrumentos relevantes, así como convenciones y foros en materia de protección al colectivo migrante y, en específico, a los NNA no acompañados durante la administración calderonista.

Tabla 21. Instrumentos universales firmados y ratificados por el Estado mexicano durante la administración de Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012) en materia de derechos humanos y migración

Universal		
Publicación	Instrumento	Detalles
DOF 26/10/2007	Segundo protocolo facultativo del pacto internacional de derechos civiles y políticos destinado a abolir la pena de muerte	Art.1: Cada estado adoptará las medidas necesarias para abolir la pena de muerte dentro de sus fronteras y no se ejecutará a ninguna persona dentro de su jurisdicción.
02/05/2008	Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su protocolo facultativo (2006) Firma: 30 de marzo de 2007	Arts.3, 4, 6, 7, 8, 18, 23, 24, 25 y 30: Los Estados Partes tomarán medidas para asegurar que todos los niños y las niñas con discapacidad gocen plenamente de todos los derechos humanos y libertades fundamentales en igualdad de condiciones con los demás niños y niñas.
2010	IV Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo: "Asociaciones para la Migración y el Desarrollo Humano; Prosperidad Compartida, Responsabilidad Compartida"	Celebrado en Puerto Vallarta, implementó la Plataforma de Alianzas, mecanismo que buscó poner en marcha distintos proyectos entre el que destaca: Protección de niños migrantes no acompañados.
DOF 22/06/2011	Decreto Promulgatorio de la Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas (2006) Firma: 06 de febrero de 2007	Art. 25: Los Estados tomarán medidas para prevenir y sancionar penalmente la apropiación de niños sometidos a desaparición forzada, nacidos durante el cautiverio de su madre sometida a una desaparición forzada o cuyos padres estén desaparecidos.
Interamericano		
2007	Lineamientos Regionales para la Protección Especial en Casos de Repatriación de Niños, Niñas y Adolescentes Víctimas de Trata de Personas	Fomentar la colaboración y presentar guías para la identificación o detección de un NNA víctima de trata, así como la repatriación y el traslado de la víctima, si se determina que es apropiado para su interés superior.
Junio 2008	Iniciativa Mérida	Tratado internacional de seguridad firmado por México y Estados Unidos para combatir el narcotráfico y el crimen organizado.
México 2008	Proyecto Mesoamérica (lanzado por México, Centroamérica y Colombia)	Es un programa de integración y desarrollo que impulsa la cooperación entre Belice, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y República Dominicana.
2009	Lineamientos Regionales para la Atención de NNA No Acompañados en Casos de Repatriación	Fomentar la colaboración en la protección y repatriación entre los países miembros de la CRM, y fungir como guía, desde el momento de su detección hasta el de su repatriación.
2010	XV Conferencia Regional de Migración "Migración y Familia"	Celebrada en la ciudad de Tapachula, Chiapas. México presentó un informe sobre el Taller de Migración enfocado a la Niñez-OPI's que se llevaría a cabo en Panamá ese mismo año.
Jurisprudencia		
20/07/2009	Comité de los Derechos del Niño Observación General No.12 El derecho del niño a ser escuchado	Uno de los objetivos de dicha observación es Proponer los requisitos básicos que deben cumplir los métodos adoptados para que se tengan debidamente en cuenta las opiniones de los niños en todos los asuntos que los afecten.

*Elaboración propia con información de: DOF, SCJN, Senado de la República, CRM, INEDIM.

**Únicamente se muestran la información relacionada a migración y derechos de los NNA.

La iniciativa Mérida fue un acuerdo firmado entre los gobiernos de Calderón y Bush para combatir el crimen organizado. A partir del mismo, los Estados Unidos comprometían un paquete de ayuda económica, técnica y de inteligencia en materia de seguridad para prevenir las actividades ilícitas cometidas por el crimen organizado, entre las que se encontraba, por supuesto, el tráfico de migrantes. Actividad que, junto al narcotráfico, es la fuente principal de ingresos para el crimen organizado. Durante el mes de junio de 2008 dicha iniciativa fue aprobada por el senado de la República (Villafuerte y García, 2015; Santos Villareal, 2009).

Por su parte, la Observación General No. 12 que realizó el Comité de los Derechos del Niño a todos sus países miembro sería de gran relevancia ya que recuerda a los Estados parte que el artículo 12 de la Convención de los Derechos del Niño habla sobre su derecho a ser escuchado y no restringe la edad mínima para que los menores expresen sus opiniones. Hace especial hincapié en la responsabilidad de los Estados de escuchar a los niños pertenecientes a minorías como lo son, por ejemplo, los niños indígenas o los migrantes. En el caso de los niños migrantes, los Estados deberán de ofrecerles información sobre el proceso migratorio y de asilo (CDN, observación general 12, 2009).

Por otro lado, tanto los Lineamientos Regionales para la Protección Especial en Casos de Repatriación de NNA Víctimas de Trata de Personas, celebrados en Estados Unidos durante el 2007, como los Lineamientos Regionales para la Atención de NNA No Acompañados en Casos de Repatriación celebrados en Guatemala en el año 2009 muestran un esfuerzo de distintos países de la región para atajar esta problemática común de manera coordinada. En el

caso de estos últimos lineamientos, cabe mencionar que el INM tuvo una participación activa durante el foro (CRM, 2007 y 2009; SEDESOL, 2010).

El 2010 fue un año importante para el Estado mexicano ya que fue anfitrión de dos importantes foros dedicados al estudio de las migraciones, uno regional y otro mundial. Esto muestra y reafirma la intención del gobierno federal por posicionarse como un estado comprometido con el tema migratorio.

La XV Conferencia Regional de Migración -en la que participaron los viceministros- se llevó a cabo en el estado de Chiapas con el tema de “Migración y Familia”. Durante esta conferencia se reconoció la figura de los Oficiales de Protección a la Infancia (OPIs) como una buena práctica del Estado mexicano que podría ser replicado por los otros países de la región. Con esto, unos meses más tarde, se llevó a cabo Reunión del Grupo Regional de consulta sobre Migración (GRCM) de la CRM en la ciudad de Querétaro. En este encuentro el gobierno federal realizó una invitación para que funcionarios de los países miembros de la CRM pudieran realizar una observación *in situ* del trabajo realizado por los OPIs con la intención de que se replicara esta figura en sus respectivos países (INEDIM, 2010).

Finalmente, México fue anfitrión del IV Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo: “Asociaciones para la Migración y el Desarrollo Humano; Prosperidad Compartida, Responsabilidad Compartida” celebrado en el mes de noviembre del 2010 en Puerto Vallarta, Jalisco. Cabe recalcar que, por primera vez, se llevó a cabo un “espacio común” durante algunas sesiones en donde participaron delegados de gobierno, sociedad civil, organizaciones internacionales y panelistas. Esta apertura al diálogo intersectorial fue muy positiva para la

elaboración de propuestas y recomendaciones. Una de las recomendaciones fue que los gobiernos necesitan poner mayor atención en la migración irregular y dar prioridad a la necesidad de proteger a los grupos más vulnerables como los niños no acompañados (FMMD, 2010).

IV.2.2 Dimensión procedimental: nacional

A nivel nacional, dentro de la dimensión procedimental de la política migratoria mexicana, podemos rescatar cinco avances principales durante la administración calderonista: 1) En el 2008 se logra la despenalización de la migración irregular a través de la reforma a la Ley General de Población (DOF: 21/07/2008); 2) Durante el 2010, el gobierno federal lanzó la Estrategia Integral para la prevención del secuestro de migrantes; 3) Después del impacto que generó la masacre en San Fernando en Tamaulipas (2010) –de la que se hablará más adelante- el gobierno mexicano dejó de considerar la migración irregular como un tema secundario perteneciente a una ley más amplia y publicó, en 2011, la Nueva Ley de Refugio y Asilo (DOF: 27/01/2011) y su reglamento (DOF: 21/02/2012); 4) un par de meses más tarde, la Ley de Migración (DOF: 25/05/2011) y la publicación de sus reglas de operación un año después (DOF: 28/09/2012). Esta ley otorga especial atención -artículos 11, 29, 73, 107, 112, 120, 133 y 160- al caso de los NNA migrantes así como la necesidad de atender su interés superior en todo momento y 5) el último y más relevante avance dentro de esta administración, ya que cubre todos los temas de Derechos Humanos, fue la reforma al artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el 10 de junio de 2011. Esta reforma plantea la protección, promoción, respeto y

actualización de los derechos humanos respecto a los tratados internacionales de los que México es parte (Martínez y Ortega, 2015; S.R.E., 2012).

En primer lugar, la reforma a la Ley General de Población del 21 de julio del 2008, siguiendo el Protocolo de Palermo Contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire, al que México se adhirió en el 2000, despenaliza la migración irregular. Con la reforma al artículo 118 la internación al país sin la documentación requerida pasa de ser castigada con cárcel a ser sancionada con una multa de hasta cien días de salario mínimo. Esto fue un gran avance ya que, como se verá más adelante, el INM había pasado a formar parte del Consejo de Seguridad Nacional tan solo tres años antes, durante el 2005 (ONU, 2000; DOF 21/07/2008).

En segundo lugar, la Estrategia Integral para la prevención del secuestro de migrantes pretendía mitigar los delitos de secuestro a través de la coordinación de acciones y apoyo a este colectivo; supervisión de las rutas migratorias; campaña de prevención y concientización; actualización del proceso de detención de secuestradores e integración de averiguaciones previas, y mecanismos de asistencia integral a víctimas. Sumándose a esta estrategia, el gobierno del estado de Chiapas reconoció la necesidad de realizar un diagnóstico sobre esta situación, por lo que, a través del trabajo conjunto de la Secretaría para el Desarrollo de la Frontera Sur y Enlace para la Cooperación Internacional y la Organización Internacional para las Migraciones⁴⁶, desarrollaron un documento titulado “Prevención de secuestros a migrantes en tránsito por Chiapas: atención y protección a víctimas del delito” (OIM, 2012).

⁴⁶ Como se verá más adelante, la OIM acababa de establecer una oficina en Tapachula en los años anteriores.

Este estudio refleja la importante labor de defensa y protección a los derechos humanos de los migrantes por parte de los Grupos Beta del estado, (ubicados en Palenque, Tuxtla Gutiérrez, Comitán, Arriaga y Tapachula), quienes brindaron apoyo y orientación a más de 40,000 personas en tránsito durante los primeros once meses del 2011 (OIM, 2012).

Imagen 3. Puntos de atención a migrantes en Chiapas



Fuente: OIM, Prevención de secuestros a migrantes en tránsito por Chiapas: atención y protección a víctimas del delito, 2012 pg. 70.

En tercer lugar, Nueva Ley de Refugio y Asilo (2011) marca el fin de una carrera de más de cincuenta años por establecer un marco jurídico específico de protección a este colectivo que cumpliera con estándares internacionales. La Convención sobre el Estatuto de los Refugiados se celebró en 1951, sin embargo, México se adhirió a ella casi cincuenta años después, en el año 2000 y; como se puede ver, no fue sino hasta once años después que, finalmente, se promulgó una ley específica para su protección (DOF: 27/01/2011).

Este es un instrumento normativo de gran relevancia ya que regula la condición y otorgamiento de protección complementaria al refugiado. Así mismo, establece las bases para

la atención, asistencia y respeto a los derechos humanos de los refugiados que se encuentren dentro del territorio nacional. A diferencia de la Ley de Población, no establece ningún tipo de sanción por ingreso irregular a las personas que se determine, tengan el estatus de asilo o refugio. También es importante recalcar que, con este avance legislativo, México se convirtió en el primer país de América Latina en ofrecer protección complementaria a las personas que, a pesar de que su vida esté en peligro o corran riesgo de ser sometidos a tortura u otras formas de tratamientos inhumanos o degradantes, no pueden ser reconocidas como refugiadas (DOF: 27/01/2011; ACNUR, 2011).

En cuarto lugar, la Ley de Migración tiene un gran mérito, no solo porque logra tipificar el delito de tráfico de indocumentados y reconoce la protección que debe dar el Estado mexicano a los migrantes que transitan por el territorio nacional; sino porque, finalmente, se exponen en un documento los principios en los que debe sustentarse la política migratoria mexicana. Estos son, entre otros, el respeto irrestricto a los derechos humanos de los migrantes; congruencia entre las garantías que ofrece el Estado mexicano a este colectivo y las que exige para sus connacionales en el extranjero; enfoque integral a la problemática, entendiendo a México como un estado de origen, tránsito, destino y retorno; responsabilidad compartida con otros gobiernos; hospitalidad y solidaridad internacional; equidad entre nacionales y extranjeros; unidad familiar e interés superior del menor, entre otros. Este último está establecido como un criterio prioritario de internación y estancia de extranjeros (DOF: 25/05/2011).

Finalmente, la Reforma Constitucional del 2011 (DOF: 10/06/2011) marca un cambio de paradigma ya que el sistema mexicano se abre al ordenamiento internacional e introduce el

control de convencionalidad. Esto significó que todas las personas que se encuentren dentro del territorio nacional estarán protegidas, tanto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como por los distintos instrumentos internacionales firmados y ratificados por México ya que se les otorga rango constitucional. En otras palabras, el gobierno mexicano incorporó los tratados internacionales a su orden jurídico nacional (SCJN, 2011).

En su artículo 1º, la CPEUM establece “En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los Derechos Humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Las normas relativas a los Derechos Humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los Derechos Humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los Derechos Humanos, en los términos que establezca la ley” (DOF: 10/06/2011).

Esto quiere decir que el Estado Mexicano se compromete a salvaguardar los Derechos Humanos de esos tratados y convenios de la misma manera en la que lo hace con aquellos

estipulados en nuestra Constitución. De igual modo, todas las autoridades están obligadas a promover, respetar, proteger y garantizar los Derechos Humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad (DOF: 10/06/2011).

Este cambio de paradigma en el escenario jurídico mexicano se enfrenta a muchas barreras para lograr su correcta implementación y ejecución. Por un lado, tanto los jueces, como magistrados y operadores de justicia, deberán de ser capacitados en la incorporación de una perspectiva de Derechos Humanos en la impartición de justicia. Por otro lado, es importante recordar que el respeto a los Derechos Humanos antes se limitaba a aquello que específicamente se leía en la Constitución; esto dejaba a los tratados internacionales como meras guías conductoras. Ahora, el Estado debe de contemplar todo aquello que ha firmado en materia de Derechos Humanos como parte de nuestra Carta Magna (Rodríguez Manzo, et.al., 2013).

Como se ha mencionado, el avance legislativo en materia de protección a derechos humanos fue sustantivo y siguió la línea de los esfuerzos regionales e internacionales. Además de los cinco grandes avances mencionados anteriormente, durante esta administración se crearon diversas leyes y normativas de protección a los derechos humanos que se mencionan a continuación:

Tabla 22. Marco jurídico desarrollado durante la administración de Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012) en materia de derechos humanos y migración

Marco Jurídico		
Publicación	Referentes	Detalles
DOF 01/02/2007	Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (2007)	Arts. 5, 9, 42 y 45: Contempla la Convención sobre los Derechos de la Niñez, garantiza el derecho a las niñas y mujeres a la educación.
DOF 27/11/2007	Ley para prevenir y sancionar la trata de personas (2007)	Art. 1: Su objetivo es prevenir y sancionar la trata de personas; proteger, atender y asistir a las víctimas y garantizar el respeto al libre desarrollo de la personalidad de las víctimas y posibles víctimas, residentes o trasladadas al territorio nacional, así como a las personas mexicanas en el exterior.
DOF 21/07/2008	Decreto por el que se reforman y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Población.	Art. 118: Se impondrán multas de hasta cien días de salario mínimo a los extranjeros que, entre otras: se internen en el país sin la documentación requerida.
DOF 27/01/2011	Ley sobre refugiados y protección complementaria (2011)	Arts. 5, 9, 20 y 54: En la aplicación de esta ley se observará el interés superior del niño.
DOF 25/05/2011	Ley de Migración (2011) y su reglamento (DOF 28/09/2012)	Arts. 2, 11, 29, 40, 48, 49, 52, 55, 56, 73, 74, 107, 109, 112, 120, 133 y 160: Define lo que es un NNA migrante no acompañado. Indica respeto a la unidad familiar e interés superior del NNA como criterio prioritario, proporcionar asistencia social, garantizar su protección.
DOF 24/10/2011	Ley General de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil (2011)	Art. 19: La Política Nacional deberá de promover que los niños y niñas migrantes o miembros de otras minorías tengan acceso a los servicios que señala la ley (protección y seguridad, fomento a la salud, alimentación adecuada, etc).
DOF 25/06/2012	Ley para la protección de personas defensoras de derechos humanos y periodistas (2012)	Art. 1: Crea el Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas.
2008	Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012	Por primera vez se menciona al IME como institución clave en la relación con las comunidades en el extranjero.

*Elaboración propia con información del DOF.

**Únicamente se muestran la información relacionada a migración y derechos de los NNA.

Como se ha visto en anteriores capítulos, el Protocolo Contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire –publicado en el DOF en el 2003-, que complementa la Convención de las Naciones Unidas Contra la Delincuencia Organizada Transnacional, indica, en su artículo quinto, que los migrantes no estarán sujetos a un enjuiciamiento penal por motivos relacionados a su travesía. Siguiendo esta lógica, durante el 2008 el Congreso de la Unión aprobó, por unanimidad, una reforma a la Ley General de Población (LGP) en

la que se descriminalizaba la migración irregular. Esto quiere decir que estar en posesión de documentos de identidad falsos, entrar ilegalmente al país o permanecer más tiempo de lo que la visa permite ya no serían considerados delitos sino faltas administrativas. (DOF: 21/07/2008; WOLA, 2010; ONU, 2000).

Por otro lado, el artículo 11 de la misma convención sostiene que “Sin perjuicio de los compromisos internacionales relativos a la libre circulación de personas, los Estados Parte reforzarán, en la medida de lo posible, los controles fronterizos que sean necesarios para prevenir y detectar el tráfico ilícito de migrantes”. No es de sorprender, entonces, que durante el 2005 el INM pasara a formar parte del Consejo de Seguridad Nacional. Desde entonces, el gobierno mexicano ha continuado con la adopción de medidas para el fortalecimiento de los controles en su frontera sur. Con esto, nos podemos dar cuenta de que el vínculo establecido por el gobierno federal entre migración y seguridad nacional sea muy claro (Bobes y Pardo, 2016; WOLA, 2010; DOF: 21/07/2008; ONU, 2000).

Durante esta administración también se creó, en 2007, la Mesa de Diálogo Interinstitucional sobre NNA no Acompañados y Mujeres Migrantes por medio de la cual se instauró un Modelo para la Protección de Derechos de los NNA Migrantes y Repatriados No Acompañados, en el que se contempló la creación de los “Oficiales de Protección a la Infancia (OPIS)” . Sus dos objetivos principales fueron la instrumentación de un Sistema Único de Comunicación -llamado Red de Sistemas de Información de Menores Migrantes y Repatriados- y la implementación de acciones en los lugares de origen (SEDESOL, 2010).

De la misma manera, en 2012, se creó la Comisión de Asuntos Fronterizos Sur del Senado de la República (UNICEF, 2018; Senado de la República, 2014). A continuación se presentan algunos otros avances legislativos de este sexenio:

Tabla 23. Marco jurídico desarrollado durante la administración de Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012) en materia de derechos humanos y migración

Marco jurídico		
Publicación	Referente	Detalles
DOF 29/08/2008	Programa Nacional de Derechos Humanos 2008-2012	Entre otros objetivos, estipulaba: Garantizar los derechos humanos de los migrantes y sus familias, tanto para atender la violencia y reunificación familiar, como para el registro de niños y niñas.
2008	Estrategia de prevención y atención a niños, niñas y adolescentes migrantes y repatriados no acompañados	Su objetivo es conjuntar esfuerzos y acciones entre las instancias de gobierno, instituciones públicas, privadas y OSC para prevenir y atender las necesidades de NNA retornados, mexicanos y extranjeros en tránsito.
DOF 07/10/2009	Normas para el funcionamiento de las Estaciones Migratorias del Instituto Nacional de Migración	Arts. 27 y 45: Los NNA que lleguen a una EM tendrán derecho a permanecer con su familia, contar con actividades recreativas con otros menores y que se privilegie su estancia en instituciones adecuadas.
DOF 12/12/2010	Circular No. 001/2010, por la que se instruye el procedimiento para la atención de los NNA migrantes no acompañados	Creada para instruir el procedimiento para la atención de los NNA migrantes no acompañados, esta circular también ha servido como modelo para la suscripción de lineamientos regionales para su atención.
DOF 29/01/2010	Manual de Criterios y Trámites Migratorios del Instituto Nacional de Migración	Considera a los menores no acompañados como migrantes en situación de vulnerabilidad e indica que se deberán de tramitar de manera prioritaria sus solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado.
DOF 14/06/2012	LG para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos (abroga ley 2007)	Arts. 2,3, 4, 7, 62, 65, 68, 88, 102, 104, 105 y 107: Contemplar la situación migratoria así como diseñar modelos que ofrezcan alternativas dignas y apropiadas para las víctimas con el propósito de restituirles sus derechos.
DOF 29/11/2012	Lineamientos en materia de protección a migrantes del INM	Art. 3, 6, 11-18 y 25: Contempla a los NNA como migrantes en situación de vulnerabilidad. La Secretaría podrá celebrar convenios con otras instituciones a fin de facilitar a los NNA el acceso a planes y programas en materia de trabajo, salud y educación.
DOF 08/11/2012	Normas para el funcionamiento de las Estaciones Migratorias y Estancias Provisionales del Instituto Nacional de Migración	Art. 1, 14, 22, 24, 25 y 47: Se observará el respeto irrestricto a sus derechos; las EM deberán contar con áreas separadas para mujeres y NNA y garantizar la unión familiar.
DOF 26/10/2012	Acuerdo por el que se crea el Consejo Consultivo de Política Migratoria de la Secretaría de Gobernación	Es un órgano colegiado de consulta que recoge las demandas y posicionamientos de los Poderes de la Unión, los gobiernos de los estados y de la SCO para ser considerados en la determinación de la PM.
DOF 26/10/2012	Acuerdo por el que se define la estructura, organización y funcionamiento del Consejo Ciudadano del Instituto Nacional de Migración	Arts. 1 y 4: Órgano de carácter consultivo y de apoyo, cuyo objetivo es emitir opiniones, brindar asesoría y proponer acciones específicas en materia de la gestión de la política migratoria.

*Elaboración propia con información de: DOF, SCJN, Senado de la República, INEDIM.

**Únicamente se muestran la información relacionada a migración y derechos de los NNA.

Al observar el tipo de leyes que se expidieron y la cantidad de acuerdos y lineamientos enfocados al tema de niñez migrante en México, se puede concluir que realmente había una firme intención de crear una estrategia migratoria.

Por primera vez se puede observar una línea de acción en la atención al colectivo migrante un poco más clara, especialmente, las NNA no acompañados: el incremento sistemático de menores que se experimentó a partir de 2010 así lo ameritaba. Estos esfuerzos tomarían forma y la política migratoria integradora se cristalizaría durante la administración de Enrique Peña Nieto, misma que se analizará más adelante (SEGOB, 2015).

Por ejemplo, en febrero de 2010 -cuatro años después de que el DIF diera a conocer las Reglas de Operación de los Programas de Atención a la Infancia y Adolescencia (febrero de 2006)-se publicó el Procedimiento para la atención de los NNA migrantes no acompañados (Circular 001/2010). En estese creó la figura de los Oficiales para la Protección de la Infancia (OPI): personal del INM “capacitados para la atención especializada de los niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados, que son alojados en una estación migratoria o puestos a disposición de la autoridad migratoria” (DOF: 12/02/2010). La Circular 001/2010 debe su creación a las numerosas Convenciones sobre derechos de migrantes y de los niños así como a las observaciones y recomendaciones de sus comités⁴⁷, pero también debe su creación a la Conferencia Regional sobre Migración. Este Foro Regional -del que México es parte y para la cual asumió la presidencia en 2015-acordó la

⁴⁷ Véase Observación General #6 del Comité de los Derechos del Niño.

emisión de Lineamientos regionales para la Atención de NNA migrantes no acompañados en el año 2007(Secretaría de Relaciones Exteriores, 2016).

Ambas acciones del gobierno están destinadas a incrementar la protección a los NNA migrantes no acompañados en México. En el reporte “Niños, niñas y adolescentes no acompañados en México”, la Asociación Civil Alianza por los derechos de las NNA en México, establece que el Programa Interinstitucional para la atención de Menores Fronterizos había logrado desarrollar, para 2010, alrededor de 33 albergues en la frontera norte y 5 en la frontera sur de México, atendiendo solo en ese año a 16, 092 menores (Secretaría de Relaciones Exteriores, 2016; SEDESOL, 2010).

