

MIGRABOLETIN, Año 1, Núm. 1, Junio-Diciembre 2018, es una publicación semestral "Editada por la Secretaría de Gobernación a través de la Secretaría General del Consejo Nacional de Población". Domicilio Dr. José María Vertíz No. 852 Col. Narvarte, Alcaldía Benito Juárez, C.P. 03020, Ciudad de México, Tel. (55) 5128 00 00 ext.19512. Editor responsable Javier González Rosas. "Reservadas a derechos al uso exclusivo No. 04-2018-091011392000-106, otorgado por el Instituto Nacional de Derechos de Autor". Diseño, formación y cuidado editorial: Angélica Verónica Segura Ramírez y Maricela Márquez Villeda. Encargada de la última actualización Web: Alejandra Reyes Miranda. Fecha de última modificación: Diciembre de 2018. Se autoriza la reproducción total o parcial del contenido siempre y cuando se cite la fuente y no sea para fines comerciales.

Compromisos internacionales de México en materia de Migración Internacional



Como es sabido, México es escenario de diferentes manifestaciones de la movilidad humana; de hecho, en lo que se refiere específicamente a la migración internacional, el país se ubica en segundo lugar cuando se considera el número de migrantes en el mundo (CONAPO y BBVA Research, 2018). En las últimas décadas, procesos tales como la inserción de una mayor cantidad de entidades federativas en la migración internacional, el aumento del retorno de ciudadanos mexicanos que vivían en el exterior, la alza en la llegada de personas nacidas en otros países,¹ así como el surgimiento de nuevas modalidades en la migración de tránsito le dieron mayor trascendencia al tema migratorio en México (Nájera, 2016; González, 2013). Esta realidad migratoria conlleva una serie de responsabilidades para el país en tanto refuerza la obligación de desarrollar políticas encaminadas a la atención integral de las necesidades de las diferentes poblaciones involucradas en las distintas expresiones del fenómeno, y garantizar que sus derechos sean respetados.

¹ Cabe señalar que aunque se ha registrado un aumento notable en la llegada de inmigrantes a México, en términos relativos, siguen representando menos de 1% de la población nacional. Según datos de la Encuesta Intercensal (2015), en 2015 había un total de 1 007 063 inmigrantes viviendo en México (0.84% de la población total) de los cuales 58% corresponden a personas nacidas en Estados Unidos con padres o jefes de hogar mexicanos (CONAPO, 2018).

A lo largo de las décadas, aunque aún persisten deficiencias, el Estado mexicano ha ido dotándose de normas, políticas e instituciones especializadas con el objetivo de responder a sus obligaciones ante las diferentes manifestaciones de la migración internacional (Ramos, 2015; Gutiérrez, 2014; Rea, 2016). Además de estas disposiciones, el país se ha comprometido internacionalmente a cumplir sus responsabilidades en la materia al firmar y ratificar distintos instrumentos jurídicos internacionales² sobre el tema. Buena parte de esos documentos son vinculantes; es decir, una vez ratificados, deben ser acatados de acuerdo con el principio *Pacta sunt servanda*. Además, según sea el caso, el país está obligado a reportar periódicamente ante instancias internacionales designadas para tal efecto los esfuerzos realizados para cumplir con los términos de esos instrumentos, así como acudir a otros mecanismos de control de su aplicación (CEPAL, 2013).

Considerando lo anterior, el objetivo de este boletín es revisar y confrontar con datos algunos de los compromisos de México para cuatro poblaciones involucradas en las movilidades internacionales: los migrantes en tránsito, las Niñas, Niños y Adolescentes (NNYA), los refugiados, y los trabajadores migratorios. En concreto, para cada grupo, se selecciona un compromiso y se revisa su estado a través

² Tratados, Convenciones, Acuerdos, Resoluciones, Declaraciones, y demás.

de datos disponibles. De esta manera, se espera dar cuenta de avances y rezagos registrados por el país. Los datos utilizados proceden de diferentes fuentes. En particular, se utilizan datos de la Encuesta Intercensal de 2015, de la Encuesta de Migración en la Frontera sur de México (EMIF Sur), así como registros administrativos del Instituto Nacional de Migración, y de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR).

