

PROPUESTAS DEL COMITÉ COORDINADOR DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DEL PROGRAMA NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS* RELATIVAS A LA PROTECCIÓN DE LA POBLACIÓN MIGRANTE Y LOS REFUGIADOS

Presentación

El Comité Coordinador de Seguimiento y Evaluación (Comité) del Programa Nacional de Derechos Humanos (PNDH) es una instancia mixta creada como mecanismo de evaluación permanente de la política nacional en el tema¹. En cumplimiento de su mandato, el Comité elaboró su Primer Informe en noviembre de 2006², el cual contiene un amplio conjunto de recomendaciones sobre todas las temáticas abordadas en el PNDH. La presente ponencia incluye, de manera enunciativa más no limitativa, las recomendaciones del informe relativas a la protección de la población migrante y los refugiados.

En el contexto de la consulta para la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, cabe destacar tres recomendaciones generales del informe:

Recomendación 1. Carácter Prioritario y Estratégico del PNDH. El PNDH debe ser prioritario y estratégico, sus líneas de acción deben ser orientadoras de los programas sectoriales, regionales, especiales e institucionales, en lo que se refiere a la incorporación de la perspectiva de derechos humanos y su impacto, tomando en cuenta las obligaciones generales de respetar, promover, proteger y garantizar los derechos humanos. Se considera necesario que el Plan Nacional de Desarrollo integre un apartado específico sobre acciones en derechos humanos que además de considerarlas prioritarias, deberán reflejarse de manera transversal en los correspondientes programas sectoriales, regionales, especiales e institucionales, de las instituciones públicas federales y de las entidades federativas. El Comité recomienda

* Este documento se presenta por parte de la sección de sociedad civil y academia del CCSE que está constituida por: Centro de Derechos Humanos "Fray Francisco de Vitoria, O.P." A.C.; Centro Nacional de Comunicación Social, CENCOS; Iniciativa Ciudadana y Desarrollo Social, Incide Social, A.C.; Visión Mundial de México, A.C.; Católicas por el Derecho de Decidir, A.C.; Red por los Derechos de la Infancia en México (REDIM) y el Programa de Derechos Humanos de la Universidad Iberoamericana, Ciudad de México. El presente resumen fue elaborado por el Programa de Derechos Humanos de la Universidad Iberoamericana, Ciudad de México.

¹ SEGOB. *Programa Nacional de Derechos Humanos*. 2004, pág. 322.

² Comité Coordinador de Seguimiento y Evaluación. *Primer Informe de Evaluación del Programa Nacional de Derechos Humanos*. noviembre 2006.

crear sinergias para generar políticas públicas que atiendan los temas de manera integral y evitar duplicidades y contradicciones.

Recomendación 3: Pendientes Nacionales en Materia de Derechos Humanos. El Comité sugiere atender las recomendaciones y observaciones nacionales e internacionales hechas a México. Adicionalmente, el PNDH deberá abordar otros temas relevantes³ en materia de derechos humanos, que no contempla la versión actual.

Recomendación 10: Participación de la Sociedad Civil. El Comité recomienda llevar a cabo una revisión de los mecanismos de interlocución de la sociedad civil con los tres poderes del Estado para la definición de políticas públicas.⁴ Esta revisión debe incluir los temas, los participantes y las modalidades para alcanzar acuerdos, establecer compromisos y darles seguimiento.⁵ Significa también resolver el asunto del reconocimiento de los interlocutores sociales y civiles, para lo cual es necesario avanzar en la legislación que norma la participación ciudadana en las decisiones de política pública.

Finalmente, con objeto de fortalecer los mecanismos de participación de la sociedad civil en la elaboración, implementación, seguimiento y evaluación de políticas públicas, se recomienda preservar y fortalecer a la Comisión de Política Gubernamental en materia de Derechos Humanos y al Comité, que constituyen instancias inéditas de seguimiento y evaluación de derechos humanos. Es precisamente a través de sus estudios y recomendaciones que puede asegurarse la continuidad de la política de

³ De manera enunciativa pero no limitativa se identifican: trata de personas, salud sexual y reproductiva, personas con preferencia sexual distinta a la heterosexual, salud mental, reparación del daño y seguridad social.