Durante la administración Calderón también se capacitó a los Grupos Beta para la protección, orientación y asistencia social a los NNA en tránsito por el país. De la misma manera, durante el 2008 el INM, junto con organizaciones de la sociedad civil y organismos internacionales, capacitó a 68 OPIs que fueron designados en distintos puntos de la república. En 2010 esta figura fue oficializada y a través de la Circular No. 001/2010 se publicó el procedimiento para la atención de los niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados. Ese mismo año, el número de OPIs había subido a 170 (SEDESOL, 2010; DOF 12/02/2010).

IV. 3 Actores

Como se verá más adelante, a nivel nacional nos encontramos con un incremento en la participación de distintos actores, que ampliaron sus campos de acción y también elaboraron un gran número de reportes, investigaciones, informes y denuncias sobre el tema de los migrantes en tránsito por territorio mexicano. Aunado a esto, la sociedad civil dio un paso más allá y creó, en 2010, la Mesa de Coordinación Transfronteriza Migraciones y Género, conformada por más de veinte organizaciones de Guatemala y Chiapas (Villafuerte y García, 2015; Martínez y Ortega, 2015).

A nivel internacional, Amnistía Internacional (AI) y Human RightsWatch (HRW) fueron las organizaciones que más visitas realizaron a nuestro país para observar la situación de los derechos humanos. Entre 2007 y 2012 estas dos organizaciones publicaron 10 informes. También destacan las visitas de la Oficina de Washington para Latinoamérica (WOLA) y de la Barra de Abogados de Inglaterra y Gales. Algunas de las investigaciones más relevantes desarrolladas en temas migratorios durante esta administración se mencionan a continuación (S.R.E., 2012).

Tabla24. Informes emitidos actores internacionales y nacionales en materia de derechos humanos durante la administración de Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012)

Actores		
Publicación	Organización/Instituto	Publicación
2007	Sin Fronteras	Situación de los derechos humanos de la población migrante en las EM de la ciudad de México y de Tapachula, Chiapas 2005 -2006
2008	CEPAL	Los retos de la migración en México. Un espejo de dos caras
2008	WOLA	The forgotten border. Migration & Human Rights at Mexico's Southern Border
2009	Centro de Derechos Humanos Fray Matías de Córdova	Derechos Humanos y Condiciones de Detención en la Estación Migratoria Siglo XXI. Tapachula, Chiapas, México
2009	Sin Fronteras	Situación de los derechos humanos de las personas migrantes y solicitantes de asilo detenidas en las EM de México, 2007-2009
2010	Sin Fronteras	Adolescentes migrantes no acompañados: Estudio sobre sus derechos humanos durante el proceso de verificación migratoria, detención, deportación y recepción
2011	Amnistía Internacional	Informe 2010 "Víctimas invisibles: migrantes en movimiento en México"
2011	WOLA	Un trayecto peligroso por México: violaciones a derechos humanos en contra de los migrantes en tránsito
2011	Appleseed	Niños en la Frontera: Evaluación, Protección y Repatriación de Niños, Niñas y Adolescentes Mexicanos sin Compañía
2011	UNICEF	La travesía: Migración e infancia
2011	OIM	México: Políticas Públicas Beneficiando a los migrantes
2012	Sin Fronteras	La detención de las personas extranjeras en las estaciones migratorias
2012	Centro de Derechos Humanos Fray Matías de Córdova	Niñez detenida. Los derechos de los niños, niñas y adolescentes migrantes en la frontera México-Guatemala

*Elaboración propia con información de: AI, CEPAL, WOLA, Sin Fronteras, CDHFMC, CEJIL.

**Únicamente se muestran la información relacionada a migración y derechos de los NNA.

Durante el 2007, Sin Fronteras publicó su informe titulado "Situación de los derechos humanos de la población migrante en las EM de la ciudad de México y de Tapachula, Chiapas 2005 -2006". Entre sus hallazgos sobresale que, los migrantes no son informados sobre su derecho a la notificación consular al momento de su detención. De acuerdo con autoridades diplomáticas de El Salvador, Guatemala y Honduras, los consulados no son informados sobre las detenciones de NNA sino hasta que éstos se encuentran en Tapachula. Esta falta a la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares (1963) pone en peligro a los NNA ya que facilita prácticas como tráfico o trata de menores (Sin Fronteras, 2007).

En el año 2008, el informe “Los retos de la migración en México. Un espejo de dos caras” fue publicado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL); en él, hizo un análisis del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) en el que encontró con dos programas de suma relevancia: programa de protección a migrantes (Grupos Beta) y el Programa de Atención a la infancia y a la adolescencia. Este último, tuvo un presupuesto de 81 millones de pesos durante el 2007 y estaba destinado a ofrecer atención temporal dentro de los albergues del DIF a los menores mexicanos repatriados y a los menores extranjeros no acompañados en tránsito por México mientras se localizaban a sus padres o tutores legales. Los estados en los cuales se implementó este programa fueron aquellos ubicados en ambas franjas fronterizas: Baja California, Chihuahua, Sonora, Coahuila, Nuevo León, Tamaulipas y Chiapas. La evaluación de CEPAL sobre dicho programa fue positiva ya que atiende a una delicada problemática; sin embargo, el presupuesto asignado a este programa es muy bajo si se compara con los 1.000 millones de pesos asignados al Programa de apoyo al empleo o los 220 millones de pesos asignados al programa 3x1⁴⁸. Entre sus conclusiones finales CEPAL indica:

“La presencia de ciudadanos centroamericanos en México, sin permiso legal de residencia, obliga al gobierno mexicano a verse en el espejo no sólo como una nación expulsora, sino también receptora de inmigrantes. En el ámbito legal e institucional, el gobierno de México debe promover cambios para ser un mejor vecino y mejor ciudadano dentro de la comunidad continental” (CEPAL, 2008: 54).

Por su parte, Amnistía Internacional realizó una visita oficial a México en 2009 para preparar el informe sobre derechos humanos de los migrantes en México. Finalmente, en el

⁴⁸ El programa recibe recursos federales desde 2001 y respalda proyectos diseñados y propuestos por organizaciones de inmigrantes mexicanos en Estados Unidos.

2010 publicó el documento “Víctimas invisibles: migrantes en movimiento en México”. En él, menciona, dentro de sus hallazgos que:

“El hecho de que los gobiernos federal y estatales no dejen constancia adecuada de los abusos y no publiquen datos fiables contribuye a este desconocimiento y a la información errónea frecuentemente difundida por los medios de comunicación que retrata a las personas migrantes como fuente de los delitos, más que como sus víctimas. La discriminación y la intolerancia con que en ocasiones se encuentran los migrantes irregulares puede generar hostilidad y una mayor exclusión” (AI, 2010:37).

Esta misma información es la que, un año después, compartiría con la Relatoría Especial sobre Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias de la CIDH que, como se vio anteriormente, también encontró inconsistencias en los reportes de los delitos cometidos a los migrantes. (S.R.E., 2012; AI, 2010).

Finalmente, durante el 2012, el Centro de Derechos Humanos de la Universidad Nacional de Lanús presentó el diagnóstico “Niñez detenida. Los derechos de los niños, niñas y adolescentes migrantes en la Frontera México-Guatemala. Diagnóstico y propuestas para pasar del control migratorio a la protección integral de la niñez” –coordinado por Pablo Ceriani Cerndas⁴⁹. En él se evaluó el contexto en el que se generan violaciones de los Derechos Humanos de los menores, específicamente se estudiaron las contradicciones entre los estándares internacionales firmados y ratificados por México y la Estación Migratoria Siglo XXI y el Albergue temporal para menores migrantes del DIF (CDHFMC y CDHUL, 2012).

⁴⁹Coordinador del Programa de Migraciones y Asilo de la Universidad de Lanús y vicepresidente del Comité de protección de los derechos de los migrantes y sus familias de Naciones Unidas.

IV.4 Reflexiones de un sexenio

Durante el sexenio de Calderón se produjeron múltiples violaciones a los derechos humanos. Los más de de 100,000 ejecutados son una desafortunada muestra de eso. Sin embargo, paradójicamente, esta administración tuvo diversos aciertos en el fortalecimiento del andamiaje jurídico y en el desarrollo de políticas de protección a los derechos humanos. Por ejemplo, la despenalización de la migración irregular, la Nueva Ley de Refugio y Asilo, la Ley de Migración y la reforma Constitucional del 2011. En temas relacionados exclusivamente a NNA migrantes no acompañados sobresale el establecimiento de Lineamientos Regionales para la Protección Especial en Casos de Repatriación de Niños, Niñas y Adolescentes Víctimas de Trata de Personas y la capacitación de los Grupos Beta para la protección, orientación y asistencia social a los NNA en tránsito por el país, entre otros.

Durante esta administración, también se observan los esfuerzos de los gobiernos por conformar una agenda regional para abordar la problemática de, la migración en general y de la atención de NNA migrantes no acompañados en particular.

Capítulo V

Enrique Peña Nieto (2012-2018)

El candidato que el PRI vendió como la imagen de la regeneración del partido, de la esperanza, renovación y fuerza llegó a la presidencia con solo el 38.15% de los votos del electorado nacional. A pesar de haber tenido una costosa campaña política (más de 4.5 mmdp) su opositor más cercano, Andrés Manuel López Obrador, solo estuvo siete puntos porcentuales por debajo de él. Si bien esta cifra es mucho mayor a la que hubo entre Andrés Manuel López Obrador y Felipe Calderón (0.62%) es mucho menor que la diferencia de votos que obtuvo el último presidente del PRI antes de él. Durante las elecciones de 1996, Ernesto Zedillo obtuvo 48.93% de los votos contra el 29.94% que obtuvo Cuauhtémoc Cárdenas (PREP 2012; Aziz, 2013).

Si bien el electo presidente no se enfrentó a una crisis de legitimidad como la de su antecesor, y teniendo una aprobación del 55%, Peña Nieto asumió la presidencia envuelto en un humo de esperanza y escepticismo. Durante sus primeros 100 días de trabajo lograría que se firmara el Pacto por México, la aprobación de la reforma educativa y de telecomunicaciones y la aprensión de Elba Ester Gordillo (Parametría, 2018).

A partir de su segundo año de mandato, con la desaparición de los 43 normalistas en Ayotzinapa, la reforma energética y la publicación del reportaje sobre la Casa Blanca, los niveles de aprobación del mandatario no volverían a ser tan altos. Tras un sexenio cargado de controversias y violaciones a los derechos humanos, Peña Nieto abandonará la

presidencia con solo 18% de aprobación (Mitofsky, 2018); se irá siendo el presidente que, como indicaba el debatido artículo de The Economist (2015), no entendió que no entendió.

V.1 Dimensión simbólica

A pesar de las múltiples violaciones a los derechos humanos acontecidas durante este sexenio –que se verán más adelante- es importante mantener una mirada en la participación del país en la constante construcción del Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Esto se convierte en una herramienta de gran utilidad al momento de observar el comportamiento del Estado dentro de sus propias fronteras.

Tabla 25. Visitas e informes realizados por representantes de organismos intergubernamentales de derechos humanos durante la administración de Enrique Peña Nieto (2012-2018)

Año	Organismos Intergubernamentales
diciembre 2012	N/E
2013	R.E. sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias (Christof H.) Informe "Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México" (R.E. migrantes, CIDH) Informe (GT sobre el EPU del Consejo de DD.HH.)
2014	Rosa María Ortiz, relatora sobre los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) realiza una visita in loco entre el 6-14 de octubre 2014 Primera visita oficial a México del R.E. de la ONU sobre la tortura, Juan E. Méndez Informe Derecho del niño y la niña a la familia. Cuidado alternativo. Poniendo fin a la institucionalización en las Américas (CIDH)
2015	Observaciones finales sobre los informes periódicos cuarto y quinto consolidados de México (Comité de los Derechos del Niño) Visita <i>in loco</i> CIDH (Sr. James Cavallaro, septiembre-octubre) Visita Alto Comisionado de NN UU para los Derechos Humanos (ZeidRa'ad Al Hussein)
2016	Informe País. México 2016. Situación de derechos humanos en México (CIDH)
2017	Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, Observaciones finales sobre el tercer informe periódico de México Informe Garantía de derechos Niñas, niños y adolescentes (CIDH)
enero-julio 2018	N/E

*Elaboración propia con información de CIDH

N/E: No encontrado. Se realizaron visitas pero no relacionadas a temas migratorios o de niñez.

Como hemos visto a lo largo de estas páginas, la tendencia de crecimiento en el flujo migratorio de NNA no acompañados ha permanecido constante. Durante el 2017 (datos hasta el mes de noviembre) fueron aseguradas 88, 741 personas ante el INM, de estas, más de 16,000 eran NNA y 6, 866 no estaban acompañados. En su Informe de Actividades 2017, la Comisión Nacional de Derechos Humanos reitera la importancia del desarrollo de mecanismos y servicios especiales efectivos que aseguren, por ejemplo: que los menores no sean alojados en estaciones migratorias, que reciban un trato personal y especializado que siempre se busque su mejor interés (CNDH, 2017).

La necesidad de aplicar políticas de Derechos Humanos con enfoque transversal de los derechos de NNA es evidente. Por un lado, el estado mexicano ha desarrollado políticas de atención a menores en Estaciones Migratorias y ha capacitado a los funcionarios que trabajan con NNA migrantes no acompañados. Sin embargo, los menores siguen siendo recluidos –asegurados- en Estaciones Migratorias, acción contra la que diversos actores y lineamientos internacionales están en contra: por ejemplo, el Parlamento y el Consejo de la Unión Europea aprobaron, en junio del 2013, las normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional (2013/33/UE). Dichas normas establecen, al igual que en el Sistema Interamericano, que los menores no acompañados únicamente serán internados como último recurso e, indica, que estos tendrán la posibilidad de participar en actividades de ocio y recreo propias de su edad. Una aportación positiva de estas normas es que los menores deberán de tener acceso a la educación, misma que será provista por el Estado de acogida y no podrá ser interrumpida mientras no sea ejecutada una medida de expulsión contra ellos o sus padres (DOUE, 29/06/2013).

Por otro lado, es necesario que no se pierda de vista que los menores no solo corren riesgo de ser vulnerados al momento de su detención por autoridades migratorias, sino que están en peligro permanente de ser secuestrados, extorsionados, asesinados. Así mismo, los peligros a los que se enfrentan en sus países de origen en caso de ser deportados –práctica que, como veremos más adelante, comienza a ser cuasi automática- son muy altos: la protección debe de ser más amplia.

Como ejemplo de los múltiples riesgos a los que se enfrentan los menores, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos -en su informe 2013 “Derechos Humanos de los Migrantes y otras personas en el contexto de movilidad humana en México”- resaltó el caso del adolescente ecuatoriano de 17 años que sobrevivió a la masacre de San Fernando durante el 2010. Así mismo, respaldó la preocupación externada por la Cancillería Salvadoreña sobre los más de 200 casos de abusos a sus connacionales durante 2010 y sobre los secuestros colectivos de los cuales el consulado tuvo conocimiento durante el 2011, afectando a un total de 42 hombres – entre ellos 4 menores de edad – y 13 mujeres (CIDH, 2013).

La CIDH duplicó las observaciones hechas por la CNDH, reforzando su apreciación de que “quizás el principal obstáculo para el pleno ejercicio de los derechos humanos en México lo constituye el binomio corrupción-impunidad, realidades que constituyen el mayor atentado en perjuicio del Estado de derecho” (CIDH, 2013).

En abril y mayo del 2013, por primera vez desde 1999, el Relator Especial sobre Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias o Arbitrarias realizó una visita a México. Producto

de la misión, Christof Heynes emitió un informe sobre este tema en el que alertó sobre la grave situación que viven los migrantes en su tránsito por México y la dificultad de obtener cifras fidedignas sobre las desapariciones. Se indicaba que “existe un vínculo directo entre la desaparición y el asesinato de migrantes, la delincuencia organizada y la complicidad de las fuerzas del orden, los encargados de las investigaciones y otras autoridades” (RE ejecuciones ONU, 2014).

Por su parte, la CIDH establece en su Informe de País. México de 2015 que se siguen registrando agresiones, secuestros, violencia sexual, diversas formas de trata de personas, asesinatos y desapariciones en contra de personas en contexto de movilidad humana. Estas violaciones a sus derechos humanos son cometidas tanto por miembros del gobierno como por el crimen organizado. Por otro lado, se ha registrado un aumento en el número de migrantes detenidos durante los últimos años: en el 2013 el INM detuvo a 86, 298 migrantes, mientras que en el 2015 esta cifra aumentó a 144, 452. Este incremento de casi setenta por ciento en los aseguramientos también sugiere la implementación de medidas para su detección y detención (CIDH, 2015).

La CIDH también reportó la grave situación a la que se enfrentan los NNA migrantes no acompañados. Además de los retos a los que deben de enfrentarse, congénitos a la travesía misma, se han registrado prácticas por parte de las autoridades mexicanas en las que realizan deportaciones casi automáticas de los menores interceptados antes de llegar a la frontera con Estados Unidos (CIDH, 2015).

Así mismo, la Comisión establece que el gran desafío de México es romper con el ciclo de impunidad que impera en el país y lograr que los avances normativos realmente tengan un efecto real en la vida de las personas. Entre las recomendaciones emitidas en este informe al gobierno mexicano sobresale la necesidad de fortalecer la capacidad de la policía para realizar tareas de seguridad pública que cumplan con los estándares internacionales de derechos humanos y la elaboración de sistemas de información que sirvan para la recopilación y análisis de violencia que afecta a los grupos minoritarios como NNA y migrantes (CIDH, 2015).

V.1 Dimensión simbólica: nacional

México con Responsabilidad Global, la quinta meta del Plan Nacional de Desarrollo (PND) prevé "garantizar en el territorio nacional los derechos de las personas migrantes, solicitantes de asilo, refugiadas y beneficiarias de protección complementaria". (PND 2013-2018: 100). De esta meta se desprenderán dos instrumentos de suma importancia para la protección más amplia de los derechos de los migrantes: Por un lado, inspirado en estos preceptos, se conforma el Programa Especial de Migración 2014-2018 y, por otro, se crea la Coordinación para la Atención Integral de la Migración en la Frontera Sur.

V.2 Dimensión procedimental

Como se ha demostrado a lo largo de estas páginas, gracias a los informes publicados por distintos actores, la cobertura mediática de distintas violaciones a los derechos humanos, la firma de tratados internacionales y la reforma constitucional del 2011, los derechos humanos y su protección cada vez han cobrado más relevancia en la agenda

nacional. El gobierno federal ha desarrollado distintas leyes de protección así como diversos instrumentos -en colaboración con organismos intergubernamentales como UNICEF- para la protección de los derechos humanos de las personas en contexto de movilidad humana y, en específico, de las NNA ha tenido grandes avances. Sin embargo, podemos destacar seis como los más relevantes: Plan Estratégico del Instituto Nacional de Migración (2013); El Programa Especial de Migración 2014-2018 (PEM); Ley sobre Refugiados, protección complementaria y asilo político(2014); la Ley General de los derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (2014) y su Reglamento (2015); Unidad de Investigación de Delitos para Personas Migrantes (2015) y el Programa Nacional de protección de Niños, Niñas y Adolescentes 2016-2018 (PRONAPINNA).

A continuación se muestra una tabla que muestra las leyes más importantes para la protección de los derechos humanos –específicamente migrantes y niños- durante esta administración:

Tabla 27. Marco jurídico desarrollado durante la administración de Enrique Peña Nieto (2012-2018) en materia de derechos humanos y migración

Marco Jurídico		
Publicación	Referente	Detalles
DOF 09/01/2013	Ley General de Víctimas (2013)	Arts. 6, 15, 51, 69, 91, 95 y 122. Se considerará la condición de NNA de las víctimas y se podrán establecer comités por grupos de víctimas como NNA. Los gobiernos garantizarán las condiciones dignas y permanencia en el sistema educativo de NNA.
DOF 20/03/2014	Retiro de la reserva al art. IX de la Convención Interamericana sobre desaparición forzada de Personas	Se aprueba el retiro de la reserva expresa formulada por el Gobierno al Artículo IX de la Convención.
DOF 30/10/2014	Ley sobre Refugiados, protección complementaria y asilo político	Incluye la figura de asilo político.
DOF 04/12/2014 DOF 02/12/2015	Ley General de los derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (2014) y su Reglamento (2015)	Art. 125. Crea el Sistema Nacional de Protección a la infancia. La ley reconoce a las NNA como titulares de derechos y amplían los derechos de quienes son migrantes. Prevé la transición hacia un Sistema Nacional de Protección Integral.

DOF 16/06/2016	Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes (2016)	Arts. 7 y 41: No contempla a NNA migrantes como tal. Simplemente indica que, en caso de ser extranjero, la persona adolescente será asistida de oficio y en todos los actos procesales por un defensor que comprenda plenamente su idioma, lengua, dialecto y cultura.
DOF 26/06/2017	Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes (2017)	Arts. 27, 39 y 40: Su objetivo es establecer la distribución de competencias y la forma de coordinación entre las autoridades de los tres órdenes de gobierno para prevenir, investigar, juzgar y sancionar los delitos de tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.
DOF 17/11/2017	Ley General en materia de desaparición forzada de personas, desaparición cometida por particulares y del Sistema Nacional de búsqueda de personas (2017)	Arts. 4, 5, 7, 9-12, 31,32, 35, 40, 41, 69, 99, 134, 146: Contempla un Mecanismo de Apoyo Exterior de Búsqueda e Investigación, que tomará acciones y medidas tendientes a facilitar el acceso a la justicia y el ejercicio de acciones para la reparación del daño a personas migrantes o sus familias que se encuentren en otro país y requieran acceder directamente a las instituciones del ordenamiento jurídico mexicano.
DOF 21/12/2017	Ley de Seguridad Interior (2017)	Art. 11 Corresponde a las autoridades federales, incluyendo las Fuerzas Armadas, por sí o en coordinación con los demás órdenes de gobierno, identificar, prevenir, atender, reducir y contener las Amenazas a la Seguridad Interior.

*Elaboración propia con información del DOF.

La ley General de Víctimas (2013) fue un gran avance en materia de protección a derechos humanos. En ella se indica que a la Administración Pública le corresponde implementar programas de prevención y erradicación de la violencia, especialmente ejercida contra NNA y otras minorías. Así mismo, crea el Sistema Nacional de Atención a Víctimas, mismo que fue instalado en enero del 2014 (DOF 09/01/2013).

Por otro lado, a través de la Ley General de los derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes y su reglamento menciona específicamente los derechos de los menores migrantes. Además se creó, en 2015, el Sistema Nacional de Protección Integral a las Niñas, Niños y Adolescentes (SPINNA). Dentro de los objetivos de SPINNA se encuentra impactar en las políticas públicas para que los NNA tengan un espacio de exigencia y ejercicio de sus derechos como sujetos, y no como objetos, de los mismos (DOF 04/12/2014; DOF 02/12/2015; SEGOB, 2016).

Durante la sesión de instauración del SPINNA, llevada a cabo el 02 de diciembre de 2015 con la presencia del presidente de la República, Enrique Peña Nieto, también se aprobó la creación de Secretarías Ejecutivas Nacionales y Estatales así como de la Comisión para el seguimiento de las recomendaciones del Comité de los Derechos del Niño de la ONU, entre otras. Esto representa un gran avance en el sistema de protección a los derechos de los menores en el país ya que asegura la planeación de políticas y observación constante del respeto irrestricto a los derechos humanos de los menores siempre vistos a través del cristal del interés superior de la niñez (SEGOB, 2015).

Otro gran avance en la protección de los derechos de los migrantes y de los menores durante esta administración fue la promulgación de la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (2017). Dicha ley contempla que las penas previstas para el delito de tortura se aumentarán hasta en una mitad cuando, por ejemplo, la víctima sea NNA o cuando la condición migratoria de una persona sea la motivación para cometer el crimen (DOF 26/06/2017).

Finalmente, la Ley General en materia de desaparición forzada de personas, desaparición cometida por particulares y del Sistema Nacional de búsqueda de personas (2017) estipula que las autoridades deberán proteger primordialmente los derechos de NNA y velar que cuando tengan la calidad de víctimas o testigos, la protección que se les brinde sea armónica e integral, atendiendo a su desarrollo evolutivo y cognitivo, de conformidad con la LGDNNA (DOF 17/11/2017).