I. Migrantes en tránsito

Como es sabido, la mayoría de los migrantes de tránsito por México proceden de Guatemala, Honduras y El Salvador –el Triángulo Norte de Centroamérica, TNCA-. Debido a su constancia, dinamismo, y los desafíos que plantea, esta migración se ha consolidado como una porción ineludible de los desplazamientos de población en México durante las últimas cuatro décadas (González *et al.* 2016; ITAM, 2014). La persistencia y agudización de condiciones económicas, políticas, sociales y ambientales adversas en los países de origen por una parte, y por la otra, la demanda de mano de obra en mercados laborales específicos de Estados Unidos aunado con el robustecimiento de las diversas redes e industria de la migración han asegurado el ímpetu de la migración de tránsito (Nájera, 2016; Reyes,

2014; Castillo, 2006).

También es sabido que, en términos generales, la migración de tránsito transcurre en contextos de alto riesgo para sus integrantes (EMIF Sur, 2018). La falta de recursos, la peligrosidad de las rutas emprendidas, los medios de transporte que emplean, las redes de tráfico de personas y otros grupos delictivos que se acercan a ellos y demás riesgos ponen a los migrantes constantemente frente a amenazas de extorsión, asalto, violación, secuestro e incluso homicidio (CNDH e IJ-UNAM, 2018; Sin Fronteras, 2016; ITAM, 2014). Además, habitualmente, carecen de los documentos que señala la legislación migratoria para ingresar a México, cruzar el territorio nacional, y los que se requieren para internarse a Estados Unidos. Esta situación hace que busquen pasar desapercibidos por las autoridades, lo cual ha puesto a sus derechos humanos, así como su integridad física y moral en mayor riesgo de ser violentados.

Cabe mencionar que lo anterior corresponde más bien a la manera en que la migración de tránsito ha venido dándose hasta recientemente. Sin ser una modalidad novedosa, las caravanas de migrantes subrayan problemáticas insuficientemente o no atendidas, al mismo tiempo plantean retos nuevos. Aunque conservan ciertas características del

tránsito tradicional o clásico, las caravanas³ difieren de éste en tanto son organizadas por grupos relativamente grandes, no siguen las rutas tradicionales diferenciadas por nacionalidad,⁴ y no buscan pasar desapercibidos; al contrario buscan llamar la atención los medios de comunicación, y las autoridades de los países de tránsito y del de destino, incluso antes de salir del origen. Además, al viajar en grupos grandes, acompañados probablemente por personas que ya conocen las rutas, los “servicios” de los coyotes se vuelven irrelevantes. También, la cobertura de las caravanas por parte de los medios de comunicación a lo largo del recorrido puede disuadir a grupos delictivos acercarse a los migrantes. Por último, las posturas y medidas restrictivas adoptadas por la actual administración estadounidense han ocasionado una mayor propensión entre los integrantes a transformar a México en su destino.

En cualquier caso, los compromisos que México ha adquirido en relación con los migrantes en tránsito no caducan por la aparición y la posible persistencia de las caravanas, aunque sí pueden quedarse cortos ante la evolución del fenómeno.

³ Por lo general, salen de los mismos países, conservan el carácter irregular de la migración y viajan en condiciones y por medios vulnerables.

⁴ En el tránsito clásico, los guatemaltecos, hondureños y salvadoreños siguen rutas específicas que responden a lógicas diferenciadas (véase EMIF Sur, 2018). A todas luces, las rutas de las caravanas corresponden a lógicas diferentes como pueden ser la de llamar la atención de la opinión pública o ingresar por estados percibidos como más amigables con los migrantes como California.

Precisamente, con respecto a los migrantes en tránsito –y otros grupos en desplazamiento internacional- México y otros países se comprometieron a través de la Declaración de Nueva York (2016) a desarrollar un Pacto Mundial amplio y completo *para una migración segura, ordenada y regular*.

El Pacto ratificado recientemente, México adquiere la responsabilidad de dar el ejemplo a los demás países ya que, junto con Suiza, coordinó las negociaciones para el establecimiento del documento. Entretanto, los compromisos ya adquiridos en la Declaración de Nueva York para diferentes poblaciones en movilidad siguen vigentes y deben ser cumplidos.