⁴ Esto a partir del derecho a la participación reconocido, entre otros, en el:

-Artículo 26 de la Constitución Mexicana: "Los fines del proyecto nacional contenidos en esta constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo (...) La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo."

-Artículo 6 de la Carta Democrática Interamericana: "La participación de la ciudadanía en las decisiones relativas a su propio desarrollo es un derecho y una responsabilidad. Es también una condición necesaria para el pleno y efectivo ejercicio de la democracia. Promover y fomentar diversas formas de participación fortalece la democracia."

-Artículo 4 de la Ley de Planeación: "Es responsabilidad del Ejecutivo Federal conducir la planeación nacional del desarrollo con la participación democrática de los grupos sociales, de conformidad con lo dispuesto en la presente ley."

⁵ Ver OCDE. *Nota de Política Pública sobre Gestión Pública: Implicar a los Ciudadanos en la Elaboración de Política: Información, Consultas y Participación Pública*. Comité PUMA. Nota de políticas públicas número 10. París, julio de 2001.

Estado en la materia, ya que constituyen una estructura que incorpora a todos los poderes y órdenes de gobierno, con la participación de la sociedad civil.

A continuación se presenta una exposición de la problemática marco de la población migrante y los refugiados en México, así como recomendaciones generales contenidas en el Informe sobre los siguientes temas: Protección a Desplazados Internos y Trata de Personas.

Problemática General

Población Migrante y Refugiados

El fenómeno migratorio en México es complejo y multidimensional ya que es un país de origen, tránsito y destino de población migrante. Tan sólo de 2002 a 2004, se estima que la pérdida poblacional por emigración de personas de nacionalidad mexicana a los Estados Unidos de América fue de alrededor de 1.6 millones de personas.⁶ Como país de destino, México registró en 2005 a más de 72 mil personas de nacionalidad distinta a la Mexicana, tanto visitantes temporales, como residentes⁷. En cuanto al tránsito de población migrante, un buen indicador de la importancia de estos flujos son las más de 200,000 personas indocumentadas que fueron aseguradas por las autoridades mexicanas durante el 2005.⁸

Esta dinámica coloca a México frente a diversos retos en materia de derechos humanos. Por un lado, México debe proteger los derechos del emigrante, no sólo mediante la defensa de sus derechos en el exterior sino generando asimismo, mejores condiciones de vida que faciliten la permanencia del potencial migrante en su lugar de origen. Por otro lado, México debe trabajar por brindar a las personas extranjeras que se encuentra dentro del país, aquello que demanda para los mexicanos y mexicanas fuera de él. Se debe establecer un marco normativo que garantice el ejercicio de los derechos humanos de todas las personas extranjeras en México, independientemente de si se encuentran en situación regular o irregular.

⁶ Fuente: Migración mexicana hacia Estados Unidos, CONAPO: http://www.conapo.gob.mx/mig_int/03.htm

⁷ Compuestos por 25,093 viajeros internacionales, 2,243 personas extranjeras registradas como residentes y 45,500 trabajadores agrícolas temporales guatemaltecos.

Fuente: El INM en números: <http://www.inm.gob.mx/imagenes/comunicacion/presentaciones/INMparte2enedic06.swf>

⁸ Fuente: El INM en números, *op. cit.*

En este sentido, el mayor reto se presenta en los movimientos de tránsito de personas migrantes dentro del territorio, particularmente en las entidades federativas más cercanas a la frontera sur. Los cientos de miles de personas migrantes, principalmente centro y sudamericanas, que cruzan la frontera sur anualmente, enfrentan especial vulnerabilidad ante posibles abusos y discriminación. Con frecuencia sufren extorsiones, asaltos, intimidación, abuso sexual y detenciones arbitrarias, por parte de corporaciones policíacas o de bandas delictivas como la “mara salvatrucha”.

Si bien México ratificó el 8 de marzo de 1999 la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familias (en vigor desde el 1° de julio de 2003), el país aún no cuenta con la capacidad suficiente para cumplir con todas sus disposiciones. “No todos los programas nacionales y las leyes en materia migratoria cubren las obligaciones que el gobierno mexicano ha adquirido en tratados internacionales”.⁹

Asimismo, es necesario revisar y actualizar la Ley General de Población de forma que refleje ya no la realidad de 1972, año en que se publicó, sino la realidad migratoria del México actual. Esto debe ir acompañado de acciones para sensibilizar y capacitar en materia de derechos humanos a los servidores públicos, especialmente aquellos que tienen contacto con la población migrante.