A continuación se presentan otros instrumentos de gran relevancia aprobados durante esta administración para ampliar la protección de los derechos humanos:

Tabla 28. Marco jurídico desarrollado durante la administración de Enrique Peña Nieto (2012-2018) en materia de derechos humanos

Marco Jurídico		
Publicación	Referente	Detalles
DOF 02/04/2013	Reglamento interior de la Secretaría de Gobernación	Art.2 VI Unidad de Política Migratoria.
DOF 05/12/2013	Plan Estratégico del Instituto Nacional de Migración	Entre sus líneas de acción establece incrementar la participación de los DIF en las fronteras norte y sur para la atención de menores de edad nacionales y extranjeros repatriados y asegurados.
DOF 30/04/2014	Programa Nacional de Derechos Humanos 2014-2018	El Programa es demasiado general y, si bien toca el tema migratorio, no habla de la situación de los NNA migrantes no acompañados.
DOF 30/04/2014	Programa Especial de Migración 2014-2018	Establece una Estrategia de Prevención y Atención a Niñas, Niños y Adolescentes Migrantes y Repatriados No Acompañados dentro de los objetivos 3, 4 y 5 del Programa.
DOF 07/07/2014	Programa Paso Seguro (inaugurado por los presidentes de México y Guatemala: Enrique Peña Nieto y Otto Pérez)	Indica que su propósito es proteger y salvaguardar los derechos humanos de los migrantes que ingresan y transitan por México, así como ordenar los cruces internacionales para incrementar el desarrollo y la seguridad de la región.
DOF 08/07/2014	Acuerdo por el que se instruye la constitución de los Centros de Atención Integral al Tránsito Fronterizo (CAITF)	Art. 1: Su objeto es instruir la constitución de los Centros de Atención Integral al Tránsito Fronterizo (CAITF) a fin de lograr una adecuada coordinación institucional para la revisión de personas y bienes en dichos puntos.
DOF 22/08/2014	Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Reglamento de la Ley de la Policía Federal (creación de la Gendarmería Nacional)	Art. 17bis, 39bis: Una sus atribuciones es diseñar y elaborar los protocolos de operación que permitan el desarrollo de sus atribuciones en comunidades indígenas, poblaciones de alta marginación social, personas en situación vulnerable, turistas, migrantes y extranjeros, con respeto a sus derechos humanos
DOF 08/01/2014	Decreto por el que se transforma la Procuraduría Social de Atención a las Víctimas de Delitos en la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas.	Se convierte en un órgano descentralizado y una de sus principales funciones es fungir como órgano operativo del Sistema Nacional de Atención a Víctimas.
DOF 18/12/2015	Acuerdo A/117/15 por el que se crea la Unidad de Investigación de Delitos para Personas Migrantes y el Mecanismo de Apoyo Exterior Mexicano de Búsqueda e Investigación y se establecen sus facultades y organización	Su objetivo es facilitar el acceso a la justicia a las personas migrantes y a sus familias, realizar la búsqueda de migrantes desaparecidas, investigar y perseguir los delitos cometidos por o en contra de personas migrantes, con estricto apego a las leyes y demás disposiciones aplicables, además de dirigir, coordinar y supervisar la aplicación de acciones idóneas y efectivas para que se repare el daño a las víctimas. (Contempla la LGDNNA).
DOF 30/05/2016	Procedimiento interno para la restitución de derechos y medidas de protección a NNA	Indica que la NNA cuyo derecho haya sido vulnerado o restringido será atendido por un profesionista en derecho, quien le informará y orientará respecto de sus derechos y su situación jurídica.

DOF 30/05/2016	Lineamientos para la restitución de derechos y medidas de protección de NNA	Tienen por objeto establecer las facultades que tiene la Dirección General de Restitución de Derechos de NNA en la restitución de derechos, así como delimitar las funciones que debe llevar a cabo la Procuraduría Federal de Protección a NNA al dictar las medidas de protección
DOF 10/08/2016	Protocolo de actuación para asegurar el respeto a los principios y la protección de los derechos de NNA en procedimientos administrativos migratorios	Su objeto es asegurar el respeto a los principios y la protección de los derechos de las NNA acompañados y no acompañados, cuando se vean involucrados en procedimientos administrativos migratorios.
DOF 11/10/2016	Programa Temporal de Regularización Migratoria	Art. 1: Su objeto es establecer los supuestos, requisitos y procedimientos aplicables de manera temporal para que el INM regularice la situación migratoria de las personas extranjeras que se encuentren en el territorio nacional y manifiesten su interés de residir de forma temporal en el mismo
2016	Protocolo de evaluación inicial para la identificación de indicios de necesidades de protección internacional en niñas, niños y adolescentes no acompañados o separados	Constituye una pieza clave en el cumplimiento de la LGDNNA y su Reglamento así como de las líneas de acción contempladas en el PEM, particularmente la de “Mejorar protocolos de protección y atención con criterios diferenciados a personas solicitantes de asilo, refugio y protección complementaria”.
DOF 16/08/2017	Programa Nacional de protección de Niños, Niñas y Adolescentes 2016-2018 (PRONAPINNA)	Es el primero en su tipo en México. Establece estrategias y líneas de trabajo y sienta bases para la vinculación y articulación de la administración pública en los tres órdenes de gobierno, así como la participación de los sectores privado y social. (Contempla la atención y protección a NNA migrantes extranjeros no acompañados).

*Elaboración propia.

El Plan Estratégico de Migración (2013) establece cinco líneas de acción que están enfocadas a: facilitar los flujos migratorios legales; fortalecer la gestión de regulación, control y verificación; actualizar el marco jurídico; modernizar la gestión institucional y garantizar el respeto a los derechos de los migrantes. Dentro de estas líneas establece elevar a los Grupos Beta, OPI y paisano a rango de programas y otorgarles un presupuesto propio. Como se observará más adelante, la implementación de protocolos y de programas como el Plan Sur estarán enmarcados en estas líneas de acción (SEGOB, 2013; DOF 05/12/2013).

Después de que, durante el verano de 2014, Estados Unidos declarara una crisis humanitaria en su frontera con México ante el creciente número de migrantes

centroamericanos -especialmente NNA no acompañados- el embajador de Estados Unidos en México realizó una visita: no a la frontera de México con Estados Unidos, sino a la Frontera de México con Guatemala. En el mes de junio, Anthony Wayne, máximo representante del gobierno estadounidense en México viajó a Chiapas y se entrevistó con funcionarios del INM y visitó la estación migratoria Siglo XXI (Villafuerte y García, 2015).

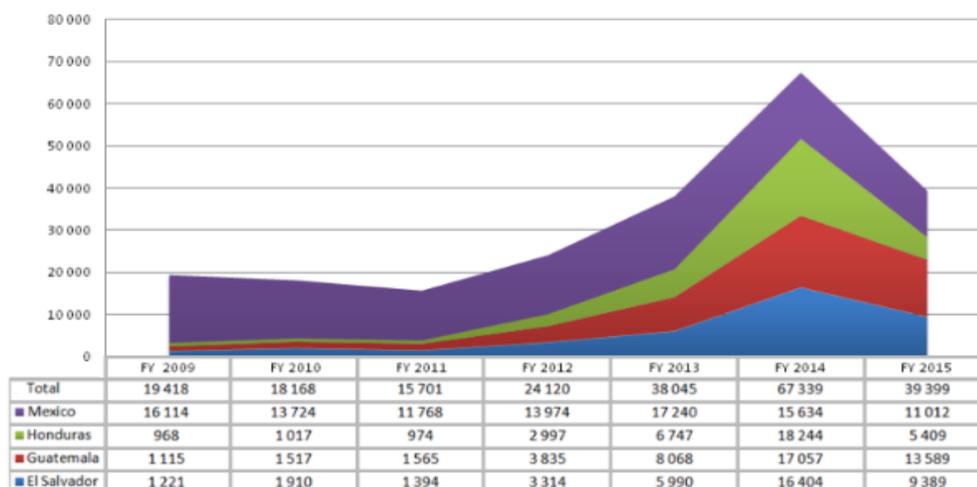
El día 27 de ese mes se reunió con el gobernador de Chiapas y recordó que su gobierno había invertido más de 3.5 millones de dólares para reforzar la frontera sur mexicana. Durante este evento, el embajador también apuntó que “Los esfuerzos de Chiapas tendrán un impacto significativo sobre la seguridad y prosperidad de los Estados Unidos, que está listo para trabajar en conjunto para hacer frente a los retos compartidos y tomar las oportunidades también compartidas” (citado en Villafuerte y García, 2015).

Solo diez días después de estas declaraciones, el 07 de julio de 2014, el presidente Enrique Peña Nieto anunció la implementación del Programa Frontera Sur (también conocido como Plan Frontera Sur) y la creación de la Coordinación para la Atención Integral de la Migración en la Frontera Sur como parte de dicho programa (COLEF, 2016:1-2; DOF 08/07/2014).

A pesar que, dentro de sus líneas de acción, el Programa establece que pretende ofrecer mayor protección y seguridad a los migrantes lo cierto es que los datos indican que es un programa de contención y deportación migratoria. Un año después de su implementación, el total de menores migrantes centroamericanos detenidos en Estados Unidos disminuyó 58.5% -pasando de 67, 339 en 2014 a 39, 399 durante el 2015- según los datos reportados por la patrulla fronteriza norteamericana. Por su parte, el número de

detenciones en la frontera sur de México aumentaron vertiginosamente: en los doce meses anteriores a la implementación del Programa Frontera Sur se detuvieron a 47, 368 migrantes, mientras que durante el primer año de funcionamiento del Programa se detuvieron a un total de 93, 613 individuos (COLEF, 2016).

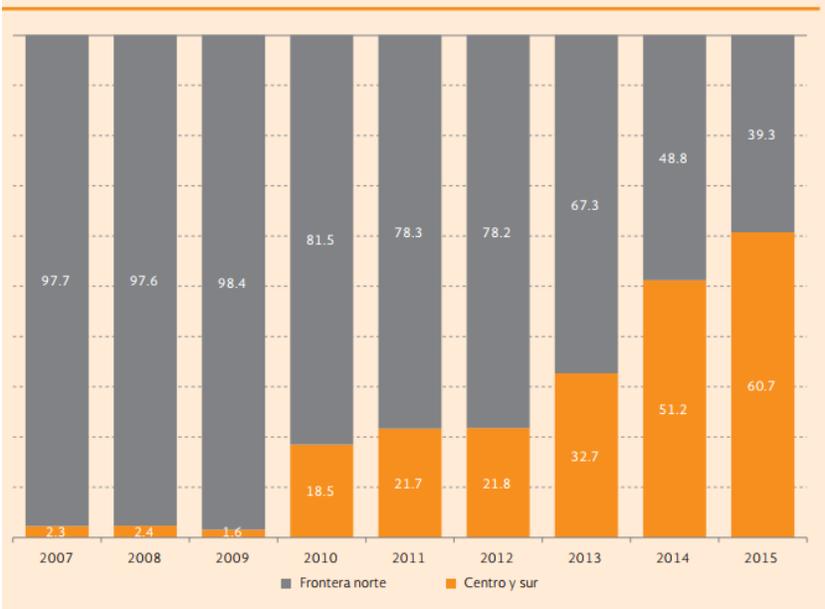
Imagen 4. Menores no acompañados detenidos por Patrulla Fronteriza en el año fiscal 2009-2015



Fuente: Castañeda, Alejandra, Reporte: Programa Frontera Sur o la política de persecución de migrantes en México, 2015, pp.6

Como se puede observar, en el caso de los menores migrantes, también se refleja una importante disminución en su detención por parte de la Patrulla Fronteriza entre el 2014 y el 2015. A la par, como se mostrará a continuación, desde el año 2009 se ha incrementado el número de NNA migrantes no acompañados que son atendidos en módulos o albergues del DIF en la frontera sur de México, mientras que el porcentaje de aquellos atendidos en la frontera norte ha disminuido. Esto sugiere que, como se ha mencionado, el foco de atención a la migración se ha desplazado de la frontera sur de Estados Unidos con México a la frontera de México con Guatemala y Belice. Así mismo, se puede interpretar que se ha logrado implementar una exitosa estrategia de contención (DIF, 2015).

Imagen 5. Porcentaje de NNyA migrantes atendidos por región de localización del módulo o albergue, por año, 2007-2015



Fuente: DIF. Migración de niñas, niños y adolescentes: antecedentes y análisis de información de la red de módulos y albergues de los sistemas DIF, 2007-2016, pg.115.

Por su parte, el Programa Especial de Migración 2014-2018 (PEM) fue publicado el 30 de abril del 2014 y está conformado por 5 objetivos, 26 estrategias, 11 indicadores y 195 líneas de acción de las cuales, aproximadamente 60 están enfocadas en la migración en tránsito. Este programa busca, entre otras cosas, consolidar una gestión migratoria eficaz, favorecer los procesos de integración y reintegración de las personas migrantes y sus familiares y fortalecer el acceso a la justicia y seguridad de las personas migrantes, sus familiares y quienes defienden sus derechos (PEM, 2014-2018).

A través de la implementación de programas y acciones en materia migratoria, este programa concentra las bases de la política migratoria mexicana. Como parte de un esfuerzo multisectorial y transversal para dar seguimiento a esta política, el DIF, junto con otros organismos como la COMAR, OIM, ACNUR, UNICEF y la SRE, desarrolló una serie de guías y protocolos para homologar procedimientos de actuación y garantizar los

derechos de la infancia y la adolescencia en situación de movilidad humana. Durante el 2015 se emitió el Protocolo de detención, protección y atención especializada a NNA migrantes no acompañados con la finalidad de brindarles un proceso de atención integral basada en su interés superior. Ese mismo año se publicó el Protocolo para la Detección de Niñas, Niños y Adolescentes no Acompañados o Separados con Necesidades de Protección Internacional Alojados en las Estaciones Migratorias del INM (abril); el Protocolo de atención para NNA migrantes no acompañados o separados que se encuentran albergados en módulos y albergues (julio) y el Protocolo para la atención consular a NNA migrantes no acompañados (octubre) (DIF, OIM: 2015; PEM, 2014:2018).

Así mismo, durante el mes de agosto del 2016 el Sistema Nacional del DIF, junto con UNICEF, publicó la Guía práctica para la protección y restitución de derechos de NNA. Esta Guía cuenta con recursos técnicos, herramientas prácticas y ejemplos que son un apoyo para que los funcionarios públicos estén actualizados sobre los contenidos y procedimientos de la Ley General de protección a NNA (SNDIF, UNICEF: 2016).

Otro elemento relevante fue el decreto por el que se transforma la Procuraduría Social de Atención a las Víctimas de Delitos en la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV). Al dotarla de autonomía, la CEAV ha tenido más libertad en su actuar. Una muestra de esto fue la reunión que mantuvieron con los representantes del gobierno de Ecuador para el establecimiento de las compensaciones a las víctimas de la masacre de San Fernando en 2010 (DOF 08/01/2014).

Cuando se habla de protección a NNA migrantes extranjeros no acompañados se debe de tener en cuenta que antes de ser “migrantes extranjeros no acompañados” son niños. Por esto, es necesario entender la evolución en la legislación nacional sobre la protección de la niñez y la infancia ya que, son tan niños los mexicanos y extranjeros que viven en el territorio nacional, como los que están en tránsito hacia cualquiera de las fronteras.

V.2.1 Dimensión procedimental: internacional

A nivel internacional, la presidencia de Enrique Peña Nieto logró algunos avances considerables en materia de derechos humanos y participó en distintos foros de Migración. Así mismo, durante la 72ª sesión de la Asamblea General de las Naciones Unidas, México volvió a ser electo como miembro del Consejo de Derechos Humanos de la ONU para el periodo 2018-2020 (SRE, 2017).

A continuación se muestran algunas de las actividades más relevantes del ejecutivo federal en el escenario internacional durante este sexenio:

Tabla 29. Instrumentos universales firmados y ratificados por el Estado mexicano durante la administración de Enrique Peña Nieto (2012-2018) en materia de derechos humanos

Universal		
Publicación	Instrumento	Detalles
DOF 20/03/2014	Retiro de la reserva expresa al artículo 32 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados	Artículo 32: No se expulsará a ningún refugiado que se halle legalmente en los Estados parte, a no ser por razones de seguridad nacional o de orden público. De ser así, los estados concederán un plazo razonable al refugiado para gestionar su admisión legal en otro país.
DOF 20/03/2014	Decreto por el que se aprueba el retiro de la reserva formulada al artículo 62 de la Declaración para el Reconocimiento de la Competencia Contenciosa de la Corte IDH	Artículo 62: Establece que la Corte tiene competencia para conocer de cualquier caso relativo a la interpretación y aplicación de las disposiciones de la Convención, siempre que los Estados Partes en el caso hayan reconocido o reconozcan dicha competencia.

DOF 20/03/2014	Decreto por el que se aprueba el retiro de la reserva al artículo 13 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos	Artículo 13: El extranjero que se halle legalmente en el territorio de un Estado Parte sólo podrá ser expulsado de él en cumplimiento de una decisión adoptada conforme a la ley; y, a menos que razones imperiosas de seguridad nacional se opongan a ello, se permitirá a tal extranjero exponer las razones que lo asistan en contra de su expulsión.
DOF 24/03/2014	Decreto por el que se aprueba el retiro de la reserva expresa respecto del párrafo 4 del artículo 22 de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares	Artículo 22: 4. Salvo cuando una autoridad judicial dicte una decisión definitiva, los interesados tendrán derecho a exponer las razones que les asistan para oponerse a su expulsión, así como a someter su caso a revisión ante la autoridad competente, a menos que razones imperiosas de seguridad nacional se opongan a ello. Hasta tanto se haga dicha revisión, tendrán derecho a solicitar que se suspenda la ejecución de la decisión de expulsión.
2018	Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular	Se aprobará en la Conferencia Intergubernamental sobre Migración a se celebrará en Marruecos en diciembre de 2018.

*Elaboración propia.

Durante la administración de Peña Nieto se retiraron cuatro reservas a distintos instrumentos internacionales. Estas decisiones se tradujeron en una ampliación de la protección de los derechos de los migrantes –y refugiados-. Por ejemplo artículo 62 de la Declaración para el Reconocimiento de la Competencia Contenciosa de la Corte IDH es de gran relevancia ya que este artículo establece la competencia de la corte para “conocer de cualquier caso relativo a la interpretación y aplicación de las disposiciones de la Convención, siempre que los Estados Partes en el caso hayan reconocido o reconozcan dicha competencia” (DOF 20/03/2014).

Así mismo el retiro de la reserva del párrafo 4 del artículo 22 de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares estipula que, ahora, los extranjeros podrán oponerse a la expulsión siempre y cuando su permanencia en el país no sea una amenaza a la seguridad nacional, proporcionen sus razones y se someta el caso a una revisión ante la autoridad competente (DOF 24/03/2014).

Aunado a esto, el estado mexicano tuvo una activa participación en distintos foros internacionales de derechos humanos. Por ejemplo, participó durante el Séptimo Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo 2013-2014, en el que se lograron grandes avances en materia de niñez migrante. Durante estas sesiones se solicitaron medidas para garantizar el respeto y la protección de los derechos humanos de todos los migrantes, con especial referencia a las mujeres y los niños. Así mismo, durante las jornadas dedicadas a la sociedad civil, ésta pidió a los gobiernos una mayor comprensión en cuanto al alcance y nivel de los flujos de migración infantil y a los distintos motivos de tales movimientos. También sugirieron hacer hincapié en comprender mejor las necesidades de esos niños con el fin de que aquellos que caían en las categorías de víctimas de la trata de seres humanos o demandantes de asilo, pudieran obtener protección. Los participantes pidieron a los gobiernos poner freno a la detención de los niños por razones de inmigración (FMMD, 2014).

México asistirá al Décimo foro Mundial sobre Migración y Desarrollo 2017-2018. Esta cumbre será co-presidida por Alemania y Marruecos. Durante esta reunión, que se celebrará en Alemania del 5 al 7 de diciembre, se contará con mesas redondas, un espacio común para el gobierno y actores no gubernamentales, una reunión de negocios del FMMD, la plataforma de alianzas del FMMD, una sesión especial sobre el futuro del FMMD y otros eventos paralelos.

A los pocos días, el 10 y el 11 de diciembre, se celebrará, en Marruecos, la Conferencia Intergubernamental de las Naciones Unidas, durante la cual se firmará el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular (PMM). Sus principales

impulsores han sido México y Suiza que, desde 2015, fueron designados por la ONU como los facilitadores de este pacto (Presidencia EPN, 2018).

Los esfuerzos diplomáticos de ambos países por llegar a un consenso en un tema tan controvertido han sido monumentales ya que una de las bondades de este instrumento es que incorpora la visión de distintos actores como organizaciones de la sociedad civil, instituciones de derechos humanos y agencias del Sistema de Naciones Unidas (Presidencia EPN, 2018).

Finalmente, a nivel interamericano los avances que se lograron en materia de protección a los derechos de los NNA migrantes no acompañados se pueden reducir a los lineamientos alcanzados durante las Conferencias Regionales de Migración que se llevaron a cabo en 2013, 2014 y 2016 y dos opiniones consultivas ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos:

Tabla 30. Instrumentos interamericanos firmados y ratificados por el Estado mexicano durante la administración de Enrique Peña Nieto (2012-2018) en materia de derechos humanos

Interamericano		
Publicación	Instrumento	Detalles
Costa Rica Junio, 2013	Lineamientos regionales para la identificación preliminar de perfiles y mecanismos de referencia de poblaciones migrantes en condiciones de vulnerabilidad (CRM)	Proveer a los países miembros orientaciones generales para la construcción e implementación de mecanismos preliminares de identificación de perfiles y de referencia de poblaciones migrantes en condiciones de vulnerabilidad. Definen el perfil de un NNA migrante no acompañado y/o separado y determinan que este grupo requiere protección y asistencia específica.
Nicaragua 2014	Hacia un mecanismo regional de protección integral de la niñez y adolescencia migrante y refugiada (CRM)	Orientar a los Países Miembros de la CRM en sus esfuerzos por proteger los derechos humanos de las NNA migrantes, y lograr así medidas efectivas para su protección integral dentro de todas las fases de sus procesos migratorios, tanto a nivel nacional como a nivel regional. (Base para los lineamientos regionales del 2016).

Honduras Noviembre, 2016	Lineamientos Regionales de Actuación para la Protección Integral de la Niñez y Adolescencia en el Contexto de la Migración (CRM)	Establecer pautas regionales de actuación para la protección integral de la niñez y adolescencia migrante y que sirva de guía principal de trabajo de la CRM en el tema.
Jurisprudencia		
29 de mayo de 2013 CRC/C/GC/14	Observación General No.14 (artículo 3, párrafo 1) Sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial	Define los requisitos para la consideración del interés superior del niño, en particular en las decisiones judiciales y administrativas, así como en otras medidas que afecten a niños con carácter individual, y en todas las etapas del proceso de aprobación de leyes, políticas, estrategias, programas, planes, presupuestos, iniciativas legislativas y presupuestarias, y directrices relativas a los niños en general o a un determinado grupo.
19. agosto.2014	Opinión Consultiva-21/2014 (Corte Interamericana de Derechos Humanos) Derechos y Garantías de los niños y niñas en el contexto de migración y/o en necesidad de protección internacional	Establece que es de la opinión de la Corte que, al diseñar, adoptar e implementar sus políticas migratorias relativas a personas menores de 18 años de edad, los Estados deben priorizar el enfoque de los derechos humanos desde una perspectiva que tenga en cuenta en forma transversal los derechos de niñas y niños.

*Elaboración propia.

Si bien el Estado Mexicano ha acatado algunas de las recomendaciones emitidas por los Comités especializados y ha generado los cambios que ha considerado pertinentes a nivel constitucional para la mejor implementación y protección de los derechos, también es cierto que toda jurisprudencia puede ser utilizada con el fin de ampliar la protección de los mismos: En la Opinión Consultiva oc-21/14 que emite la Corte Interamericana de Derechos Humanos del 19 de agosto de 2014 -solicitada por la República Argentina, la República Federativa de Brasil, la República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay- la Corte establece, en el punto 68, que al momento de diseñar, adoptar e implementar políticas migratorias enfocadas a menores de 18 años,

“Los Estados deben priorizar el enfoque de los Derechos Humanos desde una perspectiva que tenga en cuenta en forma transversal los derechos de niñas y niños y, en particular, su protección y desarrollo integral, los cuales deben primar sobre cualquier consideración de la nacionalidad o el estatus migratorio, a fin de asegurar la plena vigencia de sus derechos, en los términos de los artículos 1.1, 2 y 19 de la Convención Americana y VII de la Declaración Americana.” (Corte IDH, OC 21/14).

Si recordamos, por ejemplo, el Programa Especial de Migración, observaremos que habla de una unificación de esfuerzos multisectoriales y transversales para conformar los lineamientos y programas que delinean la política migratoria. En este sentido, pareciera que el estado mexicano está, al menos en papel, en sincronía con el sistema interamericano de protección a los derechos humanos.

V.3 Actores

Durante el 2015, la ONU reportó, en su informe sobre migración anual, que había alrededor de 244 millones de personas viviendo fuera de sus países de origen. Esta cifra supera la tasa de crecimiento de la población mundial, ya que representa un aumento de 41% en comparación al año 2000. Este fenómeno mundial también ha sido evidente en México. A lo largo de la administración de Peña Nieto se vivió una de las crisis humanitarias más relevantes de nuestros tiempos: la de los NNA migrantes no acompañados en la frontera con Estados Unidos durante el 2014. Así mismo-al igual que durante la administración de Felipe Calderón- se observó un incremento en los flujos de migrantes en tránsito por nuestro territorio (Corona, 2018).