La Declaración de Nueva York contiene una serie de disposiciones a las cuales los países pueden acudir para atender a la población de migrantes en tránsito. En especial, en los artículos 27 y 28 de dicho documento, los Estados Partes expresan su “profunda preocupación por el gran número de personas que han perdido la vida en tránsito” y prometen “hacer frente a los desplazamientos inseguros de refugiados y migrantes, en particular los desplazamientos de refugiados y migrantes de carácter irregular” y luchar “contra la explotación, el abuso y la discriminación que sufren muchos refugiados y migrantes.” (Declaración de Nueva York, artículos 27 y 28). Es decir, los países se comprometieron a

garantizar condiciones de seguridad, la preservación de los derechos humanos de las personas involucradas en la movilidad internacional con independencia de su estatus migratorio.

En relación con este compromiso, en este trabajo, se revisan los datos sobre las situaciones adversas sufridas por las personas centroamericanas durante su tránsito por México en el año 2017 con datos de la Encuesta sobre Migración en la Frontera Sur de México (EMIF Sur). Cabe reconocer que estos datos solo permiten vislumbrar las condiciones en que los migrantes transitan y algunas de las situaciones que enfrentan en su recorrido por el territorio nacional sin pretender dar cuenta completamente de la magnitud y la complejidad de lo que pueden sufrir (González, 2013). También, hay que recalcar que esta información solo permite un acercamiento al tránsito tradicional; en el futuro, se deberá generar datos y metodologías que puedan dar cuenta de las experiencias de los miembros de las caravanas en las diferentes etapas del proceso migratorio.

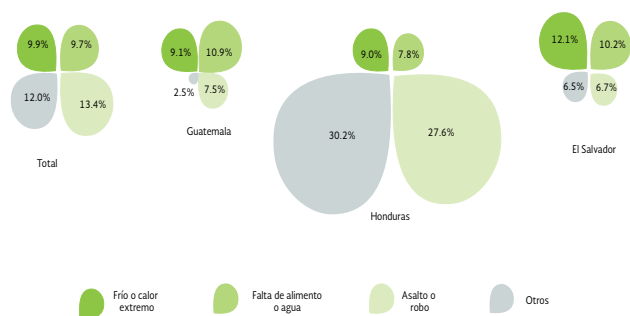
Ahora bien, como se puede ver en la gráfica 1, las situaciones que experimentan los centroamericanos en su trayecto por México varía de un grupo a otro pero en conjunto, el asalto o robo es el más reportados por esta población; 13.4% declara haber sido víctima de este tipo de delito. Además

en alrededor de 10% de los casos, las personas señalan haber sufrido de condiciones climáticas como frío o calor extremo, o la falta de alimento o agua. Asimismo, 12% afirma haber experimentado otros tipos de situaciones tales como el abandono por el pollero y el riesgo de asfixia, entre otras.

Por otro lado, los hondureños forman el grupo que más reporta situaciones adversas; 27% de ellos reporta haber sido víctimas de asaltos o robos, porcentaje que se establece en menos del 10% entre los guatemaltecos y salvadoreños. También, en 30% de los casos, los hondureños reportan haber sufrido de otras situaciones, mientras que solo 2.5% de las personas procedentes de Guatemala y 6.5% de los originarios de El Salvador reportaron esas situaciones. En cambio, personas de este último grupo son las que más reportan haber sufrido situaciones climáticas.

Es necesario señalar que tales situaciones son reportadas por aquella población que llegó a Estados Unidos, es decir que transitó por todo México y que además fue devuelta por las autoridades migratorias. En este sentido, escapan al análisis aquellas personas con un capital social y económico mayor que no fueron identificadas por las autoridades migratorias de ambos países, México y EE. UU. y que se diferencian de acuerdo al país de origen.

Gráfica 1. Principales situaciones enfrentadas por los migrantes en tránsito durante su trayecto por México, por país de origen, 2017 (% eventos).