Refugio

México tienen una fuerte tradición de refugio que se ve reflejada en eventos históricos como la llegada del exilio español durante la Guerra Civil de los años 30, el arribo de exiliados de las dictaduras latinoamericanas en los años 60 y 70 y el recibimiento de refugiados guatemaltecos en la década de los 80. Esta última entrada propició la creación de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR), organización que coordinó su repatriación voluntaria al finalizar el conflicto en Guatemala y la integración al territorio de quienes optaron por permanecer en México.

No obstante, no es sino hasta el año 2000 que México adopta los principales instrumentos internacionales de protección a refugiados: La Convención sobre el

⁹ *Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México*. OACNUDH, 2003, pág. 174.

Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967. Hasta entonces la llegada de refugiados en México se había manejado de forma *ad hoc*.

A partir del 2002, se estableció un proceso mediante el cual la COMAR recibe las solicitudes de refugio individuales y en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores, el Instituto Nacional de Migración, el ACNUR y representantes de la sociedad civil, se analizan las peticiones para posteriormente ser resueltas por un órgano intersecretarial. Sin embargo, siguen presentándose inconsistencias entre la legislación de origen nacional con la internacional. La Ley General de Población y su reglamento no reconocen ni observan estrictamente lo establecido por los acuerdos internacionales firmados por México. Además, “establecen disposiciones que restringen un efectivo procedimiento en las solicitudes de asilo, ya que no son procedimientos ágiles y eficaces”.¹⁰

Otra problemática importante, es la falta de conocimiento que en general se tienen en México con respecto a los nuevos compromisos internacionales adoptados en materia de refugiados. Esto puede provocar situaciones de discriminación que limiten la integración y protección de los refugiados. Por ello es necesario realizar esfuerzos de información, capacitación y difusión a fin de sensibilizar tanto a la sociedad como a los servidores públicos sobre el tema del refugio.

Desplazados Internos

Se define como desplazadas a todas aquellas personas o grupos de personas que –sin cruzar fronteras internacionales- se ven forzadas a huir de su lugar de residencia, particularmente como resultado de o para evitar los efectos de situaciones de violencia generalizada o de violaciones de los derechos humanos¹¹.

En México no se cuenta con estadísticas oficiales sobre desplazo, pero se estima que existen entre 3 mil y 21 mil desplazados internos¹². Cabe señalar que en la mayoría de los casos se trata de mujeres, menores de edad y adolescentes lo que añade un mayor nivel de vulnerabilidad a su situación.

¹⁰ CCSE. *Primer Informe de Evaluación del Programa Nacional de Derechos Humanos*. 2006, págs. 135.

¹¹ De acuerdo con la definición del Representante del Secretario General de las Naciones Unidas para las Personas Internamente Desplazadas, Dr. Francis M. Deng.

¹² *Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México*. OACNUDH, 2003, pág. 170.

Al igual que los refugiados, las poblaciones desplazadas pueden enfrentar discriminación, abusos e inseguridad. “Generalmente, sus condiciones de vida están por debajo de los mínimos aceptables y muchos de ellos tienen acceso muy limitado a los servicios esenciales de alimentación, medicina, alojamiento adecuado, actividades productivas, empleo y educación”.

Trata de Personas

La trata de personas es “la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o para beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación”.¹³

En el año 2003, México ratificó la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (Convención de Palermo) y sus tres protocolos, entre ellos el referente a la Trata de personas. Sin embargo, aún es necesario llevar a cabo las reformas legislativas en esta materia.

Dado que México es país de origen, tránsito y destino, la población migrante en el país es especialmente vulnerable a la trata de personas con fines de explotación sexual o laboral. México enfrenta tanto trata fronteriza, como trata interna, de mujeres, niñas, niños y adolescentes víctimas de la explotación sexual.