Las violaciones a los derechos humanos de los migrantes, sin embargo, no serán el único legado de esta presidencia, el sexenio de Enrique Peña Nieto se ha visto marcado por flagrantes violaciones a los derechos humanos: la desaparición de 43 normalistas en Ayotzinapa, Guerrero (2014); la ejecución de 22 civiles en Tlatlaya, Estado de México (2014); Apatzingán, Michoacán (2015); Nochixtlán (2016); los jóvenes estudiantes de cine disueltos en ácido en Jalisco (2018) y los más de 104,000 homicidios entre muchos otros casos (CNDH, 2017).

A continuación se muestran las recomendaciones emitidas por la Comisión Nacional de Derechos Humanos durante los últimos seis años en materia de derechos humanos en general y derechos de los migrantes en particular:

Tabla 26. Recomendaciones emitidas por la Comisión Nacional de Derechos Humanos durante el sexenio de Enrique Peña Nieto (2012-2018)

Recomendaciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (2012-2018)				
Año	en total	al INM	NNA	Otras Recomendaciones
diciembre 2012	12	N/E	N/E	N/E
2013	86	2	1	80/2013 al gobierno de Tamaulipas y PGR
2014	55	1	1	N/E
2015	59	3	1	Recomendación 2015/2, 2015/5, 2015/6, 2015/7, 2015/10, 2015/11, 2015/13, 2015/18, 2015/22, 2015/29, 2015/36, 2015/39, 2015/55, 2015/56, 2015/57 y 2015/59 emitido a instituciones como IMSS, Gobierno de Chiapas, Chihuahua y Campeche, ISSSTE, PGR, CNS, entre otros
2016	71	2	2	Recomendación 12/2016, 14/2016, 20/2016, 21/2016, 25/2016, 30/2016, 37/2016, 39/2016, 40/2016, 47/2016, 53/2016, 66/2016, 69/2016 y 71/2016 emitidas a organismos como CNS, IMSS, PGR, SEDENA, PEMEX, SEMAR, entre otros
2017	81	7	7	Recomendación 8VG/2017, 81/2017, 79/2017, 75/2017, 74/2017, 56/2017, 50/2017, 40/2017, 39/2017, 36/2017, 34/2017 y 33/2017 emitidas a organismos como Gobierno Constitucional del Estado de Baja California, Comisión Nacional de Seguridad, Procuraduría general de la República, Secretaría de Marina, entre otros
en-sept 2018	30	2	1	N/E
total	394	17	13	3

*Elaboración propia con información de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH). (2018). Recomendaciones. Recuperado de: <http://www.cndh.org.mx/Recomendaciones>

**Únicamente se muestran la información relacionada a migración y derechos de los NNA.

N/E: No encontrado.

Durante lo que va de este sexenio⁵⁰, el gobierno de Peña Nieto ha recibido 394 recomendaciones por parte de la CNDH, de las cuales 17 han ido dirigidas al INM (7 menos que durante el sexenio de Calderón). Sin embargo, existen recomendaciones que no fueron hechas directamente al INM pero que son una muestra evidente del estado de vulnerabilidad en el que se encuentran los migrantes en su tránsito por México. Por

⁵⁰ Datos hasta el 30 de septiembre de 2018.

ejemplo, la recomendación 02/2015, hecha al municipio de Palenque, Chiapas por el homicidio de dos migrantes hondureños en ese municipio (CNDH, 2018).

Por su parte, la recomendación 22/2015 es un ejemplo del estado de indefensión en el que se encuentran los NNA no acompañados en tránsito por México. Durante el mes de abril del 2014, una menor ecuatoriana de 12 años de edad fue ubicada circulando en una camioneta en compañía de un varón mayor de edad. La niña explicó que ella no le conocía pero que él la llevaría con sus padres a Estados Unidos. Una vez que se estableció que esta persona era un *pollero*, se envió a la niña en calidad de víctima a un albergue en Ciudad Juárez y se comenzaron los procedimientos legales en contra del varón. A los pocos días de haber ingresado al albergue, su cuerpo sin vida fue encontrado en el baño de las inmediaciones. La recomendación emitida con tal causa fue dirigida al gobierno del estado de Chihuahua y a la PGR debido a su incapacidad de proteger a la víctima y seguir procedimientos básicos de cuidado como la revisión de un médico. En las bitácoras del albergue únicamente se encontró que la niña recibió atención psicológica cuatro días después de que llegara al albergue y solo unas horas antes de su muerte (CNDH, 2015).

Esta recomendación reafirma lo indicado en la recomendación 02/2015, en donde se establece que las víctimas tienen derecho a interponer recursos y obtener reparaciones. Indica que para que la reparación del daño sea plena, se deberá contemplar la restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición. También establece que se deberán seguir los lineamientos establecidos en la “Opinión Consultiva número 21/2014 sobre derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en

necesidad de protección internacional” –que se verá más adelante- emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos el 19 de agosto de 2014 (CNDH, 2015).

Finalmente, la recomendación 80/2013, referente a la masacre de los 72 migrantes de origen hondureño, salvadoreño, guatemalteco y brasileño en San Fernando, Tamaulipas durante el mes de agosto de 2010, es de suma relevancia ya que fue el primer paso hacia el inicio de la reparación de las víctimas directas e indirectas de este evento (CNDH, 2013; CEAV, 2018).

El 23 de diciembre del 2013, la CNDH emitió la recomendación 80/2013 al Procurador General de la República y al Gobierno del Estado de Tamaulipas debido al descubrimiento de los 72 cadáveres de migrantes en una fosa en un rancho ubicado en Tamaulipas. Entre lo dictado en ese documento la comisión establece que deberán llevar a cabo todas las diligencias necesarias para establecer la verdad histórica de los hechos, establecer protocolos de identificación de cadáveres encontrados en fosas comunes, garantizar los derechos de las víctimas del delito así como intensificar las acciones de vigilancia en las rutas migratorias del país (CNDH, 2013).

Cuatro años más tarde, durante el 2017, la CNDH declaró la masacre de San Fernando como una grave violación a los derechos humanos. Finalmente, la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV) se reunió con autoridades ecuatorianas en 2018 para comenzar el proceso de reparación por parte del estado mexicano a una víctima directa

(el joven superviviente que, en ese entonces tenía 17 años) y 47 víctimas indirectas (familiares de los migrantes ecuatorianos asesinados) (CEAV, 2018).

Dos días después de que la CEAV se reuniera con las autoridades ecuatorianas para iniciar el proceso de reparación de víctimas, la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos hizo un llamado al gobierno mexicano para que se terminaran de identificar a todas las víctimas, se esclarecieran los hechos y el total de las víctimas tuvieran acceso a la justicia y a la reparación (OACNUDH, 2018).

Además de la emisión de recomendaciones, la CNDH estuvo muy activa en el tema migratorio durante este sexenio. Tan solo durante el 2017 se realizaron 958 visitas a casas o albergues migratorios y 1,788 visitas a distintas estaciones migratorias en todo el país. En dichas visitas se efectuaron 11,342 gestiones en favor de las personas que se encontraban alojadas. En su *Informe de actividades 2017*, la CNDH estableció la necesidad de implementar y mejorar los mecanismos y servicios especiales de protección a los NNA migrantes no acompañados. Por ejemplo, es imprescindible lograr que se garantice que los menores no serán alojados en estaciones migratorias y que se les ofrecerá un servicio y atención especializados que velen por su interés superior (CNDH, 2017).

Según algunos estudios realizados por distintas asociaciones, en la actualidad existen entre 20, 000 y 35, 000 Organizaciones de la Sociedad Civil en el país, de las cuales únicamente 63 se dedican al tema migratorio. A pesar de esto, existen diversas ONG internacionales y organismos interinstitucionales que estudian la movilidad humana desde

el caso mexicano. A continuación se presentan algunos informes desarrollados por estos actores durante este sexenio (Bobes y Prado, 2016).

A continuación se presentan algunos de los informes más relevantes sobre derechos humanos de las personas en contexto de movilidad durante el sexenio de Peña Nieto:

Tabla 31. Informes emitidos actores internacionales y nacionales en materia de derechos humanos durante la administración de Enrique Peña Nieto (2012-2018)

Actores		
Año	Actor	Publicación
2013	Centro de DD. HH. Fray Matías de Córdova	Segundo informe sobre derechos humanos y condiciones de vida de las personas migrantes en el centro de detención de la Ciudad de Tapachula, Chiapas
2013	Sin Fronteras	Ser migrante no me hace delincuente. Situación de los derechos humanos de las personas migrantes y solicitantes de asilo detenidas en las EM de México 2007-2009.
2013	UNICEF	Los derechos de la infancia y la adolescencia en Chiapas
2013	International Detention Coalition	Dignidad sin excepción: Alternativas a la detención en México
2013	IMUMI	¿Ahora hacia donde? Los retos que enfrentan las familias de migrantes transnacionales entre EUA y México
2013	Insyde	Diagnóstico del Instituto Nacional de Migración. Hacia un Sistema de Rendición de cuentas en pro de los Derechos de las personas Migrantes en México
2013	Sin Fronteras	La ruta del encierro
2014	UNICEF	Reporte Anual. México
2014	ACNUR	Arrancados De raíz. Causas que originan el desplazamiento transfronterizo de niños, niñas y adolescentes no acompañados y/o separados de Centroamérica y su necesidad de protección internacional (ACNUR)
2014	Sin Fronteras	Guía para albergues que reciben a población migrante, refugiada, solicitante de asilo y apátrida
2014	American Immigration Council	No childhood here: Why Central American Children are Fleeing their homes
2014	REDODEM	Migrantes Invisibles, violencia tangible
2014	UNICEF	Informe Anual. México
2014	ONU	Recomendaciones internacionales a México en materia de Derechos Humanos. Contrastes con la situación en el país.
2014	Propuesta Cívica	Solidaridad en el camino. Atlas de las organizaciones de apoyo a personas migrantes centroamericanas 2014
2015	Gobierno de México, Instituto Nacional de Migración,	Informe de la SEGOB y el INM en seguimiento al informe de la CIDH “Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México”.
2015	American Immigration Council	Children in danger. A guide to the humanitarian challenge at the border

2015	WOLA	Un camino incierto: Justicia para delitos y violaciones a los derechos humanos contra personas migrantes y refugiadas en México
2015	FM4 Paso Libre (en colaboración)	Derechos Cautivos La situación de las personas migrantes y sujetas a protección internacional en los centros de detención migratoria: siete experiencias de monitoreo desde la sociedad civil
2015	REDODEM	Migración en tránsito por México. Rostro de una crisis humanitaria internacional
2015	Georgetown Law Human Rights Institute	El costo de detener la marea. Como las prácticas de control migratorio en el sur de México restringen el acceso a la protección internacional de niños migrantes
2015	Center for Gender & Refugee studies	Niñez y migración en Centro y Norte América: causas, políticas prácticas y desafíos
2015	Refugees International	Huir o quedarse, un acto suicida: Desplazamiento interno en El Salvador
2015	Amnistía Internacional	México. Información para el Comité contra las desapariciones forzadas de la ONU
2016	Amnistía Internacional	¿Hogar dulce Hogar? El papel de Honduras, Guatemala y El Salvador en la creciente crisis de refugiados.
2016	OBIMID	Los centroamericanos y el refugio en México
2016	Human RightsWatch	Puertas cerradas El fracaso de México en la protección de niños refugiados y migrantes de América Central
2016	Sin Fronteras	Detención sin excepción. 15 años de monitoreo de la situación de los derechos de las personas privadas de su libertad en Estaciones Migratorias de México
2016	UNICEF	Sueños rotos. La crisis de los refugiados y migrantes. La infancia en peligro
2016	UNICEF	Estado mundial de la infancia. Una oportunidad para cada
2016	OIM	Migrantes en México. Vulnerabilidad y Riesgos
2017	Centro de DD.HH. Fray Matías de Córdoba	Niñez Interrumpida: Violencia Sexual y por Motivos de Género contra Niñez Migrante y Refugiada Centroamericana
2017	Consejo Ciudadano del INM	Personas en detención migratoria en México. Misión de monitoreo de Estaciones Migratorias y Estaciones Provisionales del INM.
2017	Red Migratoria Sonora (En colaboración)	El acceso a la justicia para personas migrantes en México. Un derecho que existe sólo en el papel
2017	WOLA	La frontera sur de México: Seguridad, migración centroamericana y política estadounidense
2017	Amnistía Internacional	Enfrentando muros. Violaciones de los derechos de solicitantes de asilo en Estados Unidos y México
2017	Médicos Sin Fronteras	Forzados a huir del triángulo norte de Centroamérica: una crisis humanitaria olvidada
2017	Institute for Economics and Peace	Global PeaceIndex 2017

*Elaboración propia.

Los informes aquí presentados, si bien son variados y numerosos, solo representan una muestra de los esfuerzos que se han hecho desde la sociedad civil y desde las organizaciones intergubernamentales por colocar el tema de los migrantes en tránsito por México – en específico las niñas, niños y adolescentes no acompañados- y la defensa de sus derechos humanos en la agenda política nacional.

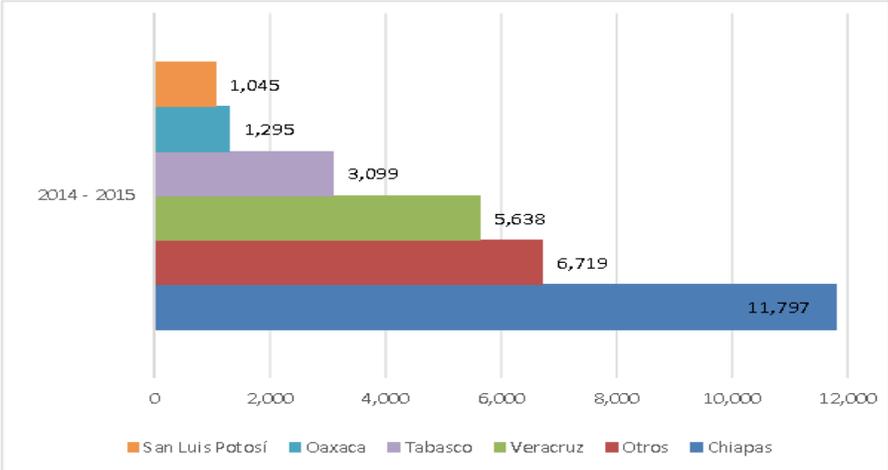
Desde el 2011, se comenzó a observar un aumento en el número de menores centroamericanos que llegaban a Estados Unidos. Sin embargo, durante el verano de 2014, sucedió algo sin precedentes: la patrulla Fronteriza de Estados Unidos detuvo a cerca de 60,000 menores no acompañados, declarando así una crisis humanitaria (BBC, 2014; SEGOB, 2015)

Según un informe presentado por la REDODEM (2015) durante el 2014, y gracias a la implementación del Plan Integral Frontera Sur, se establecieron revisiones migratorias en todos los estados de la república y se activaron más de 290 operativos de detención en trenes y carreteras. Durante este año, el INM tenía registrados 5, 875 puestos de control en todo el país. Coincidencia o no, ese año el INM reportó el aseguramiento de 23,096 menores: 239% más que en el año anterior (9,630 casos). Por otro lado, entre el 2011 y el 2016 la COMAR reportó un aumento de 446% en el número de solicitudes de refugio presentadas por menores en México (CDDHFMC, 2017; Wolf, 2016; REDODEM, 2015).

Lo que se pensó que sería el punto más álgido de la migración infantil solo era el inicio: durante el 2015 el INM reportó el aseguramiento de 35, 000 menores. Ese mismo año se publicó el reglamento de la Ley General de Niñas, Niños y Adolescentes, que indica que los NNA migrantes deben de ser albergados en instituciones coordinadas por el Sistema Nacional del DIF no en centros de inmigración. A partir de entonces el gobierno mexicano se ha coordinado tanto con OSC como con el SNDIF para buscar alternativas a la detención para la niñez refugiada y migrante. Por su lado, INM ha intentado cumplir con dicho reglamento enviando a los menores a los albergues, sin embargo los espacios del DIF no son suficientes (CCINM, 2017; CDDHFMC, 2017).

La ciudad de Tapachula alberga alrededor del 65% de los migrantes detenidos a nivel nacional. Según Human RightsWatch (2016), en el caso de las NNA, este porcentaje es del 40 por ciento. Durante el 2014 y 2015 cerca de 12, 000 menores fueron aprehendidos en el estado de Chiapas. Si nos apegamos a estas estimaciones, alrededor de 16 niños fueron aprehendidos diariamente en esta ciudad durante estos dos años.

Imagen 6. Aprehensión de niños no acompañados, por estado, en 2014 y 2015



Fuente: Human Rights Watch, Informe. Puertas cerradas: el fracaso de México a la hora de proteger a niños refugiados y migrantes de América Central, 2016, pg. 157

A pesar de estas estadísticas, únicamente el 6% de los OPI están designados al estado de Chiapas por lo que podemos asumir que sus aseguramientos fueron hechos, en su mayoría, por agentes comunes del INM. Según lo informado por algunos agentes entrevistados por el Consejo Ciudadano del INM (2017), los albergues del DIF tienen capacidad para 24 menores –el municipal- y para 40 menores –el estatal. Siguiendo las estadísticas, se puede concluir que la mayoría de los NNA detenidos por el INM terminaron reclusos en Estaciones Migratorias en donde sus necesidades alimentarias, de higiene y de dignidad fueron deficientemente atendidas (CCINM, 2017; HRW, 2016).

Es evidente que la situación de los NNA migrantes no acompañados en el sur del país es apremiante y cada día más preocupante. Los datos mostrados por distintas Organizaciones de Derechos Humanos así lo demuestran. En su Informe Anual de 2014, UNICEF señala la necesidad de crear políticas públicas que sean más eficientes, enfocadas a asegurar los derechos de los niños en situación de mayor desventaja, como es el caso de los menores migrantes. El gobierno mexicano debe de redoblar sus esfuerzos en la búsqueda del interés superior de los menores que llegan hasta nuestras puertas buscando un futuro mejor. Lo que ofrecemos no es suficiente. Del total de menores detenidos en México durante el 2016 menos del 1% recibieron la condición de refugiados o algún tipo de protección oficial (UNICEF, 2014; CDHFMC, 2017).

V. 4 Reflexiones de un sexenio

No es posible hacer juicios de valor absolutos en términos de si las políticas migratorias mexicanas son “efectivas” o no en la protección de los derechos de los NNA migrantes no acompañados en su paso por México. Es difícil establecer si el Estado ha sido eficaz en la implementación de políticas públicas y si la asignación de recursos para hacerlo es la mejor. Sin embargo, como se ha visto, existen actores nacionales e internacionales que han elaborado informes, recomendaciones y observaciones sobre las faltas, errores u omisiones que ha cometido el Estado mexicano en la construcción de una política migratoria que ampare a los NNA no acompañados. Lo cierto es que existen muchos factores y actores que se modifican y cambian su forma de interactuar día a día. Las rutas de migración se redefinen, los cobros de los coyotes o polleros cambian dependiendo la temporada, los retenes del INM también son variables y la legislación va a

medio camino entre los instrumentos internacionales y la realidad mexicana, cuyas peculiaridades dificultan la implementación.

La investigación de Instrumentos Internacionales contenidos, tanto en el Sistema Internacional, como en los Sistemas Regionales, es de suma importancia para sentar las bases jurídicas de cualquier aproximación teórica que se haga a los Derechos Humanos ya que estos, tienen su fundamento en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

VI. Conclusiones finales

“Los náufragos de la globalización peregrinan inventando caminos, queriendo casa, golpeando puertas: las puertas que se abren, mágicamente, al paso del dinero, se cierran en sus narices. Algunos consiguen colarse. Otros son cadáveres que la mar entrega a las orillas prohibidas, o cuerpos sin nombre que yacen bajo la tierra en el otro mundo adonde querían llegar”

Los emigrantes: Eduardo Galeano

México pasó de ser un Estado principalmente de origen migratorio en los Siglos XIX y XX para convertirse también, junto con el cambio de siglo, en un país de tránsito y destino de la migración irregular. Este cambio de paradigma ha enfrentado a los gobiernos a distintos desafíos en la conformación de una política migratoria que contemple y proteja la diversidad de flujos que transitan por el territorio nacional.

Algunos eventos acontecidos durante el Siglo XX fueron preparando el escenario nacional para la tarea que hoy tiene enfrente: proteger y salvaguardar los derechos humanos de los migrantes en tránsito. A pesar de que hablamos de un tipo de flujo distinto, los años treinta y cuarenta fueron determinantes para la conformación de un tipo de política migratoria de puertas abiertas. Durante la presidencia de Lázaro Cárdenas, México recibió a más de 20, 000 exiliados españoles de la Guerra Civil, entre los que destacaban, por supuesto, las más de 500 niñas, niños y adolescentes no acompañados que llegaron a bordo del *Mexique* en junio de 1937.

Durante los años ochenta, México continuó ayudando a los migrantes, esta vez, latinoamericanos, que buscaban asilo y protección del gobierno nacional. Los casos de Chile, Honduras, El Salvador y Guatemala son solo algunos ejemplos de la solidaridad mexicana frente a los conflictos sociales y políticos de la región.

Los años noventa fueron clave para México en la conformación de los tres pilares que sustentan la agenda liberal. Durante la presidencia de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) se creó Comisión Nacional de Derechos Humanos (1992) y el Instituto Nacional de Migración (1993). Así mismo, se iniciaron las negociaciones para el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) que entraría en vigor el primero de enero de 1994. Por su parte, durante la administración de Ernesto Zedillo (1994-2000) se consolidó el Tratado de Libre Comercio con la Unión Europea y, finalmente, la alternancia democrática que se había esperado por más de 70 años. Así, durante este periodo, los derechos humanos, el libre comercio y la democracia se consolidaron en nuestro país. Posicionando a México como un actor relevante en el nuevo escenario internacional.

En el caso de las Niñas, Niños y Adolescentes no acompañados, el camino en la conformación de una agenda propia ha sido arduo. Principalmente porque, además de que su incorporación a los flujos migratorios es relativamente reciente, es difícil estimar la dimensión de la problemática ya que, debido a su situación de vulnerabilidad, muchas veces deben de utilizar rutas alternas en su tránsito por México con la intención de pasar desapercibidos y esto dificulta su identificación y atención.

Sin embargo, se podría intuir que los esfuerzos desde la academia, sociedad civil y, también, gobierno también han contribuido al desarrollo de un andamiaje jurídico e institucional que vela por su interés superior. Tal es el caso del Programa Interinstitucional de Atención a Menores Fronterizos (1996), que abrió sus puertas en la Frontera Norte del país durante la administración de Ernesto Zedillo pero que, durante el sexenio de Vicente Fox, extendería su ámbito de acción a la frontera sur del país. Por otro lado, esta

administración recibió, por parte de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, 318 recomendaciones, de las cuales, 10 iban dirigidas al Instituto Nacional de Migración y 3 hablaban sobre casos directamente relacionados a NNA migrantes no acompañados.

La administración de Felipe Calderón, dejó, además de múltiples violaciones a los derechos humanos, diversos mecanismos para su protección. Como resultado de la Guerra contra el narcotráfico, al final de su sexenio había más de 100, 000 ejecutados y más de 300,000 víctimas indirectas. Así mismo, el gobierno federal había recibido 477 recomendaciones por parte de la CNDH; de éstas, 24 iban dirigidas al INM y 9 hablaban sobre menores no acompañados. Sobre este tema destaca, en 2007, la creación de la figura de los Oficiales de Protección a la Infancia, mismos que han sido considerados una buena práctica de México para ser replicados en otros países de la región y, en 2008 la despenalización de la migración irregular. A nivel regional, durante este periodo también se acordaron los Lineamientos Regionales para la Protección Especial en Casos de Repatriación de Niños, Niñas y Adolescentes Víctimas de Trata de Personas (2007) y los Lineamientos Regionales para la Atención de NNA No Acompañados en Casos de Repatriación (2009). Hacia el final de su sexenio se promulgó la Nueva Ley de Migración (2011), misma que, en el caso de los NNA migrantes, establece la necesidad de atender su interés superior en todo momento. Por primera vez en la historia del país se puede observar una clara línea de acción en la atención al colectivo migrante, especialmente, las NNA no acompañados.

Finalmente, la Reforma Constitucional del 10 de junio de 2011 cambió la forma en la que se protegen los derechos humanos, reconociendo su universalidad, interdependencia,

indivisibilidad y progresividad. A partir de este momento, todos los programas de gobierno tendrán que incorporar una perspectiva de derechos humanos.

Para concluir, la administración de Enrique Peña Nieto, también se ha visto marcada por grandes casos de violaciones a derechos humanos. La desaparición de 43 normalistas en Ayotzinapa, Guerrero (2014); la ejecución de 22 civiles en Tlatlaya, Estado de México (2014); el caso de Apatzingán, Michoacán (2015); Nochixtlán (2016); los jóvenes estudiantes de cine disueltos en ácido en Jalisco (2018) y los más de 104,000 homicidios entre muchos otros casos, son algunos ejemplos de las atrocidades cometidas durante este periodo. Así mismo, al 30 de septiembre de 2018, su administración había recibido 394 recomendaciones por parte de la CNDH, de las cuales 13 estaban vinculadas al tema de NNA migrantes no acompañados. Dentro de sus intentos por ampliar la protección a los derechos humanos de este colectivo, sobresale la Ley General de los derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (2014) y su Reglamento (2015), por mencionar algunos ejemplos.