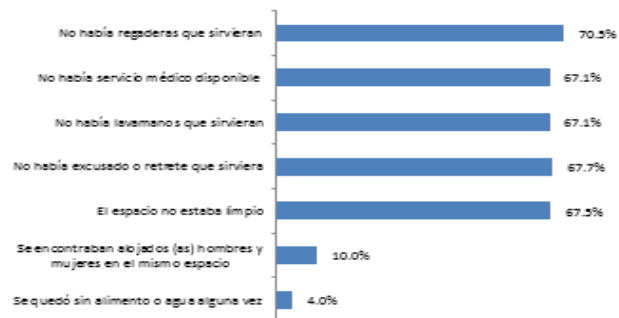
Fuente: Estimaciones propias con base en CONAPO, STPS, SER, SEDESOL, CONAPRED y EL COLEF, Encuesta sobre Migración en la Frontera Sur de México (EMIF Sur), Flujo Devueltos por Estados Unidos, 2017.

Retomando, a través de la Declaración de Nueva York, además de garantizar las condiciones de seguridad para las personas involucradas en los diferentes tipos de movilidad humana, los países se comprometieron a garantizar que las personas que no tengan permiso para permanecer en el país de destino puedan regresar a su país de origen en orden y en condiciones de seguridad y dignidad (Declaración de Nueva York, artículos 27 y 28).⁵ Si bien este compromiso puede englobar varias acciones como la cooperación entre los países de origen, destino o tránsito en el proceso de regreso de las personas migrantes, el respeto de los derechos de

⁵ En realidad, este compromiso se aplica a todos los migrantes en la misma situación. Sin embargo, dado que no se dispone de datos sobre los motivos por los cuales las personas migrantes fueron detenidas en las estaciones migratorias, solo nos quedamos con los migrantes de tránsito quienes, por lo general, carecen de documentos para permanecer en el territorio nacional.

las personas en todas las etapas de dicho proceso y demás, también puede referirse al trato que se les den a las personas durante el tiempo en que permanecen en las instalaciones de retenciones así como los servicios que se les brinden durante este lapso. Con respecto a este aspecto particular, la EMIF Sur documenta algunas deficiencias en las estaciones migratorias que pueden ayudar a dar cuenta de retrasos en el cumplimiento del compromiso de brindarles un trato seguro y digno a las personas en proceso de ser repatriadas.

Gráfica 2. Flujo de migrantes en tránsito (de los 3 países) retenido por las autoridades mexicanas según carencias en las estaciones migratorias. 2017 (% Eventos).



Fuente: Estimaciones propias con base CONAPO, STPS, SER, SEDESOL, CONAPRED y EL COLEF, Encuesta sobre Migración en la Frontera Sur de México (EMIF SUR), Flujo Devueltos por Estados Unidos, 2017.

De acuerdo con datos de la gráfica 2, los migrantes en tránsito retenidos por las autoridades mexicanas para ser repatriadas a su país de origen reportaron diversas carencias en las estaciones mi-

gratorias en las que fueron detenidos. Más de 65% de las personas de los tres países (Guatemala, Honduras, El Salvador) que pasaron por esos centros reportan problemas en el funcionamiento de regaderas (70.5%), los lavamanos (67.1%), la limpieza de los espacios (67.5%) o la indisponibilidad de atención médica (67.1%). Asimismo, un porcentaje más bajo pero significativo reporta situaciones como el alojamiento de hombres y mujeres en un espacio común (10.0%) o que se quedaron sin alimento o agua algunas veces (4.0%).

Estos datos apuntan a oportunidades de mejora por parte México que recaen sobre el trato que se debe dar a las personas migrantes. Es innegable señalar que las estaciones migratorias han sido señaladas por organizaciones de la sociedad civil y por la Comisión Nacional de Derechos Humanos debido a la inexistencia en ellas de condiciones dignas y adecuadas en la detención de personas (Sin Fronteras, 2016, 2009; CNDH, 2006).