De acuerdo con el Informe sobre la trata de personas publicado en abril de 2006 por la Oficina de Naciones Unidas para las Drogas y el Crimen, “México tiene una clasificación alta a nivel mundial como país de origen de la trata de personas, pues ocupa el quinto lugar en América Latina, después de Brasil, Colombia, Guatemala y República Dominicana, y está entre los primeros 28 a escala mundial”.¹⁴

¹³ *Protocolo Adicional para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños*, citado en el CCSE. *Primer Informe de Evaluación del Programa Nacional de Derechos Humanos*. 2006, pág. 138.

¹⁴ CCSE. *Primer Informe de Evaluación del Programa Nacional de Derechos Humanos*. 2006, págs. 139.

Recomendaciones por Tema

Protección de la Población Migrante y los Refugiados

1. Revisar las normas que regulan la materia migratoria y de refugiados tomando en cuenta el carácter transversal del tema y a la luz de los estándares internacionales de derechos humanos.
2. Revisar las competencias de las distintas autoridades que participan en la detención, verificación y aseguramiento de la población migrante y refugiados, así como mejorar continuamente las condiciones de las estaciones migratorias con base en los estándares internacionales de derechos humanos.
3. Remitir a las niñas, niños y adolescentes migrantes a centros especiales de atención, sin separarlos de sus acompañantes.
4. Mejorar la ejecución de los procedimientos migratorios bajo supuestos de transparencia, eficacia y respetuosa de los derechos humanos.
5. Acordar los mecanismos de diálogo y cooperación entre las dependencias y la sociedad civil en temas de migración y refugio, así como fortalecer los espacios de diálogo existentes.
6. Mejorar el acceso a la información y la difusión sobre el fenómeno migratorio y de refugio hacia la sociedad en general.
7. Elaborar de manera conjunta un calendario de capacitación anual entre la Administración Pública Federal y la sociedad civil sobre los derechos humanos de los y las migrantes y refugiados.
8. Fortalecer la coordinación entre el Instituto Nacional de Migración y la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados para la atención de solicitudes de asilo.
9. Fomentar la coordinación entre las dependencias del Gobierno Federal y los tres niveles de gobierno para garantizar el derecho a presentar la solicitud de la condición de refugiado.
10. Dar seguimiento al cumplimiento de las recomendaciones realizadas en materia migratoria y derechos humanos por parte de la Organización de Naciones Unidas y de la Organización de Estados Americanos.
11. Analizar la viabilidad de despenalizar la internación de forma irregular al país, sustituyendo las penas privativas de libertad por sanciones administrativas.
12. Estudiar la viabilidad de incluir una nueva característica migratoria para aquellos casos donde debe prevalecer el sentido humanitario.

Protección a desplazados internos

13. Designar a una instancia dentro del Gobierno Federal que sea la responsable de atender a este grupo en situación de vulnerabilidad, dotando de atención médica, psicológica y otra índole.
14. Promocionar la investigación académica del tema, mediante la realización de foros de reflexión, seminarios y talleres así como generar censos e información estadística que pueda ayudar a revelar los alcances y magnitud del problema.

Trata de Personas

15. Abordar el tema de trata de personas de forma integral, incluyendo tanto la trata interna como internacional, y considerando todas las modalidades de explotación como la sexual y laboral.
16. Promover la aprobación de la legislación sobre trata de personas que incluya los aspectos contemplados en el Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños.
17. Perseguir y sancionar la trata de personas como un delito de crimen organizado.
18. Poner atención a las posibilidades de protección por razones humanitarias y otros casos especiales en la revisión de la normatividad en materia migratoria y refugiados.
19. Incrementar la coordinación para la atención y protección de las víctimas de la trata de personas entre los tres niveles de gobierno y de las instancias de gobierno con la sociedad civil.
20. Capacitar y difundir en materia de trata de personas y tráfico ilícito de migrantes para diferenciar los términos y lograr acciones apropiadas en la atención y protección de víctimas, familiares y testigos de estos delitos.
21. Establecer mecanismos para identificar a víctimas de la trata de personas, con el propósito de poder brindarles la atención y protección requerida, así como evitar que sean revictimizadas.
22. Generar información estadística sobre la trata de personas, incluyendo indicadores y datos desagregados por sexo, edad y la modalidad de la trata que se comete.