Como se ha observado a lo largo de esta investigación, las acciones del gobierno han ido de la mano de las propuestas, demandas y estudios desarrollados desde la sociedad civil y la academia. La publicación de informes y reportes por organizaciones internacionales tales como Amnistía Internacional y Human Rights Watch han sido invaluable para el posicionamiento del tema migratorio en México. Dentro del escenario nacional, el trabajo realizado por Sin Fronteras, Centro de Derechos Humanos Fray Matías de Córdova, el Consejo Ciudadano del Instituto Nacional de Migración, y la Red de Documentación de Organizaciones Defensoras de Migrantes, entre muchos otros, también

ha sido de gran ayuda en la identificación de la problemática de NNA migrantes no acompañados y en la delineación de estrategias para su atención y cuidado.

Por su parte, las visitas realizadas e informes publicados por organismos intergubernamentales de derechos humanos como las Relatorías Especiales de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y de la Organización de Naciones Unidas, también han sido de vital importancia en la conformación de estructuras jurídicas e institucionales de protección a la infancia migrante.

A lo largo de esta investigación se ha observado que la evolución del tema migratorio en la agenda nacional se debe, en gran parte, a la presión de actores clave: académicos, organizaciones de la sociedad civil y organismos inter gubernamentales internacionales.

Por otro lado, podemos confirmar que, a pesar que el Estado mexicano ha firmado y ratificado diversos instrumentos internacionales para la protección a los derechos humanos, no ha logrado grandes resultados en la protección de los Niños, Niñas y Adolescentes no Acompañados debido a una precaria implementación de la norma.

Con todo, en los albores de la entrada de la nueva administración de Andrés Manuel López Obrador (Morena), cabe esperar que en el próximo sexenio, la situación de los NNA migrantes no acompañados mejore la implementación de esas medidas tan necesarias para la dignidad humana y el avance efectivo de la defensa de los derechos humanos de nuestro país.

Bibliografía

Fuentes primarias

- DOF. (2001). *Acuerdo por el que se crea el Consejo Nacional para la Infancia y la Adolescencia 25/07/2001*. Recuperado de:
http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=763572&fecha=25/07/2001
- DOF (07 de enero de 1974) *Ley General de Población*. Recuperado de:
http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgp/LGP_orig_07ene74_ima.pdf
- DOF. (14 de febrero de 1975). *Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados*. Recuperado de:
http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4732953&fecha=28/04/1988
- DOF. (13 de junio 1975). *Convención Internacional para la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial*. Recuperado de:
http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4778778&fecha=13/06/1975
- DOF. (07 de mayo de 1981). *Convención Americana sobre Derechos Humanos, Pacto de San José de Costa Rica*. Recuperado de:
http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4645612&fecha=07/05/1981
- DOF. (12 de mayo de 1981). *Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (CEDAW)*. Recuperado de:
http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4646605&fecha=12/05/1981
- DOF (12 de mayo de 1981). *Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales*. Recuperado de:
http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4646611&fecha=12/05/1981
- DOF. (20 de mayo de 1981). *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*. Recuperado de:
http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4649138&fecha=20/05/1981
- DOF (17 de julio de 1990). *Decreto por el que se reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley General de Población*. Recuperado de:
http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4666839&fecha=17/07/1990
- DOF. (19 de octubre de 1993). *Decreto por el que se crea el Instituto Nacional de Migración como órgano técnico desconcentrado, dependiente de la Secretaría de Gobernación*. Recuperado de:
http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4794257&fecha=19/10/1993
- DOF (14 de mayo de 1996). *Decreto por el que se aprueba la Convención Interamericana sobre Tráfico Internacional de Menores*. Recuperado de:
http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4884206&fecha=14/05/1996

- DOF (07 de noviembre de 1996). *Ley Federal contra la Delincuencia Organizada*. Recuperado de: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4905021&fecha=07/11/1996
- DOF (08 de noviembre de 1996). *Decreto por el que se reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley General de Población*. Recuperado de: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4905111&fecha=08/11/1996
- DOF (20 de agosto de 1998). *Decreto promulgatorio de la Convención Interamericana contra la Fabricación y el Tráfico Ilícitos de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y otros Materiales Relacionados*. Recuperado de: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4890505&fecha=20/08/1998
- DOF (08 de diciembre de 1998). *Decreto por el que se aprueba la Declaración para el reconocimiento de la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*. Recuperado de: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4902104&fecha=08/12/1998
- DOF (13 de septiembre de 1999). *Decreto por el que se otorga autonomía constitucional a la CNDH*. Recuperado de: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4953799&fecha=13/09/1999
- DOF. (29 de mayo de 2000). *Decreto por el que se crea la Nueva Ley para la protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes*. Recuperado de: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=2055514&fecha=31/12/1969
- DOF. (04 de diciembre de 2000). *Acuerdo mediante el cual se crea la Oficina Ejecutiva de la Presidencia de la República*. Recuperado de: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=2064391&fecha=31/12/1969
- DOF. (25 de agosto de 2000). *Convención sobre el Estatuto de los Refugiados*. Recuperado de: <http://dof.gob.mx/index.php?year=2000&month=08&day=25>
- DOF. (25 de agosto de 2000). *Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados*. Recuperado de: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=2059149&fecha=31/12/1969
- DOF. (07 de marzo de 2001). *Convenio 182 sobre las peores formas de trabajo infantil y la Acción inmediata para su eliminación*. Recuperado de: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=734643&fecha=22/04/2002
- DOF. (25 de julio de 2001). *Acuerdo por el que se crea el Consejo Nacional para la Infancia y la Adolescencia*. Recuperado de: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=763572&fecha=25/07/2001

- DOF. (26 de noviembre de 2001). *Acuerdo por el que se emiten las normas para el funcionamiento de las estaciones migratorias del INM*. Recuperado de:
<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Publicaciones/Compilacion/554.pdf>
- DOF. (18 de enero de 2002). *Convención Interamericana sobre desaparición forzada de Personas*. Recuperado de:
http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=737520&fecha=18/01/2002
- DOF. (08 de agosto de 2002). *Acuerdo por el que se crea el Consejo Nacional para las Comunidades Mexicanas en el Exterior*. Recuperado de:
http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=721574&fecha=08/08/2002
- DOF. (22 de abril de 2002) *Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la Venta de Niños, la Prostitución Infantil y la Utilización de los Niños en la Pornografía*. Recuperado de:
http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=734643&fecha=22/04/2002
- DOF. (03 de mayo de 2002). *Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la Participación de Niños en los Conflictos Armados, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas*. Recuperado de:
http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=732470&fecha=03/05/2002
- DOF. (03 de mayo de 2002). *Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*. Recuperado de:
http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=732479&fecha=03/05/2002
- DOF. (03 de mayo de 2002). *Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer*. Recuperado de:
http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=732460&fecha=03/05/2002
- DOF. (03 de mayo de 2002). *Declaración para el Reconocimiento de la Competencia del Comité contra la Tortura, de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes*. Recuperado de:
http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=732462&fecha=03/05/2002
- DOF. (03 de mayo de 2002). *Declaración para el Reconocimiento de la Competencia del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial*. Recuperado de:
http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=732468&fecha=03/05/2002
- DOF. (06 de mayo de 2002). *Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas*. Recuperado de:
http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=732481&fecha=06/05/2002

- DOF. (16 de abril de 2003). *Decreto por el que se crea el Instituto de los Mexicanos en el Exterior*. Recuperado de:
http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=697653&fecha=16/04/2003
- DOF. (11 de junio de 2003). *Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación*. Recuperado de:
http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=694195&fecha=11/06/2003
- DOF. (02 de septiembre de 2004). *Nueva Ley de Asistencia Social*. Recuperado de:
http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=662330&fecha=02/09/2004
- DOF. (05 de agosto de 2005). *Programa Nacional de Derechos Humanos 2004-2006*. Recuperado de:
http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=2088571&fecha=05/08/2005
- DOF. (31 de diciembre de 2005). *Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional*. Recuperado de:
http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=2105558&fecha=31/12/2005
- DOF. (10 de febrero de 2006). *Acuerdo por el que el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia da a conocer las Reglas de Operación de los Programas de Atención a la Infancia y Adolescencia*. Recuperado de:
http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4924902&fecha=10/02/2006&print=true
- DOF. (15 de junio de 2006). *Decreto Promulgatorio del Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes*. Recuperado de:
http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4911524&fecha=15/06/2006
- DOF (27 de marzo de 2007) *DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Penal Federal, del Código Federal de Procedimientos Penales y de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, en materia de explotación sexual infantil*. Recuperado de:
https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4966602&fecha=27/03/2007
- DOF (21 de julio de 2008). *DECRETO por el que se reforman y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Población*. Recuperado de:
http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5053819&fecha=21/07/2008
- DOF. (12 de febrero de 2010). *Circular No. 001/2010, por la que se instruye el procedimiento para la atención de los Niños, Niñas y Adolescentes migrantes no acompañados*. Recuperado de:
http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5131660&fecha=12/02/2010
- DOF (27 de enero de 2011). *Decreto por el que se expide la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria y se reforman, adicionan y derogan diversas*

disposiciones de la Ley General de Población. Recuperado de:
http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5175823&fecha=27/01/2011

DOF. (25 de mayo de 2011). *Decreto por el que se expide la Ley de Migración y se reforman, derogan y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Población, del Código Penal Federal, del Código Federal de Procedimientos Penales, de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, de la Ley de la Policía Federal, de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público, de la Ley de Inversión Extranjera, y de la Ley General de Turismo. Recuperado de:*
http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5190774&fecha=25/05/2011

DOF. (10 de junio de 2011). *Decreto por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Recuperado de:*
http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5194486&fecha=10/06/2011

DOF. (12 de octubre de 2011). *Decreto por el que se reforman los párrafos sexto y séptimo del artículo 4o. y se adiciona la fracción XXIX-P al artículo 73, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Recuperado de:*
http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5213826&fecha=12/10/2011

DOF. (30 de abril de 2014). *Decreto por el que se aprueba el Programa Especial de Migración 2014-2018. Recuperado de:*
<http://www.dof.gob.mx/index.php?year=2014&month=04&day=30>

DOF. (30 de abril de 2014). *Decreto por el que se aprueba el Programa Nacional de Derechos Humanos 2014-2018. Recuperado de:*
<http://www.dof.gob.mx/index.php?year=2014&month=04&day=30>

DOF. (08 de julio de 2014). *Decreto por el que se crea la Coordinación para la Atención Integral de la Migración en la Frontera Sur. Recuperado de:*
https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5351463&fecha=08/07/2014

DOF. (30 de octubre de 2014). *Ley sobre refugiados, protección complementaria y asilo político. Recuperado de:*
http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LRPCAP_301014.pdf

DOF. (10 de agosto de 2016). *Protocolo de actuación para asegurar el respeto a los principios y la protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes en procedimientos administrativos migratorios. Recuperado de:*
http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5447404&fecha=10/08/2016

Diario Oficial de la Unión Europea (DOUE: 2013/33/UE). (29 de junio de 2013). *Normas de acogida de los solicitantes de protección internacional. Recuperado de:*
<http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2013/9260.pdf>

- OEA. (1994). *Convención Interamericana sobre Tráfico Internacional de Menores*. Recuperado de: https://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-57_Convencion_Interamericana_sobre_Trafico_Internacional_de_Menores.htm
- OEA. (1994). *Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicarla violencia contra la mujer "Convención de Belem do Pará*. Recuperado de: <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-61.html>
- OEA. (1999). *Convención Interamericana para la eliminación de todas las formas de discriminación contra las personas con discapacidad*. Recuperado de: <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-65.html>
- ONU. (1948) *Declaración Universal de los Derechos Humanos*. Recuperado de: <http://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/>
- ONU. (1951). *Convención sobre el Estatuto de los Refugiados*. Recuperado de: <http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/BDL/2001/0005>
- ONU. (1963). *Convención de Viena sobre Relaciones Consulares*. Recuperado de: <https://www.oas.org/legal/spanish/documentos/convvienaconsulares.htm>
- ONU. (1969). *Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados*. Recuperado de: https://www.oas.org/dil/esp/Convencion_de_Viena_sobre_derecho_tratados_Colombia.pdf
- ONU. (1990). *Cumbre Mundial a favor de la infancia*. Recuperado de: <http://www.fmyv.es/ci/es/DH/6.pdf>
- ONU. (2000). *Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional*. Recuperado de: https://www.ohchr.org/documents/professionalinterest/protocoltraffickinginpersons_sp.pdf
- ONU. (2000). *Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire*. Recuperado de: http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Programas/TrataPersonas/MarcoNormativo/Trata/InsInternacionales/Universales/Protocolo_TIMTMA.pdf
- ONU. (2000). *Protocolo contra la fabricación y el tráfico ilícito de armas de fuego*. Recuperado de: http://www.un.org/es/disarmament/conventionalarms/firearms_protocol.shtml

- ONU. (2000). *Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional*. Recuperado de:
<https://www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publications/TOC%20Convention/TOCebook-s.pdf>
- OIM. (2001). *Constitución de la Organización Internacional para las Migraciones*. Recuperado de: <https://www.iom.int/es/constitucion>
- Plan Nacional de Desarrollo 1982-1988. Recuperado de:
http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4805999&fecha=31/05/1983
- Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. Recuperado de:
http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/pnd/PND_1989-1994_31may89.pdf
- Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. Recuperado de:
<http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/pnd.pdf>
- Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006. Recuperado de:
<http://planeacion.uaemex.mx/InfBasCon/PlanNacionaldeDesarrollo2000-2006.pdf>
- Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012. Recuperado de:
<http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/>
- Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. Recuperado de:
<http://www.cofemer.gob.mx/documentos/marcojuridico/rev2016/PND%202013-2018.pdf>
- SEGOB. (2015). *Acta No. SPINNA/ORD/001/2015. Acta relativa a la primera sesión ordinaria y de instalación del Sistema Nacional de Protección Integral a las Niñas, Niños y Adolescentes*. Recuperado de:
https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/141416/Acta-24-02-16-Sin_firmas.pdf
- Unión Europea. (2013). DIRECTIVA 2013/33/UE DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 26 de junio de 2013 por la que se aprueban normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional (texto refundido) ,<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013L0033&from=ES>
- SCJN. (2011). DECRETO por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Recuperado de:
<http://www2.scjn.gob.mx/red/constitucion/10Junio.html>

SCJN. (2012). Tratados internacionales de los que el Estado Mexicano es parte en los que se reconocen derechos humanos. Recuperado de:
<http://www2.scjn.gob.mx/red/constitucion/TI.html#MENORES>

Secretaría de Relaciones Exteriores. (2017). Tratados Internacionales celebrados por México. Recuperado de: https://aplicaciones.sre.gob.mx/tratados/consulta_nva.php

Sistema Nacional DIF (SNDIF). Modelo de prevención de la migración infantil no acompañada: Promoción de la permanencia en las comunidades de origen. Recuperado de:
[https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/320100/Modelo de Prevención de la Migración Infantil No Acompañada.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/320100/Modelo_de_Prevenccion_de_la_Migracion_Infantil_No_Acompañada.pdf)

Libros

Aikin Araluce, Olga. (2011). *Activismo Social Transnacional. Un análisis en torno a los feminicidios en Ciudad Juárez*. México: ITESO, UACJ, Colegio de la Frontera Norte.

Anaya, Alejandro. (2012). *El país bajo presión. Debatendo el papel del escrutinio internacional de derechos humanos sobre México*. México: CIDE, Coyuntura y ensayo.

Bauman, Zygmunt. (2000). *Modernidad líquida*. México, México: FCE.

Bobes León, Cecilia y Ana Melisa Pardo Montaña. (2016). *Política Migratoria en México. Legislación, imaginarios y actores*. México: FLACSO.

Brinkley, Alan. (2008). *Historia de Estados Unidos. Un país en Formación*. México: McGraw Hill.

Buergenthal, Thomas, Dinah Shelton y David P. Stewart. (2009). *International Human Rights in a Nutshell*. EEUU: West Thomson Business.

Buergenthal, Thomas. (2002). *Derechos Humanos Internacionales*. México: Guernika.

Campillo, Antonio. (2018). *El concepto de lo político en la Sociedad Global*. España: Herder.

Castels, Stephen y Mark J. Miller. (2004). *La era de la migración. Movimientos internacionales de población en todo el mundo*. México: SEGOB, INM, Porrúa y UAZ.

- Concepción Montiel, Luis Enrique. (2006). *El discurso presidencial en México. El sexenio de Carlos Salinas de Gortari*. México: Porrúa.
- Chomsky, Noam. (2002). *Estados canallas, el imperio de la fuerza en los asuntos mundiales*. España: Paidós.
- Durand, Jorge. (2016). *Historia mínima de la migración México-Estados Unidos*. México: COLMEX.
- Ferrajoli, L. (1999). *Derechos y garantías, la ley del más débil*. Madrid: Trotta.
- Fuentes, Carlos (1995). *Frontera de Cristal*
- García Aguilar, María del Carmen y Daniel Villafuerte Solís. (2014). *Migración, derechos humanos y desarrollo. Aproximaciones desde el sur de México y Centroamérica*. México: Juan Pablos Editor.
- Guerrero Rosas, Erick. (2009). *La herencia de Calderón: auge, euforia y crisis*. México, México: Editorial Diana.
- Herrera Carassou, Roberto. (2006). *La perspectiva teórica en el estudio de las migraciones*. México: Siglo XXI.
- I. Domínguez Jorge y Rafael Fernández Castro. (2001). *The United States and Mexico: Between Partnership and Conflict (Contemporary Inter-American Relations)*/S/L:Routledge foreign affairs???
- Ignatieff, Michael. (2001). *Los derechos humanos como política e idolatría*. Paidós “Estado y Sociedad”.
- Jenkins, Philip. (segunda edición) (2003). *Breve historia de Estados Unidos*. España: Historia Alianza Editorial.
- Krauze, Enrique. (1996). *Tiempo contado*. México: Océano.
- Krauze, Enrique. (2015). (1997). *La presidencia imperial. De Manuel Ávila Camacho a Carlos Salinas de Gortari*. México: Tusquets editores.
- Lahera Parada, E. (2002) *Introducción a las políticas públicas*. Santiago de Chile, Chile: Fondo de Cultura Económica.
- Oppenheimer, Andrés. (2007). *Cuentos Chinos*. México: Plaza Janés.
- Masllorens, Xavier. (2004). *El Quinto poder. La solidaridad activa*. España: Intermón. Oxfam.

- Merino, Mauricio. (2013). *Políticas públicas. Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos*. México: CIDE.
- Muñoz, Gloria Ramírez. (2003). 20 y 10 el fuego y la palabra EZLN. México: Revista Rebeldía y Virus Editorial.
- Pineyro, Luis. (2006). *Seguridad Nacional en México ¿Realidad o proyecto?* México: Edial Pomares.
- Ramos García, José María. (2004). *La gestión de la cooperación transfronteriza México-Estados Unidos en un marco de inseguridad global: problemas y desafíos*. México: Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales (COMEXI) y Porrúa.
- Santamaría, Enrique. (2002). *La incógnita del extraño, una aproximación a la significación sociológica de la «inmigración no comunitaria»*. Barcelona: Anthropos.
- Unidad de Estudios Humanitarios (ed). (2004). *Movimiento de población: Migraciones y acción humanitaria*. Barcelona, España: Icaria.
- Velázquez Flores, Rafael. (2007). *Factores, bases y fundamentos de la Política Exterior de México*. México: UMAR.
- Withol de Wenden, Catherine. (2013). *El fenómeno migratorio en el siglo XXI. Migrantes, refugiados y relaciones internacionales*. México: Fondo de Cultura Económica.

Libros electrónicos

- Ares, Alberto y Joaquín Eguren. (2017). *Los movimientos migratorios en las fronteras iberoamericanas*. Recuperado de:
http://www.comillas.edu/Documentos/OBIMID/obimid_vol2.pdf
- Borja, Rodrigo. (2012). *Enciclopedia de la política de Rodrigo Borja*. Recuperado de:
<http://www.encyclopediadelapolitica.org/Default.aspx?i=&por=d&idind=506&termino>
- Calleros Alarcón, Carlos (coord). (2013). *La protección de los Derechos Humanos de las personas migrantes: una guía para las y los servidores públicos*. Recuperado de:
http://www.hchr.org.mx/images/doc_pub/ProteccionDH_migrantes_web.pdf
- Díaz Barrado, Cástor Miguel, José Romero Serrano y Sagrario Morán Blanc. (2010). *Los conflictos armados en Centroamérica*. Recuperado de:
https://e-archivo.uc3m.es/bitstream/handle/10016/17389/13_conflictos_centroamerica_2010.pdf?sequence=1

OIM (LotharWess, Thomas y Pedro Arturo López Chaltelt). (2011). *México: Políticas públicas beneficiando a los migrantes*. Recuperado de:
<http://oim.org.mx/DiscursoSPDF/politicaspUBLICASbeneficiandoamigrantes.pdf>

OIM y Gobierno del Estado de Chiapas. (2012). *Prevención de secuestros a migrantes de tránsito en Chiapas: Atención y protección a víctimas del delito*. Recuperado de:
<http://oim.org.mx/DiscursoSPDF/PrevenciondeSecuestrosChiapas.pdf>

Capítulo de libro

Aboites Aguilar, Luis. (2014). El último tramo 1929-2000. En Pablo Escalante Gonzalbo, Bernardo García Martínez, Luis Jáuregui, Josefina Zoraida Vázquez, Elisa Speckman Guerra, Javier Garcíadiego y Luis Aboites Aguilar *Nueva historia mínima de México. Una historia nueva e innovadora para el lector del siglo XXI*, (pp. 262-302).Madrid: COLMEX.

Aguirre Rojas, Carlos Antonio. (2001). Chiapas en perspectiva histórica. En Carlos Antonio Aguirre, Bolívar Echeverría, Carlos Montemayor, Immanuel Wallerstein. *Chiapas en perspectiva histórica*, (pp7-24). España: El viejo topo.

Anaya Muñoz, Alejandro. (2014). Política Exterior y Derechos Humanos durante el gobierno de Felipe Calderón. EnHumberto Garza Elizonfo,Jorge A. Schiavón, Rafael Velázquez Flores (Eds.) *Balance y Perspectivas de la Política Exterior de México 2006-2012*(pp. 365-388). México: COLMEX y CIDE.

Andreani, Caroline. (2001). Las migraciones en los siglos XIX y XX: contribución a la historia del capitalismo. EnGuillesPerrault (Ed.) *El libro negro del capitalismo*, (pp.361-377). Edial. Tlalaparta.

Artola, Juan. (2006). Las relaciones entre migración y seguridad y su impacto en los flujos migratorios en México. En Carlos González Gutiérrez (Ed.) *Relaciones Estado-díaspóra: la perspectiva de América Latina y el Caribe 2* (pp.191-213). México: IME, Universidad Autónoma de Puebla, ANUIES, Porrúa.

Bouchet-Saulnier, Françoise. (2004). Experiencia en la acción Humanitaria. En Unidad de Estudios Humanitarios (Ed.) *Movimiento de población: Migraciones y acción humanitaria* (pp73-84). Barcelona, España: Icaria.

Bravo Vergara, José Jesús y Sigala Gómez, Miguel Ángel. (2014). Constructivismo. En Jorge Alberto Schiavón Uriegas, Adriana Sletza Ortega Ramirez, Marcela López-Vallejo Olvera, Rafael Velázquez Flores (Eds.) *Teorías de las Relaciones Internacionales en el Siglo XXI: Interpretaciones críticas desde México* (pp.435-453). México: Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.