II. Niñas, Niños y Adolescentes

En los últimos años, el tema de la migración de niñas, niños y adolescentes (NNYA) se ha colocado en el centro de la atención pública en México y en otros países. La crisis de los menores migrantes entre 2013 y 2015, la separación de menores de sus pa-

dres por autoridades estadounidenses este 2018, las delicadas cuestiones de derechos humanos y de la niñez así como la necesidad de una atención especializada que esta migración plantea han puesto a los países de origen, tránsito y llegada ante desafíos inéditos de los cuales muchos no estaban preparados a enfrentar aparentemente. En México, buena parte de los NNYA migrantes forma parte de la migración de tránsito procedente de Centroamérica⁶ con la particularidad de que son menores de edad y que en muchas ocasiones no están acompañados por sus padres o tutores. Así, estos NNYA se encuentran en una condición de vulnerabilidad múltiple en tanto son menores de edad huyendo de contextos inclementes, en situación de migración irregular, y muchos no están acompañados.

Esta situación pone al Estado mexicano en la obligación de reforzar las instituciones y los mecanismos de defensas de menores, y garantizar que se respete su interés superior, independientemente de su condición migratoria y otros atributos. Además, considerando los contextos de procedencia golpeados por altos niveles de violencia y otras condiciones socioeconómicas y ambientales adversas, la severidad de los traslados, así como los riesgos que enfrentan en el recorrido, es posible que

⁶ Otros proceden de otras regiones del mundo, o son mexicanos en proceso de emigración hacia Estados Unidos o devueltos por autoridades de este país (CONAPO, 2017).

parte de esos menores estén afectados por trastornos emocionales y psicológicos, requiriendo de una conducta mayormente responsable y especializada en la atención que se les da (CONAPO, 2016; Jiménez, 2016; CIDH, 2015). Es en este sentido que, además de un marco legal e institucional interno sobre la protección a menores,⁷ fue necesario para México comprometerse a través de distintos instrumentos internacionales⁸ para *atender las necesidades especiales de todas las personas que se encuentren en situación vulnerable y que participan en grandes desplazamientos de refugiados y migrantes, especialmente los menores no acompañados o separados de sus familias*, entre otros grupos (Declaración de Nueva York).

Uno de los múltiples compromisos que adquirió el país en relación con los NNYA migrantes es el de *asegurar que sean identificados prontamente en los lugares de primera llegada, y si no están acompañados o si son separados que sean enviados rápidamente a las instituciones de protección a menores y otros servicios pertinentes* (Pacto Mundial,

⁷ Ley General de Protección de niñas, niños y adolescentes, Ley de migración, Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, Instituto Nacional de Migración, Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, entre otras.

⁸ Convención Internacional sobre el Derecho del Niño y la Observación General N° 6 del Comité de los Derechos del Niño; Declaración Extraordinaria de Managua de la Conferencia Regional sobre Migración; Declaración de Nueva York, y demás.

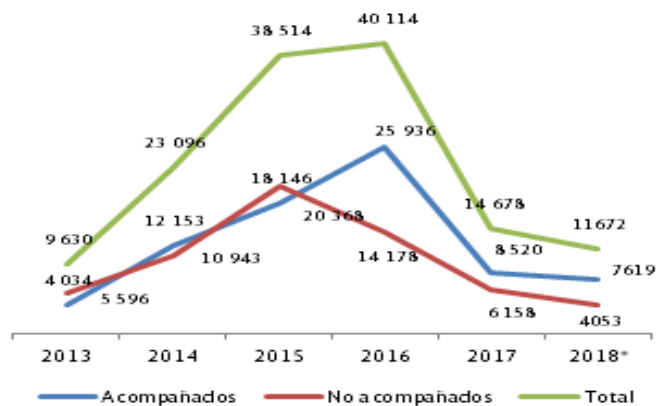
punto 28d). En efecto, la identificación de los NNYA y el establecimiento de su condición de acompañamiento son fundamentales para determinar la orientación de la atención que necesita. Por ejemplo, en concordancia con la Observación General N° 6 del Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas, el Estado debe nombrar a la brevedad un tutor competente al menor no acompañado o separado de su familia como una garantía procesal importante para el respeto de su interés superior (Observación General N°6 del Comité de los Derechos del Niño, punto 21).

En relación con este compromiso, se puede decir que México cuenta con una consolidada tradición de recopilación de datos sobre migrantes –y otros grupos– que permiten establecer algunas características esenciales, como la identificación de NNYA por condición de acompañamiento, otros atributos y necesidades específicas. Al respecto, los registros administrativos del Instituto Nacional de Migración indican tendencias diferentes en la identificación de menores –al menos los asegurados– durante los últimos seis años (Gráfica 3). Si por lo general se registró una tendencia al aumento en los números de eventos de aseguramiento de los menores entre 2013 y 2016, se ha observado una disminución importante en 2017, mientras que los datos disponibles hasta junio de 2018 apuntan a un

aumento en los números de asegurados para este año.