- Bustamante, Jorge. (2001) Un marco conceptual de referencia acerca de la vulnerabilidad de los migrantes como sujetos de los derechos humanos. En Juan de Dios Barajas Cárdenas (Ed.). *Los rostros de la violencia* (pp.19-53).Tijuana, Baja California, México: El Colegio de la Frontera Norte.
- Cabrera Duarte, Mario. (2012). La repatriación del menor migrante no acompañado. En Gloria Siria Valdez Gardea (coordinadora) *Movilización, migración y retorno de la niñez migrante, una migrada antropológica* (pp.383-400). México: Colegio de Sonora.
- Calderón Salazar, Jorge A. (2005). Diez años del TLCAN, su impacto en la economía de México. En Alberto Acosta y Fander Falconí (editores) *TLC más que un tratado de libre comercio*. (pp. 63-107). Ecuador: FLACSO.
- Castillo, Manuel Ángel y Toussaint, Mónica. (2010). Seguridad y Migración en la Frontera Sur. En Arturo Alvarado y Mónica Serrano (coordinadores) *Los grandes problemas de México. XV Seguridad Nacional y Seguridad Interior*. México: El Colegio de México.
- Cossette Guadarrama, Alma. (2012). Programas de atención al menor centroamericano indocumentado en México. En Gloria Siria Valdez Gardea (Coord.) *Movilización, migración y retorno de la niñez migrante, una migrada antropológica* (pp-405-432). México: Colegio de Sonora.
- Covarrubias, Ana. (2008).Los derechos humanos en la política Exterior de México: ¿En defensa propia o de los valores liberales? En Ana Covarrubias (Coord.).En *Temas de Política Exterior* (pp.303-332).México: El Colegio de México.
- De Lucas, Javier. (2004). El desafío político de la inmigración. La ciudadanía inclusiva. En Unidad de Estudios Humanitarios (Ed.).*Movimiento de población:Migraciones y acción humanitaria*, (pp.85-111). Barcelona, España: Icaria.
- Delano Alonso, Alexanda. (2016). La política migratoria mexicana frente al reforzamiento del control de la migración indocumentada (1993-2001). En Fernando Saúl Alanis y Rafael Alarcón Acosta (Coords.).) *El ir y venir de los norteros. Historia de la migración mexicana a EUA (Siglos XIX-XXI)*, (PP.361-378).México: COLEF, COLMICH y COLSAN.
- Durand, Jorge. (2014). La "desmigratización" de la relación bilateral: Balance del sexenio de Felipe Calderón. En Humberto Garza Elizondo, Jorge A. Schiavon, Rafael Velázquez Flores (Eds.).*Balance y perspectivas de la Política Exterior de México 2006-2012*(pp.343-364). México: COLMEX, CIDE.
- Fábregas Puig, Andrés. (2015). La Frontera Sur de México. EnAlberto Hernández Hernández, Amalia E. Campos-Delgado (Coords.).). *Líneas, límites y colindancias*.

Mirada a las fronteras desde América Latina (pp. 63-77). México, DF: Colegio de la Frontera Norte.

- Fuentes Camarena, Ma. Magdalena y Moreno Mena. José A. (2008). Medidas antiinmigrantes, prejuicios potenciales en los menores migrantes. En Gloria CiriaValdéz-Gardea, (Coord.). *Achicando Futuros. Actores y lugares de la migración* (pp. 297-308). Sonora, México: El Colegio de Sonora.
- García y Griego, Manuel (2008) La política exterior de México y la Emigración a Estados Unidos. Intereses y resultados EnAna Covarrubias (Coord.). *Temas de Política Exterior* (pp. 271-300). México:El Colegio de México.
- García Montoya, Celina. (2001).Los que no volvieron. En Juan de Dios Barajas Cárdenas (Ed.). *Los rostros de la violencia* (pp.68-82). Tijuana, Baja California, México: El Colegio de la Frontera Norte.
- García Vidales, Martha Alicia; D. Molina Nava, María del Carmen y López Vega, Rafael (2008). Menores migrantes en México. En Gloria CiriaValdéz-Gardea, (Coord.).*Achicando futuros. Actores y lugares de la migración* (pp. 52-53). Sonora, México: El Colegio de Sonora.
- González Arias, Adriana. (2017). El estudio de la migración en tránsito: definición y procesos de análisis. En Adriana González Arias y Olga AikinAraluce (Coords.). *Procesos migratorios en el occidente de México*(pp.17-45). México: ITESO.
- González Arias, Adriana y Olga Aikin. (2017). Tránsito migratorio por el Occidente de México: el factor género como fuente cualificada de vulnerabilidad. En Adriana González Arias y Olga AikinAraluce(Coords.). *Procesos migratorios en el occidente de México* (pp.77-105). México: ITESO.
- González Gutiérrez, Carlos. (2006). Introducción: El papel de los gobiernos.En Carlos González Gutiérrez (Ed.) *Relaciones Estado-díaspóra: la perspectiva de América Latina y el Caribe 2* (pp. 13-66). México: IME, Universidad Autónoma de Puebla, ANUIES, Porrúa.
- Imaz Bayona, Cecilia. (2008). De traidores a héroes: el cambio de percepción en México hacia los migrantes. En ElaineLevine (Ed.) *La migración y los latinos en EU, visiones y conexiones* (pp191-131). México: CISAN.
- Ochoa Bilbao, Luis; Jorge Schiavón y Martha Tawil. (2014). El surgimiento y desarrollo de la disciplina de las Relaciones Internacionales. En Jorge Alberto SchiavónUriegas, Adriana Sletza Ortega Ramirez, Marcela Lopez- Vallejo Olvera, Rafael Velázquez Flores (Eds.) *Teorías de las Relaciones Internacionales en el Siglo XXI: Interpretaciones críticas desde México* (pp.27-43). México: Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.

- Pellicer Olga. (2001). Tendencias en materia de paz y seguridades internacionales. Retos para México. En Rafael Fernández Castro (Coord.) *México en el Mundo. Los desafíos para México en 2001* (pp59-72). México: ITAM.
- Ramírez Baena, Raúl. (2001). Balance y perspectivas de la migración en la frontera de México y EUA. En Juan de Dios Barajas Cárdenas (Ed.). *Los rostros de la violencia* (pp.83-96). Tijuana, Baja California, México: El Colegio de la Frontera Norte.
- Rivera Farfán, Carolina. (2011). El trabajo de niñas, niños y adolescentes guatemaltecos en el soconusco, Chiapas. En Daniel Villafuente Solís y María del Carmen García Aguilar (Coords.). *Migración, seguridad, violencia y derechos humanos: lecturas desde el Sur* (257-287). Ciudad de México, México: Porrúa y Universidad de Artes y Ciencias de Chiapas.
- Rodríguez Kuri, Ariel y Renato González Mello. (2013). El fracaso del éxito, 1970-1985. En El Colegio de México. *Nueva historia general de México*. (699-746). México: El Colegio de México.
- Salas Lofte, Federico. (2001). La política unilateral de México en la encrucijada. En Rafael Fernández Castro (Coord.) *México en el Mundo. Los desafíos para México en 2001* (pp73-83). México: ITAM.
- Saltalamacchia Ziccardi, Natalia y Ana Covarrubias Velasco. (2011). La trayectoria de los derechos humanos en la política exterior de México (1945-2006). En Natalia Saltalamacchia. Ziccardi y Ana Covarrubias Velasco (Coords.). *Derechos Humanos en política exterior. Seis casos latinoamericanos* (pp161-210).México: Miguel Ángel Porrúa.
- Schiavón, Jorge. (2008). Las Relaciones Internacionales de las entidades federativas: un estudio comparado. En Ana Covarrubias (Coord.). *Temas de Política Exterior* (pp. 389-427). México: El Colegio de México.
- Smith, Claudia E. (2001). Migrantes en peligro mortal. Lo único que han cambiado es la cantidad de muertos. En Juan de Dios Barajas Cárdenas (Ed.). *Los rostros de la violencia* (pp.54-67). Tijuana, Baja California, México: El Colegio de la Frontera Norte.
- Wolf, Sonja. (2016). Migration detention in Mexico: Human Rights denied. En R. Furman, D. Epps and G. Lamphear (Eds.). *Detaining the Immigrant Other: Global and Transnational Issues* (pp67-78). Oxford: Oxford University Press.

Publicaciones periódicas formato impreso

- Aikin, Olga y Adriana González Arias. (2015). Migración de tránsito por la Ruta de Occidente de México: Actores, riesgos y perfiles de vulnerabilidad. *Migración y Desarrollo. Volumen 13*, (número 24), pp.81-115.
- Arango, Joaquín. (2003). La explicación teórica de las migraciones: Luz y sombra. *Migración y Desarrollo* (número 001), pp.1-30.
- Arango, Joaquín. (2007). Las migraciones internacionales en un mundo globalizado. *Vanguardia /Dossier* (número 22), pp. 6-17.
- Castañeda Gutman, Jorge. (2001). El nuevo activismo internacional mexicano. *Revista Mexicana de Política Exterior* (número 64), pp. 43-53.
- Edo, Concha. (2002). Información e interpretación en la cobertura periodística de los atentados del 11 de septiembre: la televisión y la prensa. *Estudios sobre el Mensaje Periodístico*. (número 8), pp.71-86.
- González González, Guadalupe y Jorge A. Schiavón. (2011). Los mexicanos y el mundo: elementos para pensar y diseñar la política exterior. *Revista Mexicana de Política Exterior* (número 93), pp. 135-174.
- Hernández-Vela S, Edmundo. (1993). La doctrina Carranza en el umbral de una nueva sociedad internacional. *Revista Mexicana de Política Exterior* (número 39), pp. 41-47.
- López Reyes, Yasmina Areli. (2012) Niños, niñas y adolescentes: migrantes trabajadores guatemaltecos en la ciudad de Tapachula, Chiapas. *Revista LiminaR. Estudios sociales y humanísticos*, año 10, vol. X (número 1), pp.58-74.
- Padilla Rodríguez, Liliana y Gisele Fernández Ludlow. (2012). Hacia un nuevo momento en la política exterior de derechos humanos de México. *Revista Mexicana de Política Exterior*(número 95), pp.71-92.

Publicaciones periódicas online

- Álvarez Velasco, Soledad (2010). A la sombra del Miguel Hidalgo: análisis etnográfico del parque central de Tapachula. *Liminar. Estudios Sociales y Humanísticos*, vol. VIII, (núm. 2) pp. 129- 152. Recuperado de:
<http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=74516321008>
- Anaya Muñoz, Alejandro. (2013). Política Exterior y Derechos Humanos durante el gobierno de Felipe Calderón. *Foro Internacional* vol. III (núm. 3-4). Pp. 771-793. Recuperado de: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=59931907012>

- Anguiano, María Eugenia y Alma Trejo. (2007). Políticas de seguridad fronteriza y nuevas rutas de movilidad de migrantes mexicanos y guatemaltecos. *Revista LuminaR. Estudios Sociales y humanísticos*, vol. V (número.2) pp 47-65. Recuperado de: <http://www.redalyc.org/pdf/745/74511236004.pdf>
- Arango, Joaquín (1985) Las <<leyes de las migraciones>> de E. G. Ravenstein, Cien años después. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas REIS* (número: 32) pp. 7-26. Recuperado de: http://reis.cis.es/REIS/PDF/REIS_032_03.pdf
- Aziz Nassif, Alberto. (2013). Paradojas electorales. *Desacatos*. (número:42) p.41-62
Recuperado de: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1607-050X2013000200003
- Castillo, Manuel Ángel. (2005). Fronteras, migración y seguridad en México. *Alteridades*, vol. 15, (número. 30) pp. 51-60. Recuperado de: <http://www.redalyc.org/pdf/747/74703005.pdf>
- Covarrubias Velasco, Ana. (2000-2001). La Cláusula Democrática. *Revista Mexicana de Política Exterior*, (número. 62-63) pp. 63-77. Recuperado de: <https://revistadigital.sre.gob.mx/images/stories/numeros/n62-63/covarrubias.pdf>
- De la Madrid, Miguel. (1988). Capítulo relativo a la política exterior en el VI Informe de gobierno del presidente de México, Miguel de la Madrid Hurtado. *Revista mexicana de Política Exterior* (número. 21) pp.84. Recuperado de: <https://revistadigital.sre.gob.mx/images/stories/numeros/n21/delamadridsextoinformepolext.pdf>
- Estrada, César. (2012). La Iniciativa Mérida y el combate al narcotráfico. Cooperación bajo concepciones inadecuadas. *Revista de El Colegio de San Luis, vol. II*, (número. 3), pp. 266-279. Recuperado de: <http://www.redalyc.org/pdf/4262/426239575012.pdf>
- Gómez Walteros, Jaime Alberto. (2010). La Migración internacional: Teorías y enfoques. Una mirada actual. *Semestre Económico, volumen 13*, (número. 26), pp. 81-99. Recuperado de: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=165014341004>
- Gourevitch, Peter. (1978). The Second Image Reversed: The International Sources of Domestic Politics. *International Organization*, volumen 32, (número 4) pp. 881-912. Recuperado de: https://www.jstor.org/stable/2706180?read-now=1&seq=31#page_scan_tab_contents
- Flores Olea, Víctor. (1988). La política multilateral. *Revista Mexicana de Política Exterior* (número. 21), pp.15-17. Recuperado de: <https://revistadigital.sre.gob.mx/images/stories/numeros/n21/floresolea.pdf>

- LaPorte, Teresa. (2012). The Impact of 'Intermestic' Non-State Actors on the Conceptual Framework of Public Diplomacy. *The Hague Journal of Diplomacy*, volumen 7(número. 4) pp. 441-458. Recuperado de: https://www.researchgate.net/publication/273597789_The_Impact_of_%27Intermestic%27_Non-State_Actors_on_the_Conceptual_Framework_of_Public_Diplomacy
- Martin, Philip. (2013). The Global challenge of managing migration. *Population Bulletin*, volume 68 (number. 2), Recuperado de: <https://www.prb.org/wp-content/uploads/2014/05/global-migration.pdf>
- Martínez Quezada, José Álvaro y Adriana Sletza Ortega Ramírez. (2015). Internacionalización de normas internacionales en materia de derechos de migrantes. El caso Chiapas. *Norteamérica*, Año 10, (número.1) enero-junio 2015. Recuperado de: <http://www.revistanorteamerica.unam.mx/index.php/nam/article/view/229>
- OIM. (2006). Glosario sobre Migración. *Derecho Internacional sobre la migración*. (Cuadernillo número. 7) Recuperado de: http://publications.iom.int/system/files/pdf/iml_7_sp.pdf
- OIM. (2011). *Key Migration Terms*. Recuperado de: <https://www.iom.int/key-migration-terms>
- OIM. (S/A). Derecho Migratorio Internacional, Sección 1.6. *Fundamentos de Gestión de la Migración Volumen (Uno: Fundamentos de Gestión de la Migración)*. Recuperado de: http://ns1.crmsv.org/documentos/IOM_EMM_Es/v1/V1S06_CM.pdf
- Rodríguez Arriaga, Manuel. (1988). Política exterior: Balance de un sexenio. *Revista Mexicana de Política Exterior* (número, 21), pp.30-33. Recuperado de: <https://revistadigital.sre.gob.mx/images/stories/numeros/n21/rodriguezbalance.pdf>
- Rodríguez de Ita, Guadalupe. (2008). Un México protector... de asilados y refugiados durante la guerra fría. Entre la definición y la ambigüedad. *Dimensión Antropológica*, volumen 43, pp. 121-158. Recuperado de: <http://www.dimensionantropologica.inah.gob.mx/?p=2313>
- Rodríguez Chávez, Ernesto, Salvador Berumen y Luis Felipe Ramos. (2011). Migración centroamericana de tránsito irregular por México. Estimaciones y características generales. *Apuntes sobre Migración*, (número. 1), pp.1-8. Recuperado de: http://www.gobernacion.gob.mx/work/models/SEGOB/Resource/2101/1/images/APUNTES_N1_Jul2011.pdf
- Salazar Anaya, Sergio. (2012). Violencia y criminalización de la migración centroamericana en México: perspectivas de investigación. *Anuario Centro de*

Investigación y Estudios Políticos. pp.180-223. Recuperado de:
<https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/ciep/article/view/14664>

Senado de la República LXIII Legislatura, tercer año de ejercicio. (2009). Propositiones de los ciudadanos senadores. *Gaceta: LX/3SPO-341/19584*. Recuperado de:
<http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=19584>

Universidad Nacional Autónoma de México. (2011). Academia Mexicana de Derechos Humanos. *Instituto de Investigaciones Jurídicas*. (número. 4). Recuperado de:
<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3017/3.pdf>

VillafuerteSolís Daniel y María del Carmen García Aguilar. (2015). Crisis del sistema migratorio y seguridad en las fronteras norte y sur de México. *Revista Interdisciplinaria de Movilidad Humana*, año XXIII, (número. 44), pp. 83-98. Recuperado de: <http://www.scielo.br/pdf/remhu/v23n44/1980-8585-REMHU-23-44-083.pdf>

Zamorano Villareal, Claudia Carolina. (2005). Ser inmigrante en Ciudad Juárez. Itinerarios residenciales en tiempos de la maquila. *Frontera norte* vol.18 (número. 35) Recuperado de:
http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0187-73722006000100002

Informes y estudios

American Immigration Council. (2014).. *Children in danger. A guide to the humanitarian challenge at the border. Special report 2014*. Recuperado de:
[http://www.csasisters.org/pdfs/justice/resources/children in danger a guide to the humanitarian challenge at the border final.pdf](http://www.csasisters.org/pdfs/justice/resources/children%20in%20danger%20a%20guide%20to%20the%20humanitarian%20challenge%20at%20the%20border%20final.pdf)

Amnistía Internacional (2011). *Informe 2010 “Víctimas invisibles: migrantes en movimiento en México”*. Recuperado de:
<https://www.amnesty.org/es/documents/AMR41/014/2010/es/>

Amnistía Internacional (2015). *Informe. México. Información para el Comité contra las desapariciones forzadas de la ONU*. Recuperado de:
<https://www.amnesty.org/download/Documents/AMR4100012015SPANISH.pdf>

Amnistía Internacional (2016). *Informe. ¿Hogar dulce Hogar? El papel de Honduras, Guatemala y El Salvador en la creciente crisis de refugiados*. Recuperado de:
<https://www.estudiosdemigracion.org/wp-content/uploads/2017/06/Hogar-dulce-hogar.pdf>

Amnistía Internacional (2017). *Informe. Enfrentando muros. Violaciones de los derechos de solicitantes de asilo en Estados Unidos y México*. Recuperado de:

<https://www.estudiosdemigracion.org/wpcontent/uploads/2017/06/AMR0164262017SPANISH.pdf>

Anderson, Bridget and Scott Blinder. (2014). Briefing. *Who counts as a migrant? Definitions and their consequences*. Migration Observatory at the University of Oxford. Recuperado de: <https://www.bl.uk/collection-items/who-counts-as-a-migrant-definitions-and-their-consequences>

Baker Institute for Public Policy (BIPP), Rice University. (2017). *Policy Adrift: Mexico's Southern Border Program*. Recuperado de: <https://www.bakerinstitute.org/files/11965/>

Castañeda, Alejandra. (2015). *Reporte: Programa Frontera Sur o la política de persecución de migrantes en México*. COLEF. Recuperado de: <http://observatoriocolef.org/admin/documentos/Plan%20frontera%20sur%20Noviembre%20FINAL.pdf>

Centro de Derechos Humanos Fray Matías de Córdoba. (2009). *Informe. Derechos Humanos y Condiciones de Detención en la Estación Migratoria Siglo XXI. Tapachula, Chiapas, México*. Recuperado de: <http://cdhfraymatias.org/sitio/wpcontent/uploads/2014/11/Informeestacionmigratoria-siglo-XXI.pdf>

Centro de Derechos Humanos Fray Matías de Córdoba. (2012). *Informe. Niñez detenida. Los derechos de los niños, niñas y adolescentes migrantes en la frontera México-Guatemala. Diagnóstico y propuestas para pasar del control migratorio a la protección integral de la niñez*. Recuperado de: http://cdhfraymatias.org/sitio/wpcontent/uploads/2014/11/InformeMexico_OK.pdf

Centro de Derechos Humanos Fray Matías de Córdoba. (2013). *Segundo informe sobre derechos humanos y condiciones de vida de las personas migrantes en el centro de detención de la Ciudad de Tapachula, Chiapas*. Recuperado de: http://cdhfraymatias.org/sitio/wpcontent/uploads/2014/11/segundo_informe_sobre_derechos_humanos_y_condiciones_de_vida_de_las_personas_migrantes_en_el_centro_de_detencion_de_la_ciudad_de_tapachula_chiapas.pdf

Centro de Derechos Humanos Fray Matías de Córdoba. (2017). *Informe. Niñez Interrumpida: Violencia Sexual y por Motivos de Género contra Niñez Migrante y Refugiada Centroamericana*. Recuperado de: <https://www.estudiosdemigracion.org/wp-content/uploads/2017/07/Ninez-Interrumpida-En-espanol-Full-Version.pdf>

Centro de Derechos Humanos Fray Matías de Córdoba. (2017). *Criminalización de las mujeres migrantes. Análisis de seis casos de la Frontera Sur*. Recuperado de: http://cdhfraymatias.org/web/wp-content/uploads/2017/12/MujeresMigrantes_nov17-1.pdf

CEPAL. (2008). Los retos de la migración en México. Un espejo de dos caras. Recuperado de: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/4878-retos-la-migracion-mexico-un-espejo-caras>

COLEF. (2016). *Observatorio de legislación y política migratoria. Boletín 1. Febrero, 2016*. Recuperado de: <http://observatoriocolef.org/wp-content/uploads/2016/06/BOLET%C3%8DN-1-Alejandra-Casta%C3%B1eda.pdf>

Comisión de Asuntos Fronterizos Sur. (2014). *Senado de la República. LXII Legislatura Comisión de Asuntos Fronterizos Sur Informe Anual de Actividades Segundo año de Ejercicio Legislativo Septiembre 2013-Agosto 2014*. Recuperado de: http://www.senado.gob.mx/comisiones/asuntos_fronterizos_sur/docs/Informe2_LXI_L.pdf

Comisión de Asuntos Fronterizos Sur (CAFS). (2018). Comisión de Asuntos Fronterizos Sur. Panorama general de la frontera sur. Recuperado de: <http://mexicoenelmundo.senado.gob.mx/Com-de-Asuntos-Fronterizos-Sur.php>

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (1996). *Visita a países: México: 15 al 24 de julio de 1996* Recuperado de: <http://www.oas.org/es/cidh/actividades/visitas.asp#mex1996>

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (1998). *Informe sobre la situación de Derechos Humanos en México*. Recuperado de: <http://www.cidh.org/countryrep/Mexico98sp/Introduccion.htm>

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (1998). *Informe País. México*. Recuperado de: <http://www.cidh.org/countryrep/Mexico98sp/indice.htm>

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2003). *Situación de los Derechos de la Mujer en Ciudad Juárez, México: el derecho a no ser objeto de violencia y discriminación. CIDH 2003*. Recuperado de: <http://www.campoalgodonero.org.mx/sites/default/files/documentos/Informe%20CIDH%202003.pdf>

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2009). *Informe sobre el castigo corporal y los derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes*. Recuperado de: <https://www.cidh.oas.org/Ninez/CastigoCorporal2009/CastigoCorporal.Indice.htm>

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2015). *Informe. Situación de los Derechos Humanos en México*. Recuperado de: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/mexico2016-es.pdf>

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2015). *Informe País. México*. Recuperado de: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/mexico2016-es.pdf>

- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2018). *Informes temáticos*. Recuperado de: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/tematicos.asp>
- Comisión Nacional de Derechos Humanos. (2000). *Informe anual de actividades 2000*. Recuperado de: <http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/informes/anuales/2001.pdf>
- Comisión Nacional de Derechos Humanos. (2002). *Informe anual de actividades 2002*. Recuperado de: <http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/informes/anuales/2002.pdf>
- Comisión Nacional de Derechos Humanos. (2003). *Informe anual de actividades 2003*. Recuperado de: <http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/informes/anuales/2003.pdf>
- Comisión Nacional de Derechos Humanos. (2004). *Informe anual de actividades 2004*. Recuperado de: <http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/informes/anuales/2004.pdf>
- Comisión Nacional de Derechos Humanos. (2005). *Informe anual de actividades 2005*. Recuperado de: <http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/informes/anuales/2005.pdf>
- Comisión Nacional de Derechos Humanos. (2006). *Informe anual de actividades 2006*. Recuperado de: <http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/informes/anuales/2006.pdf>
- Comisión Nacional de Derechos Humanos. (2013). *Recomendación 80/2013*. Recuperado de: http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/2013/Rec_2013_080.pdf
- Comisión Nacional de Derechos Humanos. (2014). *Recomendación 22/2015*. Recuperado de: http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/2015/Rec_2015_022.pdf
- Comisión Nacional de Derechos Humanos. (2015). *Informe anual de actividades 2015*. Recuperado de: <http://informe.cndh.org.mx/menu.aspx?id=106>
- Comisión Nacional de Derechos Humanos. (2016). *Informe anual de actividades 2016*. Recuperado de: <http://informe.cndh.org.mx/Default.aspx>
- Comisión Nacional de Derechos Humanos. (2017). *Informe anual de actividades 2017*. Recuperado de: http://informe.cndh.org.mx/images/uploads/menus/30110/content/files/Informe_cndh_2017.pdf
- Comisión Nacional de Derechos Humanos. (2017). *Reporte de actividades 2017*. Recuperado de: <http://informe.cndh.org.mx/menu.aspx?id=30055>
- Comisión Nacional de Derechos Humanos. (2018). *Recomendaciones*. Recuperado de: <http://www.cndh.org.mx/Recomendaciones>

- Comisión Nacional de Derechos Humanos. (2018). *El interés superior de niñas, niños y adolescentes, una consideración primordial*. Recuperado de: http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Programas/Inez_familia/Material/cuadri_interes_superior_NNA.pdf
- Comité de los Derechos del Niño (CDN). (1999). *Observaciones finales del Comité de los Derechos del Niño: México. 10/11/999. CRC/C/15/Add.112 (Concluding Observations/ comments)*. Recuperado de: http://catedraunescodh.unam.mx/catedra/mujeres/menu_superior/Doc_basicos/5_biblioteca_virtual/9_informes/MecInt/2.pdf
- Comité de los Derechos del Niño (CDN). (2005). *Observación General No. 6*. Recuperado de: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2005/3886.pdf?file=fileadmin/Documentos/BDL/2005/3886>
- Comité de los Derechos del Niño (CDN). (2006). *Examen de los Informes Presentados por los Estados Partes en Virtud del Artículo 44 de la Convención*. (CRC/C/MEX/CO/3). Recuperado de: <http://recomendacionesdh.mx/inicio/informes>
- Comité de los Derechos del Niño (CDN). (2011). *Examen de los informes presentados por los Estados partes en virtud del párrafo 1 del artículo 12 del Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía*". (CRC/C/OPSC/MEX/CO/1). Recuperado de: <http://recomendacionesdh.mx/inicio/informes>
- Comité de los Derechos del Niño (CDN). (2011). *Examen de los informes presentados por los Estados partes en virtud del artículo 8 del Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados*". (CRC/C/OPAC/MEX/CO/1). Recuperado de: <http://recomendacionesdh.mx/inicio/informes>
- Comité de la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (CMW). (2006). *Examen de los Informes Presentados por los Estados Parte de Conformidad con el Artículo 9 de la Convención*. (CMW/C/MEX/CO/1). Recuperado de: <http://recomendacionesdh.mx/inicio/informes>
- Comité de la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (CMW). (2011). *Examen de los informes presentados por los Estados partes en virtud del artículo 74 de la Convención*(CMW/C/MEX/CO/2). Recuperado de: <http://recomendacionesdh.mx/inicio/informes>
- Consejo Ciudadano del Instituto Nacional de Migración (CCINM). (2017). *Personas en detención migratoria en México. Misión de monitoreo de Estaciones Migratorias y Estaciones Provisionales del INM*. Recuperado de:

http://cdhfraymatias.org/web/wp-content/uploads/2017/08/CCINM-Informe_Final-Monitoreo.pdf

Consejo Económico y Social (ECOSOC). (1998). *Informe presentado por la Sra. Ofelia Calcetas-Santos, Relatora Especial sobre la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía*. Recuperado de: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G98/106/25/PDF/G9810625.pdf?OpenElement>

Consejo Nacional de Población, Sistema Nacional DIF, et.al. (2016). *Migración de niñas, niños y adolescentes: Antecedentes y análisis de información de la red de módulos y albergues de los Sistemas DIF, 2007-2016*. Recuperado de: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/186696/Migracion_NNyA_pag_114-199.pdf

Dignidad y justicia en el Camino, FM4. (2014). *Migrantes invisibles, violencia tangible. Informe 2014*. Red de Documentación de las Organizaciones Defensoras de Migrantes, REDODEM. Recuperado de: http://fm4pasolibre.org/pdfs/informe_migrantes%20invisibles_redodem2015.pdf

Foro Mundial de Migración y Desarrollo. (2010). *Cuarto Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo – Puerto Vallarta, México 2010: “Asociaciones para la Migración y el Desarrollo Humano; Prosperidad Compartida, Responsabilidad Compartida”*. Recuperado de: <https://gfmd.org/docs/mexico-2010>

Foro Mundial de Migración y Desarrollo. (2013-2014). *Séptimo Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo 2013-2014-Estocolmo, Suecia 2013 – 2014: “Enmarcando la migración para los ODM y la agenda de desarrollo post-2015 de la ONU”*. Recuperado de: <https://gfmd.org/meetings/sweden2013-2014>

Gallo Campos, Karla Irendira. (2004). *Niñez migrante en la frontera norte: Legislación y procesos*. Recuperado de: http://www.biblioteca.cij.gob.mx/Archivos/Materiales_de_consulta/Drogas_de_Abuso/Articulos/ni%C3%B1ez_migrante_en_la_frontera_norte.pdf

Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal del Consejo de Derechos Humanos (Consejo DH). (2009). *Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal. (A/HRC/11/27, para 93.1)*. Recuperado de: <http://recomendacionesdh.mx/inicio/informes>

Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal del Consejo de Derechos Humanos (Consejo DH). (2013). *Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal. (A/HRC/25/7)*. Recuperado de: <http://recomendacionesdh.mx/inicio/informes>

Human RightsWatch. (2016). *Informe. Puertas cerradas: el fracaso de México a la hora de proteger a niños refugiados y migrantes de América Central*. Recuperado de:

<https://www.hrw.org/es/report/2016/03/31/puertas-cerradas/el-fracaso-de-mexico-en-la-proteccion-de-ninos-refugiados-y>

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. (1985). *Indicadores de la Migración en México*. Recuperado de: http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/Productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/historicos/1290/702825415457/702825415457.pdf

Johnson, Jennifer. (2008) The forgotten Border. Migration & Human Rights at Mexico's Southern Border. *Reports*. Latin America Working Group Education Fund. Recuperado de: <http://www.lawg.org/storage/documents/forgotten%20border.pdf>

Kennedy Elizabeth. (2014). *Special Report. No childhood here. Why Central American Children are fleeing their homes*. Recuperado de: https://www.americanimmigrationcouncil.org/sites/default/files/research/no_childhood_here_why_central_american_children_are_fleeing_their_homes.pdf

Médicos sin Fronteras. (2017). *Informe. Forzados a huir del triángulo norte de Centroamérica: una crisis humanitaria olvidada*. Recuperado de: https://www.estudiosdemigracion.org/inicio/wp-content/uploads/2017/05/MSF_Forzados-a-huir-del-triangulo-norte-de-Centroamerica.pdf

Mitofsky. (2018). *Evaluación 23 trimestres de gobierno de Enrique Peña Nieto*. Recuperado de: <http://consulta.mx/index.php/estudios-e-investigaciones/evaluacion-de-gobierno/item/1077-evaluacion-23-trimestres-mexico>

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). (2017). *International Migration Outlook*. Recuperado de: http://medienservicestelle.at/migration_bewegt/wp-content/uploads/2017/10/International_Migration_Outlook_2017.pdf

Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México. (2003). *Diagnóstico sobre la situación de los Derechos Humanos en México*. Recuperado de: http://www.hchr.org.mx/images/doc_pub/8diagnosticoCompleto.pdf

Organización Internacional de las Migraciones (OIM). (2017). *Directorio de casas y albergues para migrantes en México*. Recuperado de: <http://oim.org.mx/wp-content/uploads/2017/07/Directorio-Digital.pdf>

OIM. (2018). *World Migration Report 2018*. Recuperado de: <https://www.iom.int/wmr/world-migration-report-2018>

OIMy el Colegio de la Frontera Norte. (2016). *Estudio. Migrantes en México. Vulnerabilidad y Riesgos*. Recuperado de: https://publications.iom.int/es/system/files/pdf/micic_mexico_1.pdf

- OIM. (2018). *WorldMigrationReport 2018*. Recuperado de:
<https://www.iom.int/wmr/world-migration-report-2018>
- OIT. (2009). *Combatir la trata infantil con fines de explotación laboral. Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil: Carpeta de recursos para responsables de la formulación de políticas y profesionales*. Recuperado de:
https://www.ilo.org/ipecc/areas/Traffickingofchildren/WCMS_100712/lang-es/index.htm
- Parametría. (2018). *La administración peñista*. Recuperado de:
<http://www.parametria.com.mx/estudios/la-administracion-penista/>
- Programa Especial de Migración (PEM). (2014). *Logros 2014*. Recuperado de:
https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/59184/Logros_2014_PEM_2014-2018.pdf
- Programa Especial de Migración (PEM). (2015). *Logros 2015*. Recuperado de:
https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/59247/Logros_2015_PEM.pdf
- Programa Especial de Migración (PEM). (2016). *Logros 2016*. Recuperado de:
https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/195567/Programa_Especial_de_Migracion_n_2014-2018_Logros_2016.pdf
- Programa Especial de Migración (PEM). (2017). *Avance y Resultados 2017*. Recuperado de:
https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/304461/Avance_y_Resultados_2017_PEM.pdf
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2007). *Informe sobre Desarrollo Humano México 2006-2007*. Recuperado de:
<http://hdr.undp.org/sites/default/files/idh-mexico-2006-2007.pdf>
- Relatoría Especial sobre trabajadores migratorios y miembros de sus familias (RE migrantes CIDH). (2003). *Visita in Loco a México de la Relatoría Especial sobre los derechos de los trabajadores migrantes y sus familias*. Recuperado de:
file:///C:/Users/Lenovo/Documents/Downloads/CIDH_Migrantes_2003.pdf
- Relatoría Especial sobre trabajadores migratorios y miembros de sus familias (RE migrantes CIDH). (2005). *Séptimo informe de progreso de la relatoría especial sobre trabajadores migratorios y miembros de sus familias correspondiente al período entre enero y diciembre del 2005*. Recuperado de:
<http://www.cidh.oas.org/annualrep/2005sp/cap.5a.htm>
- Relator Especial sobre los derechos humanos de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión, y en particular la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. (RE tortura ONU). (1998). *Informe del Relator Especial*,

Sr. Nigel S. Rodley, presentado con arreglo a la resolución 1997/38 de la Comisión de Derechos Humanos. Recuperado de: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G98/101/21/PDF/G9810121.pdf?OpenElement>

Relatora Especial sobre los Derechos Humanos de los Migrantes (RE migrantes ONU). (2002). *Informe presentado por la Relatora Especial sobre los Derechos Humanos de los Migrantes, Sra. Gabriela Rodríguez Pizarro, de conformidad con la resolución 2002/62 de la Comisión de Derechos Humanos. (E/CN.4/2003/85/Add.2).* Recuperado de: <http://recomendacionesdh.mx/inicio/informes>

Relatoría Especial sobre los Derechos Humanos de los Migrantes (RE migrantes ONU). (2009). *Informe del Relator Especial sobre los Derechos Humanos de los Migrantes, Sr. Jorge Bustamante(A/HRC/11/7/Add.2).* Recuperado de: <http://recomendacionesdh.mx/inicio/informes>

Relatoría Especial sobre la venta y explotación sexual de niños. (RE explotación ONU). (2007). *Visita a los países.* Recuperado de: <https://www.ohchr.org/sp/issues/children/pages/childrenindex.aspx>

Relator Especial sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias. (RE ejecuciones ONU). (2014). *Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Christof Heyns.* Recuperado de: http://www.hchr.org.mx/images/doc_pub/G1413997.pdf

REDODEM. (2014). *Migrantes invisibles, violencia tangible.* Recuperado de: http://fm4pasolibre.org/pdfs/informe_migrantes%20invisibles_redodem2015.pdf

REDODEM. (2015). *Migración en tránsito por México: Rostro de una crisis humanitaria internacional.* Recuperado de: http://www.fm4pasolibre.org/pdfs/Informe_redodem_2015.pdf

REDODEM. (2016). *Migrantes en México: Recorriendo un camino de violencia.* Recuperado de: http://migrare.org.mx/wpcontent/uploads/2017/10/informe_redodem_2016_17.pdf

Relatoría Especial sobre trabajadores migratorios y miembros de sus familias. (2003). *Quinto informe de progreso de la relatoría sobre trabajadores migratorios y miembros de sus familias.* Recuperado de: <http://www.cidh.oas.org/annualrep/2003sp/cap.5.htm>

Santos Villareal, Gabriel Mario. LXI Legislatura, Cámara de Diputados. (2009). *La migración infantil. Un problema acuciante.* Recuperado de: <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spe/SPE-ISS-21-09.pdf>

- SEDESOL (2004). Un México apropiado para la infancia y la adolescencia. Programa de acción 2002-2010 A un año de distancia: el bienestar de las niñas, niños y adolescentes. Recuperado de: https://www.oei.es/historico/inicial/politica/bienestar_ninas_ninos_mexico.pdf.
- SEDESOL. (2010). Informe 2007-2009 Un México Apropiado para la Infancia y la Adolescencia. Recuperado de: http://www.sep.gob.mx/work/appsite/informe_coia.pdf
- SEGOB. (2013). *Plan Estratégico del Instituto Nacional de Migración 2013-2018*. Recuperado de: <http://www.inm.gob.mx/static/transparencia/pdf/PND271113.pdf>
- SEGOB, UPM. (2015). *Menores migrantes en México. Extranjeros presentados ante las autoridades migratorias mexicanas y mexicanos devueltos por EUA*. Recuperado de: <http://www.politicamigratoria.gob.mx/work/models/SEGOB/Resource/2510/1/images/Menores%20migrantes%20feb%202015%2014042015.pdf>
- SEGOB, UPM. (2016). *Eventos de menores presentados ante la autoridad migratoria, según continente, país de nacionalidad, grupos de edad, condición de viaje y entidad federativa, enero-diciembre de 2016*. Recuperado de: http://www.politicamigratoria.gob.mx/es_mx/SEGOB/Extranjeros_alojados_y_devueltos_2016
- SEGOB, UPM. (2018). *Eventos de menores presentados ante la autoridad migratoria, según continente, país de nacionalidad, grupos de edad, condición de viaje y entidad federativa, enero-septiembre de 2018*. Recuperado de: http://www.politicamigratoria.gob.mx/es_mx/SEGOB/Extranjeros_presentados_y_devueltos
- Secretaría de Relaciones Exteriores. (2012). *La política Exterior mexicana de derechos humanos al servicio de la democracia y el Estado de derecho (2006-2012. Memoria documental*. Recuperado de: <https://sre.gob.mx/images/stories/doctransparencia/rdc/memodoc/7mddgdhd.pdf>
- Sin Fronteras. (2005). *Documento de análisis. México y su Frontera Sur. 2005*. Recuperado de: <http://sinfronteras.org.mx/wp-content/uploads/2017/05/Me%CC%81xico-frontera-sur-2005..pdf>
- Sin Fronteras. (2007). *Documento de monitoreo. Situación de los derechos humanos de la población migrante en las estaciones migratorias de la ciudad de México y de Tapachula, Chiapas 2005 -2006*. Recuperado de: <http://sinfronteras.org.mx/wp-content/uploads/2017/05/Situacio%CC%81n-de-los-derechos-humanos-de-la-poblacio%CC%81n-migrante-en-las-estaciones-migratorias-de-la-Ciudad-de-Me%CC%81xico-y-de-Tapachula..pdf>

- Sin Fronteras. (2009). *Informe. Situación de los derechos humanos de las personas migrantes y solicitantes de asilo detenidas en las Estaciones Migratorias de México, 2007-2009*. Recuperado de: <http://sinfronteras.org.mx/wpcontent/uploads/2017/05/Situacio%CC%81n-de-los-derechos-humanos-de-las-personas-migrantes-y-solicitantes-de-asilo-detenido-en-las-Estaciones-Migratorias-de-Me%CC%81xico.-1.pdf>
- Sin Fronteras. (2010). *Informe. Adolescentes migrantes no acompañados: Estudio sobre sus derechos humanos durante el proceso de verificación migratoria, detención, deportación y recepción*. Recuperado de: <http://sinfronteras.org.mx/wpcontent/uploads/2017/05/Adolescentes-migrantes-NO-acompan%CC%83ados.-Estudio-de-sus-derechos-humanos.-1.pdf>
- Sin Fronteras. (2012). *Documento de análisis. La detención de las personas extranjeras en las estaciones migratorias*. Recuperado de: <http://sinfronteras.org.mx/wpcontent/uploads/2017/05/La-detencio%CC%81n-de-las-personas-extranjeras-en-estaciones-migratorias..pdf>
- Sin Fronteras. (2013). *Informe. La ruta del encierro*. Recuperado de: <http://sinfronteras.org.mx/wp-content/uploads/2017/05/inf-ruta-encierro.pdf>
- Sin Fronteras. (2016). *Informe. Detención sin excepción. 15 años de monitoreo de la situación de los derechos de las personas privadas de su libertad en Estaciones Migratorias de México*. Recuperado de: http://sinfronteras.org.mx/wp-content/uploads/2017/06/InformeEM_2016_WEB-1.pdf
- UNESCO e International Migration Programme. (2005). *Kit Informativo. La Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Migrantes*. Recuperado de: <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001435/143557s.pdf>
- UNICEF. (Sin Fecha). *México. Informe nacional sobre el seguimiento de la Cumbre Mundial en favor de la infancia*. Recuperado de: https://www.unicef.org/specialsession/how_country/edr_mexico_sp.PDF
- UNICEF. (2004). *Diagnóstico. Niñez migrante en la frontera norte: Legislación y procesos*. Recuperado de: http://upn303.com/files/publicacion_ninos_migrantes.pdf
- UNICEF. (2006). *Temas de Políticas Públicas. Migración e Infancia*. Recuperado de: https://www.unicef.org/lac/migracion_e_infancia.pdf
- UNICEF. (2011). *Documento analítico. La travesía. Migración e Infancia*. Recuperado de: [https://www.unicef.org/mexico/spanish/Unicef_Migracion_web\(2\).pdf](https://www.unicef.org/mexico/spanish/Unicef_Migracion_web(2).pdf)

- UNICEF. (2013). *Informe. Los derechos de la infancia y la adolescencia en Chiapas*. Recuperado de: <http://www.oas.org/es/cidh/migrantes/docs/pdf/informe-migrantes-mexico-2013.pdf>
- UNICEF. (2014). *Informe Anual 2014, UNICEF México*. Recuperado de: [https://www.unicef.org/mexico/spanish/InformeAnualUnicef\(1\).pdf](https://www.unicef.org/mexico/spanish/InformeAnualUnicef(1).pdf)
- UNICEF. (2015). *Reporte Anual 2015. UNICEF México*. Recuperado de: https://www.unicef.org/mexico/spanish/UNICEFMX_15_low.pdf
- UNICEF. (2016). *Sueños rotos. La crisis de los refugiados y migrantes. La infancia en peligro*. Recuperado de: https://www.unicef.org/honduras/sue_os_rotos.pdf
- Unidad de Política Migratoria. (2016). *Síntesis Gráfica. Niñas, niños y adolescentes migrantes en situación migratoria irregular desde y en tránsito por México*. Recuperado de: http://www.politicamigratoria.gob.mx/work/models/SEGOB/Resource/2803/1/images/NNYA_Sintesis_2016.pdf
- Unidad de Política Migratoria. (2018). *Síntesis Gráfica. Niñas, niños y adolescentes migrantes en situación migratoria irregular, desde y en tránsito por México*. Recuperado de: http://www.politicamigratoria.gob.mx/work/models/SEGOB/Resource/2803/1/imagenes/NNYA_Sintesis_ene-junio2018.pdf
- WOLA. (2008). *The forgotten border. Migration & Human Rights at Mexico's Southern Border*. Recuperado de: <http://www.lawg.org/storage/documents/forgotten%20border.pdf>
- WOLA. (2011). *Un trayecto peligroso por México: violaciones a derechos humanos en contra de los migrantes en tránsito*. Recuperado de: <https://www.wola.org/es/analisis/un-trayecto-peligroso-por-mexico-violaciones-a-derechos-humanos-en-contra-de-los-migrantes-en-transito/>
- WOLA. (2015). *Informe de investigación. Un camino incierto Justicia para delitos y violaciones a los derechos humanos contra personas migrantes y refugiadas en México*. Recuperado de: https://www.wola.org/wp-content/uploads/2015/11/Un-camino-incierto_Nov2015.pdf
- WOLA. (2017). *Informe de investigación. La frontera sur de México: Seguridad, migración centroamericana y política estadounidense*. Recuperado de: <https://www.wola.org/wp-content/uploads/2017/06/WOLA-Frontera-sur-de-Mexico-2017.pdf>
- LIX legislatura, Cámara de diputados. (2005). *Lineamientos Constitucionales de la Política Exterior en México. Estudio Teórico Conceptual, de Antecedentes Constitucionales*,

Planes de Gobierno, de Derecho Comparado, de Iniciativas de reforma al Artículo 89 Constitucional, entre otros, y de Reforma del Estado. Recuperado de:
<http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spi/DPI-ISS-08-05.pdf>

LXI Legislatura, Cámara de diputados. (2009). *La migración infantil en México: un problema acuciante.* Recuperado de:
<http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spe/SPE-ISS-21-09.pdf>

Artículo de periódico online

Animal Político. (2015). Reportaje: Menores migrantes. México cierra las puertas a una generación que huye a la violencia. *Animal Político.* Recuperado de:
<https://readymag.com/animalpolitico/33897/3/>

Arce, Alberto. (2017, 30 de marzo). La Bestia: el método más barato y peligroso para llegar a Estados Unidos. *El Mundo.* Recuperado de:
<https://www.elmundo.es/papel/historias/2017/03/29/58dba4b2e2704ec26e8b4591.html>

Bocev, Pierre. (2001, 12 de septiembre). Attentats du 11 septembre: la nouvelleguerre. *Le Figaro.* Recuperado de: <http://www.lefigaro.fr/mon-figaro/2012/09/21/10001-20120921ARTFIG00527-attentats-du-11-septembre-la-nouvelle-guerre.php>

Corona, Sonia. (2018,24 de abril).Asesinados y disueltos en ácido los tres estudiantes de cine desaparecidos en Jalisco. *El País.* Recuperado de:
https://elpais.com/internacional/2018/04/24/mexico/1524532515_935757.html

Comas, José. (1985). El pueblo ocupó el vacío de poder dejado por el Gobierno. *El País.* Recuperado de:
https://elpais.com/diario/1985/09/24/internacional/496360816_850215.html

Crowley, Michael. (2014, 24 de febrero). Mexico's New Mission. *Time.* Recuperado de:
<http://content.time.com/time/magazine/article/0,9171,2165465-3,00.html>

D.Sehar, Michael y W. Peters Jeremy. (2014). Obama Asks for \$3.7 Billion to Aid Border. *New York Times.* Recuperado de: <https://www.nytimes.com/2014/07/09/us/obama-seeks-billions-for-children-immigration-crisis.html>

Echandi, Mariana. (2011). ACNUR da la bienvenida a la nueva legislación sobre refugiados de México. *ACNUR.* Recuperado de:
<https://www.acnur.org/noticias/noticia/2011/1/5aa142c910/268-acnur-da-la-bienvenida-a-la-nueva-legislacion-sobre-refugiados-de-mexico.html>

- El Universal. (2010, 26 de agosto). Masacre en San Fernando: Por negarse a ser sicarios los fusilaron. *La Vanguardia*. Recuperado de: <https://www.vanguardia.com.mx/masacreensanfernandopornegarseasersicarioslosfusilaron-540517.html>
- Flores, Raúl. (2012, 27 de noviembre). ONG da cifra de muertos en el sexenio de Calderón; Suman más de 100 mil. *Excelsior*. Recuperado de: <http://www.excelsior.com.mx/2012/11/27/nacional/871927>
- González, Enric (2001, 21 de septiembre). Bush advierte al mundo que 'quien no está con nosotros está contra nosotros'. El país. Recuperado de: https://elpais.com/diario/2001/09/21/internacional/1001023245_850215.html
- Grunwald, Michael. (2001, 12 de septiembre). "Terrorist Hijack 4 Airliners, Destroy World Trade Center, Hit Pentagon; Hundreds dead". *The Washington Post*. Recuperado de: <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2001/09/12/AR2005033107980.html>
- Herrera Beltrán Envidia, Claudia. (2006, 14 de diciembre). Anuncia Calderón que la frontera sur será cerrada a la delincuencia. *La Jornada*. Recuperado de: <http://www.jornada.unam.mx/2006/12/15/index.php?section=politica&article=016n1pol>
- Montes, Rocío. (2017, 16 de octubre). Muere el mexicano que tendió la mano a los perseguidos por Pinochet. *El País*. Recuperado de: https://elpais.com/internacional/2017/10/16/america/1508123806_317107.html
- Naïr, Sami. (2016, 24 de junio). Demografía y migraciones futuras. *El País*. Recuperado de: https://elpais.com/elpais/2018/06/22/opinion/1529684710_483678.html
- Nájar, Alberto. (2014, 04 de agosto). Los niños invisibles que cruzan todo México para llegar a EE.UU. *BBC Mundo*. Recuperado de: http://www.bbc.com/mundo/noticias/2014/08/140802_menores_mexico_eeuu_migracion_an
- ONU. (2018, 03 de agosto). *ONU reconoce violaciones a los derechos de la periodista Lydia Cacho*. Recuperado de: <http://www.onunoticias.mx/lydia-cacho-resolucion-agresion/>
- Redacción. (2015, 10 de septiembre). Los países que verdaderamente cargan con el peso de la migración siria. *BBC Mundo*. Recuperado de: http://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/09/150909_internacional_vecinos_siria_numeros_conflicto_interno_amv
- Relea, Francesc. (2007, 22 de julio). Aquellos niños, aquellos recuerdos. Enviados a Morelia (México) para salvarles de la Guerra Civil, se sienten por fin españoles de

primera. *El país*. Recuperado de:
https://elpais.com/diario/2007/07/22/domingo/1185076357_850215.html

Rojas, Alberto.(2016, 31 de enero).La Europa de los niños perdidos. *El Mundo*. Recuperado de:
<http://www.elmundo.es/internacional/2016/01/31/56ae41c6268e3e146e8b45b5.html>

The Guardian. (2001, 12 de septiembre).America under attack. *TheGuardian*. Recuperado de: <https://www.theguardian.com/theguardian/from-the-archive-blog/2011/jun/08/guardian190-september-11th-attacks-9-11>

The Economist. (2015). The Mexican morass. *The Economist*. Recuperado de:
<https://www.economist.com/the-americas/2015/01/22/the-mexican-morass>

Kleinfield, N.R.(2001, 12 de septiembre). “U.S. attacked. Hijacked Jets destroy twin towers and hit Pentagon in a day of terror” *The New York Times*. Recuperado de:
<http://www.nytimes.com/learning/general/onthisday/big/0911.html>

Peker, Emre. (2015, 02 de septiembre). Image of Drowned Syrian Boy on Turkish Beach Shocks World. *The Wall Street Journal*.Recuperado de:<http://www.wsj.com/articles/at-least-12-syrian-migrants-including-eight-children-drown-off-turkish-coast-1441213565>

Parkinson, Joe y David George-Cosh. (2015, 03 de septiembre). "Image of Drowned Syrian Boy Echoes Around World”. *Wall Street Journal*. Recuperado de:
<https://www.wsj.com/articles/image-of-syrian-boy-washed-up-on-beach-hits-hard-1441282847>

UNICEF (2018). Huracán Stan: el peor desastre sufrido por Centroamérica y México desde 1998. *UNICEF*. Recuperado de: <https://www.unicef.es/noticia/huracan-stan-el-peor-desastre-sufrido-por-centroamerica-y-mexico-desde-1998>

Comunicados oficiales

Banco Mundial. (2015, 18 de diciembre.) *Comunicado de prensa. Migración internacional en su máximo histórico*. Banco Mundial. Recuperado de:
<http://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2015/12/18/international-migrants-and-remittances-continue-to-grow-as-people-search-for-better-opportunities-new-report-finds>

Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (2018). *Mensaje de la ONU-DH con ocasión del octavo aniversario de la masacre de San Fernando, Tamaulipas, el 24 de agosto*.Recuperado de:
http://hchr.org.mx/images/Comunicados/2018/20180823_ComPrensa_SanFernando.pdf

Presidencia Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2001). *Comunicado de prensa n° 14/01. visita de la CIDH a México para seguimiento de casos*. Recuperado de: <http://www.cidh.org/Comunicados/Spanish/2001/14-01.htm>

Presidencia de la República, Ernesto Zedillo Ponce de León (1994, 1 de diciembre). *Después de rendir protesta como Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, el doctor Ernesto Zedillo Ponce de León pronunció un mensaje de toma de posesión*. Recuperado de: <http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/disc/dic94/01dic94-2.html>

Presidencia de la República, Ernesto Zedillo Ponce de León (1994, 14 de diciembre). *Mensaje del Presidente de la República (Conflicto Chiapas). Con el propósito de establecer el diálogo en el conflicto chiapaneco, el doctor Ernesto Zedillo Ponce de León desde el salón Venustiano Carranza de la residencia oficial de Los Pinos, envió un mensaje al pueblo de México a través de medios masivos de comunicación*. Presidencia de la República. Recuperado de: <http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/disc/dic94/14dic94.html>

Presidencia de la República, Ernesto Zedillo Ponce de León (1995, 30 de octubre). *El Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León encabezó la ceremonia en la que le fue presentado el Programa Nacional de Acción en Favor de la Infancia 1995-2000 (PNAFI), que tuvo lugar en el salón Adolfo López Mateos, de la residencia oficial de Los Pinos*. Presidencia de la República. Recuperado de: <http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/disc/oct95/30oct95.html>

Presidencia de la República, Vicente Fox Quesada (2002, 01 de julio). *El Presidente Fox recibió a la Alta Comisionada de la ONU para Derechos Humanos, Mary Robinson*. Recuperado de: <http://fox.presidencia.gob.mx/actividades/?contenido=3306>

Presidencia de la República, Felipe Calderón Hinojosa (2006, 01 de diciembre). *Palabras al pueblo de México desde el Auditorio Nacional*. Recuperado de: <http://calderon.presidencia.gob.mx/2006/12/palabras-al-pueblo-de-mexico-desde-el-auditorio-nacional/>

Presidencia de la República, Enrique Peña Nieto (2018, 25 de septiembre). *Mensaje a medios que ofreció el Presidente, Enrique Peña Nieto, sobre el Pacto Mundial para Migración Segura, Ordenada y Regular (PMM)*. Recuperado de: <https://www.gob.mx/presidencia/prensa/mensaje-a-medios-que-ofrecio-el-presidente-enrique-pena-nieto-sobre-el-pacto-mundial-para-migracion-segura-ordenada-y-regular-pmm?idiom=es>

Relatoría Especial sobre trabajadores migratorios y miembros de sus familias (RE migrantes CIDH). (2011, 02 de agosto). *La Relatoría sobre los Derechos de los Migrantes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos culmina su visita a México*. Recuperado de:

<http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2011/082.asp>SEGOB. (2015). Se crea la coordinación para la atención integral de la Frontera Sur. Recuperado de: <https://www.gob.mx/inm/articulos/se-crea-la-coordinacion-para-la-atencion-integral-de-la-migracion-en-la-frontera-sur-8604?idiom=es>

Secretaría de Relaciones Exteriores. (2017). México es electo como miembro del Consejo de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas, para el periodo 2018-2020. Recuperado de: <https://mision.sre.gob.mx/onu/index.php/avisos/711-mexico-es-electo-como-miembro-del-consejo-de-derechos-humanos-de-la-organizacion-de-las-naciones-unidas-para-el-periodo-2018-2020>

The White House. (2001, 20 de septiembre). *Discurso del Presidente George W. Bush ante una Sesión Conjunta del Congreso y el pueblo estadounidense*. Oficina del Secretario de Prensa. Recuperado de: <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2001/09/20010920-8.es.html>

Seminarios y talleres

Berumen Sandoval, Salvador (2017, 09 de junio). Presentación: Realidades y retos de la política y la normatividad migratoria. *Seminario de Actualidad y Retos de la Ley de Migración en México*. ITESO-KAS. Guadalajara, Jalisco.

Castillo Flores, Edgar Manuel. (2010, 27-29 de octubre). Mesa: Historia y Migraciones. *II Jornadas Políticas migratorias, justicia y ciudadanía*. UCM. Madrid, España.

Konrad Adenauer Stiftung (KAS). (2009). La Política de derechos humanos en México. Balance de la última década (1998-2008). *Seminario Balance de la última década (1998-2008)*. Recuperado de: http://www.kas.de/wf/doc/kas_17294-1522-4-30.pdf?090828012428

Vargas López, Mónica. (2008). La atención a la infancia migrante no acompañada. El caso de México programa interinstitucional de atención a menores fronterizos". *Diálogo internacional sobre la migración. Taller intermedio. Encauzar la migración de retorno-Estudio por casos*. Recuperado de: https://www.iom.int/jahia/webdav/shared/shared/mainsite/microsites/IDM/workshops/managing_return_migration_042108/presentations_speeches/infancia_migranta.pdf

Sandoval Palacios, Juan Manuel. (2001). El Plan Puebla-Panamá Como Regulador de la Migración Laboral Centroamericana y del Sur-Sureste de México. *Seminario Permanente de Estudios Chicanos y de Fronteras (DEAS-INAH)*. Recuperado de: <http://red.pucp.edu.pe/ridei/files/2011/08/96.pdf>

Senado de la República. (2015). *Conversatorio sobre Sistemas Nacionales de Protección de Derechos a la Infancia y adolescencia. Emitido en directo el 02 de julio de 2015.* Recuperado de: https://www.youtube.com/watch?v=qs3o-B_baoQ&t=5017s

(1989). *Jornada Internacional consecuencias psicosociales de las migraciones y el exilio* (1a. ed.). México: UAM.

Multimedia

WhoisDayani Cristal?: García Bernal, Gael y Marc Silver. (Pulse). (2014).

Tesis de grado online

Silva Quiroz, Yolanda. (2014). *Transmigración de centroamericanos por México: su vulnerabilidad y sus derechos humanos. Tesis para obtener el grado de Doctora en Ciencias Sociales con especialidad en estudios regionales.* Colegio de la Frontera Norte.

Ruiz Ágil, Gabriela (2012). *Rediseño del Grupo Beta en el Estado de Baja California* (Tesis que se presenta para obtener el grado de Maestro en Administración Pública. Universidad Autónoma de Baja California). Recuperado de: https://www.academia.edu/7235556/Redise%C3%B1o_del_Grupo_Beta_en_el_Estado_de_Baja_California

Referencia a páginas web

Alianza MX: Ririki Intervención Social S.C. Alianza por los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes en México. (2012). *Niños, Niñas y Adolescentes Migrantes No Acompañados en México: Reporte para la discusión “Los derechos de los niños en el contexto de migración internacional” para el Día de la Discusión General el 28 de Septiembre de 2012* México, Recuperado de: <http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CRC/Discussions/2012/Submissions/AlianzaMX.pdf>

Alto Comisionado para los Derechos Humanos (2018). Los migrantes y los derechos humanos. Recuperado de: http://ap.ohchr.org/documents/dpage_s.aspx?m=129

Appleseed. (2011). *Niños en la frontera: evaluación, protección y repatriación de niños, niñas y adolescentes mexicanos sin compañía.* México. Fundación Appleseed México AC. Recuperado de: <http://www.appleseedmexico.org/ninos-en-la-frontera-evaluacion-proteccion-y-repatriacion-de-ninos-ninas-y-adolescentes-mexicanos-sin-compania/>

Arias, Karina y Pino, Gonzalo. (2014). *Resumen: Reforma Migratoria en México.* INEDIM, Instituto de Estudios y Divulgación sobre Migración A.C. Recuperado de:

<http://www.estudiosdemigracion.org/inedim2013/documentosypub/otros/cronograma/index.html>

Centro de Derechos Humanos Fray Francisco de Vitoria. (CDHFFV). Recuperado de: <http://derechoshumanos.org.mx/>

Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro (Centro Prodh).(2018). *¿Quiénes somos?* Recuperado de: <http://www.centroprodh.org.mx/>

Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV). (2018). *México inicia proceso de reparación integral del daño a víctimas ecuatorianas de la masacre de San Fernando*. Recuperado de: <https://www.gob.mx/ceav/prensa/mexico-inicia-proceso-de-reparacion-integral-del-dano-a-victimas-ecuatorianas-de-la-masacre-de-san-fernando>

Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, A.C. Recuperado de: <http://cmdpdh.org/quienes-somos/>

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2018). Relatorías y Unidades temáticas. Recuperado de: <http://www.oas.org/es/cidh/mandato/relatorias.asp>

Conferencia Regional de Migración. (2018). *Bienvenido a la Conferencia Regional sobre Migración*. Recuperado de: <http://www.crmsv.org/>

CIA. (2017). *The World Factbook*. Central Intelligence Agency. Recuperado de: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/au.html>

CINU. (2016). *ONU cifra en 244 millones los migrantes que viven fuera de su país 2016*. Centro de Información de las Naciones Unidas| México, Cuba y República Dominicana. Recuperado de: <http://www.cinu.mx/noticias/mundial/onu-cifra-en-244-millones-los-/>

CONAPO. (2015). *Consulta los últimos datos de Migración Mundial, 2015*. Consejo Nacional de Población. Recuperado de: <https://www.gob.mx/conapo/articulos/consulta-los-ultimos-datos-de-migracion-mundial-2015?idiom=es>

Derechos de la Infancia (DI). (2018). *Planes y programas para la infancia en México*. Recuperado de: http://www.derechosinfancia.org.mx/Politica/pp_planes_1.htm

END immigration detention for children. (2015). *México en foco. México cuenta con el centro de detención migratoria más grande de América Latina*. END immigration detention for children. Recuperado de: https://endchilddetention.org/es/essential_grid/mexico/

- Global Commission on International Migration (GCIM). (2004). Members of the Global Commission on International Migration. Recuperado de:
https://www.iom.int/jahia/webdav/site/myjahiasite/shared/shared/mainsite/policy_and_research/gcim/GCIM_Members.pdf
- Movimiento Migrante Mesoamericano. (2016). *México deportó 9,222 menores migrantes a Honduras en 2016*. Movimiento Migrante Mesoamericano. Recuperado de:
<https://movimientomigrantemesoamericano.org/2016/12/21/mexico-deporto-a-9222-menores-migrantes-a-honduras-en-2016/>
- OHCHR. (2018). *Visitas a los países de los procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos desde 1998*. Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos. Recuperado de:
<https://spinternet.ohchr.org/Layouts/SpecialProceduresInternet/ViewCountryVisits.aspx?Lang=sp&country=MEX>
- OIM. (2006). *Términos clave de la Migración*. Organización Internacional para las Migraciones. Recuperado de: <https://www.iom.int/es/los-terminos-clave-de-migracion>
- OIM México. (2018). *Misión en México*. Recuperado de: <http://oim.org.mx/mision-en-mexico/>
- PGR. (2018). ¿Conoces el protocolo de Palermo?. Recuperado de:
<https://www.gob.mx/pgr/articulos/conoces-el-protocolo-de-palermo>.
- PREP. (2006). *Programa de Resultados Electorales Preliminares*. Elecciones 2006. Recuperado de: <http://prep2006.ife.org.mx/PREP2006/prep2006.html>
- PREP. (2012). *Programa de Resultados Electorales Preliminares*. Elecciones 2012. Recuperado de:
<https://prep2012.ife.org.mx/prep/NACIONAL/PresidenteNacionalVPC.html>
- Red Internacional de Derechos Humanos. (2018). *Nuestros Miembros*. Recuperado de:
https://www.escri-net.org/es/miembros?field_country_tid=2438
- Relatoría Especial de los Derechos de los Migrantes (RE migrantes, CIDH). (2018). *Relatoría sobre los derechos de los migrantes*. Recuperado de:
<http://www.oas.org/es/cidh/migrantes/default.asp>
- Reyes Sanabria, Héctor. INM. (2014). *III. Extranjeros presentados y devueltos*. Secretaría de Gobernación. Recuperado de:
http://www.gobernacion.gob.mx/es_mx/SEGOB/Extranjeros_alojados_y_devueltos_2014

SCJN. (2011). *Tratados internacionales de los que el Estado Mexicano es parte en los que se reconocen derechos humanos*. Recuperado de: <http://www2.scjn.gob.mx/red/constitucion/TI.html>

Secretaría de Relaciones Exteriores. (2018). *Visitas a México de los mecanismos internacionales*. Recuperado de: <https://www.gob.mx/sre/acciones-y-programas/visitas-a-mexico-de-los-mecanismos-internacionales>

SEGOB. (2016). *Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes #SIPINNA*. Recuperado de: <https://www.gob.mx/segob/documentos/sistema-nacional-de-proteccion-integral-de-ninas-ninos-y-adolescentes-sipinna>

SEGOB-Unidad Política Migratoria. (2015). *Menores Migrantes-Resumen estadístico mensual, diciembre 2015*. Secretaría de Gobernación. Recuperado de: [http://www.politicamigratoria.gob.mx/work/models/SEGOB/Resource/2473/2/imagenes/menores%20migrantes%20resumen%20dic%202015%2006042016\(1\).pdf](http://www.politicamigratoria.gob.mx/work/models/SEGOB/Resource/2473/2/imagenes/menores%20migrantes%20resumen%20dic%202015%2006042016(1).pdf)

Sistema Integral de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes (SIPINNA). (2017). *Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes: ¿ya la conoces?* Recuperado de: <https://www.gob.mx/sipinna/articulos/ley-general-de-los-derechos-de-ninas-ninos-y-adolescentes-ya-la-conoces-107204?idiom=es>

Sin Fronteras I.A.P. (2018). *Objetivos estratégicos*. Recuperado de: https://sinfronteras.org.mx/?page_id=1010

Secretaría de Relaciones Exteriores (S.R.E.). (2018). *Presencia histórica de México en la ONU*. Recuperado de: <https://mision.sre.gob.mx/onu/index.php/meo/presencia-historica>

UNESCO México. (2017). *México y las Naciones Unidas*. UNESCO. Recuperado de: <http://www.unesco.org/new/es/mexico/communities/united-nations-system-in-mexico/mexico-to-the-united-nations/>

UNICEF. (2018). *UNICEF por los derechos de la niñez migrante*. Recuperado de: https://www.unicef.org/mexico/spanish/proteccion_12170.htm

University of California Hastings College of the Law y Universidad Nacional de Lanús. (2015). *Niñez y Migración en Centro y Norte América: causas, políticas, prácticas y desafíos*. Centerfor Gender and Refugees Studies. Recuperado de: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2015/9927.pdf?view=1>

U.S. Homeland Security Department. (2017). *Public Organizational Chart*. U.S. Homeland Security Department. Recuperado de: <https://www.dhs.gov/sites/default/files/publications/Public%20Org%20Charts%202017.08.15.pdf>

Cuadros:

Animal Político. (2014). *Peña Nieto pone en marcha el Programa Frontera Sur.*

Recuperado de: <https://www.animalpolitico.com/2014/07/en-esto-consiste-el-programa-que-protegera-a-migrantes-que-ingresan-a-mexico/>

Comité de los Derechos del Niño. (2018). *Observaciones Generales del Comité de los Derechos del Niño.* Recuperado de: <https://www.unicef.org/ecuador/UNICEF-ObservacionesGeneralesDelComiteDeLosDerechosDelNino-WEB.pdf>

Conferencia Regional sobre Migración (XII edición, 2007). *Lineamientos Regionales para la Protección Especial en Casos de Repatriación de Niños, Niñas y Adolescentes Víctimas de Trata de Personas.* Estados Unidos. Recuperado de: <http://www.corteidh.or.cr/sitios/Observaciones/11/Anexo25.pdf>

Conferencia Regional sobre Migración (XIV edición, 2009). *Lineamientos Regionales para la Atención de Niños, Niñas y Adolescentes No Acompañados en Casos de Repatriación.* Guatemala. Recuperado de: <http://www.corteidh.or.cr/sitios/Observaciones/11/Anexo24.pdf>

Conferencia Regional sobre Migración (XV edición, 2010). Recuperado de: <http://www.rcmvs.org/es/eventos/xv-conferencia-regional-sobre-migracion>

Conferencia Regional sobre Migración (XVIII edición, 2013). *Lineamientos regionales para la identificación preliminar de perfiles y mecanismos de referencia de poblaciones migrantes en condiciones de vulnerabilidad.* Costa Rica. Recuperado de: <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/MHR/ReportLargeMovements/AlianzaAmericas.pdf>

Conferencia Regional sobre Migración (XIX edición, 2014). *Hacia un mecanismo regional de protección integral de la niñez y adolescencia migrante y refugiada.* Nicaragua. Recuperado de: http://www.crmsv.org/sites/default/files/publicaciones/mecanismo_regional_foll_eto_web_esp.pdf

Conferencia Regional sobre Migración (XXI edición, 2016). *Lineamientos Regionales de Actuación para la Protección Integral de la Niñez y Adolescencia en el Contexto de la Migración.* Honduras. Recuperado de: <http://www.programamesoamerica.iom.int/sites/default/files/lineamientos-regionales-ninez-2016.pdf>

Convención sobre los Derechos del Niño. (2005). *Observación General N° 6 (2005) Trato de los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen* Recuperado de:

<http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2005/3886.pdf?file=fileadmin/Documentos/BDL/2005/3886>

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (1999). *Opinión Consultiva OC-16/99 El derecho a la información sobre la asistencia consular en el marco de las garantías del debido proceso legal (Consultada por los Estados Unidos Mexicanos)*. Recuperado de: http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_16_esp.pdf

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2002). *Opinión Consultiva OC-17/02 Condición jurídica y derechos humanos del niño*. Recuperado de: http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_17_esp.pdf

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2003). *Opinión Consultiva OC-18/03*. Recuperado de: <http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2003/2351.pdf?view=1>

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2014). *Opinión Consultiva oc-21/14 que emite la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 19 de agosto de 2014 solicitada por la República Argentina, la República Federativa de Brasil, la República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay*. Recuperado de: <http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2014/9758.pdf>

Diario Oficial de la Federación. (2018). *Consulta por fecha*. Recuperado de: <https://www.dof.gob.mx/>

Foro Global de Migración y Desarrollo. *Librería de documentos*. Recuperado de: <https://gfmd.org/docs>

Instituto Mexicano de Derechos Humanos. (2014) *¿Programa Nacional de Derechos Humanos para desarrollar una política de Estado?* Recuperado de: <http://imdhd.org/prensa-opinion-detalle.php?id=10168>

Instituto de Estudios y Divulgación sobre Migración A.C. (INEDIM). (2018) *Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo (FMMD) 2010*. Recuperado de: <https://www.estudiosdemigracion.org/foro-global-sobre-migracion-y-desarrollo/>

Instituto de Estudios y Divulgación sobre Migración A.C. (INEDIM). (2018) *Conferencia Regional de Migración (CRM) 2010*. Recuperado de: <https://www.estudiosdemigracion.org/conferencia-regional-sobre-migracion-crm/>

Organización de Estados Americanos. (2018). *Tratados multilaterales*. Recuperado de: http://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados_multilaterales_interamericanos.asp

Organización Internacional del Trabajo. (1999). *Convenio 182 sobre las peores formas de trabajo infantil y la Acción inmediata para su eliminación*. Recuperado de:

https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312327

Organización de Naciones Unidas. (2018). *Los Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos* Recuperado de:

<https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CoreInstruments.aspx>

París, María Dolores; Diana Peláez y René Zenteno. (2014). *Procesos de Alojamiento y devolución de niños, niñas y adolescentes no acompañados*. (p 12-14). COLEF. Recuperado de: <http://imumi.org/attachments/2014/nna-migrantes.pdf>

Proyecto Mesoamérica. (2018). *Programa mesoamericano de integración y desarrollo*. Recuperado de: <http://www.proyectomesoamerica.org/index.php>

Secretaría de Gobernación, UNICEF, ACNUR, COMAR. (2016). *Protocolo de evaluación inicial para la identificación de indicios de necesidades de protección internacional en niñas, niños y adolescentes no acompañados o separados*. Recuperado de: <http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2016/10855.pdf?file=fileadmin/Documentos/Publicaciones/2016/10855>

Secretaría de Relaciones Exteriores, UNICEF. (2015). *Protocolo para la atención consular a NNA migrantes no acompañados*. Recuperado de: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/109334/Protocolo_ESP.pdf

Senado de la República. (2016). *Gaceta: LXIII/1PPR-2/60182. Turnada a la segunda comisión de trabajo. Punto de acuerdo, por el cual se exhorta a la S.R.E. a impulsar una estrategia multilateral que disminuya el fenómeno creciente de la migración infantil y adolescente no acompañada, suscrita por senadores del grupo parlamentario del PRI*. Recuperado de: <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=cp&mn=4&id=60182>

Sistema Nacional DIF. (2018). *Modelo de Prevención de la Migración Infantil y Adolescente No Acompañada: Promoción de la Permanencia en sus Comunidades de Origen*. Recuperado de: <https://www.gob.mx/difnacional/documentos/modelo-de-prevencion-de-la-migracion-infantil-y-adolescente-no-acompanada-promocion-de-la-permanencia-en-sus-comunidades-de-origen>

Sistema Nacional DIF, UNICEF. (2016). *Guía práctica para la protección y restitución de derechos de NNA*. Recuperado de: https://www.unicef.org/mexico/spanish/MX_GuiaProteccion.pdf

Sistema Nacional DIF, OIM. (2015). *Protocolo de atención para NNA migrantes no acompañados o separados que se encuentran albergados en Módulos y Albergues*. Recuperado de: http://migracion.iniciativa2025alc.org/download/09MX19_Protocolo_Albergues.pdf

Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (2005). *Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones*. Recuperado de: <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/remedyandrepairation.aspx>

Sistema Nacional DIF. (2006). *La Atención a la Infancia Migrante No Acompañada El caso de México Programa Interinstitucional de Atención a Menores Fronterizos*. Recuperado de: https://www.iom.int/jahia/webdav/shared/shared/mainsite/microsites/IDM/workshops/managing_return_migration_042108/presentations_speeches/infancia_migranta.pdf

Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2012). *Tratados internacionales de los que el Estado Mexicano es parte en los que se reconocen derechos humanos*. Recuperado de: <http://www2.scjn.gob.mx/red/constitucion/TI.html>

United Nations Treaty Collection. (2018). *Multilateral Treaties Deposited with the Secretary-General*. Recuperado de: <https://treaties.un.org/Pages/Treaties.aspx?id=4&subid=A&clang=en>