En cuanto a la condición de acompañamiento de los menores, las cifras muestran una disminución importante desde 2015 de los no acompañados, pero también apunta a que este 2018 superará el nivel registrado en 2017.

Gráfica 3. Total de eventos de aseguramiento de NNYA según año y condición de acompañamiento, 2013-2018*.



Nota: * La información de 2018 es preliminar. Solo cuenta con datos de enero a junio.

Fuente: Unidad de Política Migratoria, SEGOB, con base en información registrada en las estaciones migratorias, oficinas centrales y locales del INM.

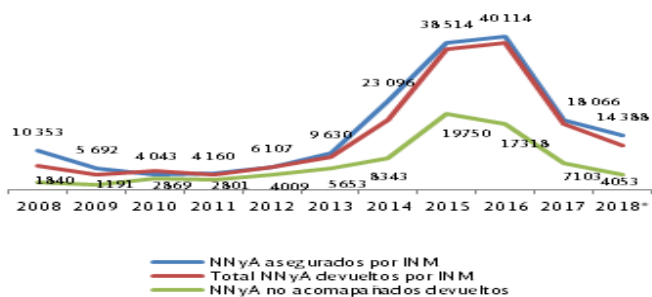
Además de identificar a los NNYA y determinar su condición de acompañamiento, las autoridades migratorias están obligadas a aplicar el “Protocolo de actuación para asegurar el respeto a los principios y la protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes en procedimientos administrativos migratorios”. Este Protocolo consiste, entre otras tareas, en la designación de un Oficial de la Protección de la Infancia (OPI)⁹ para cada caso; la explicación a cada menor sobre sus derechos, la notificación al consulado del país de origen (si no existe indicio de necesidad de protección internacional), la notificación a la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR) en casos en que se presenta la necesidad de protección internacional; y el aviso a la Procuraduría Federal de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes (CONAPO, 2016). Posteriormente, en el marco del mismo Protocolo, dichas autoridades deben solicitar a los sistemas estatales o municipales DIF, según corresponda, la canalización inmediata de las NNYA migrantes no acompañados a algún albergue temporal.

Ahora bien, los datos disponibles sugieren que este Protocolo tiene una aplicación muy limitada, por lo menos en el caso de los asegurados. Los datos de la gráfica 5 muestran que los montos de menores asegurados por el INM son similares a los

⁹ Personal del Instituto Nacional de Migración especializado en temas de protección a menores.

que son devueltos a su país de origen. Es decir, casi la totalidad de las NNYA detenidos por esta institución fueron devueltos a su país, al menos a lo largo de los diez últimos años (2008-2018). Además, como se puede observar en la misma gráfica, una parte importante de los menores devueltos llegaron a México sin el acompañamiento de sus padres o tutores (Gráfica 4). Estas repatriaciones sistemáticas sugieren que los mecanismos previstos por los instrumentos nacionales e internacionales en materia de protección de menores migrantes, en especial los no acompañados, no son activados en la mayoría de los casos.¹⁰

Gráfica 4. NNYA migrantes asegurados, NNYA devueltos, y NNYA no acompañados devueltos por el Instituto Nacional de Migración México 2008-2018 (Eventos).



Fuente: Boletines Estadísticos de la Unidad de Política Migratoria, con base en registros administrativos del INM, 2007-2015.

¹⁰ De hecho, los datos sobre menores migrantes atendidos en albergues del DIF de las regiones sur y centro son muy por debajo de los números de no acompañados registrados por el INM (CONAPO, 2016).

En particular, es posible que se violente el derecho de muchos de los NNYA migrantes, sobre todo los no acompañados, a tener refugio y acompañamiento internacional en México. La conveniencia de estos derechos debería ser detectada y promovida por los Oficiales de la Protección de la Infancia (OPI). Sin embargo, el doble papel de los OPI como agentes de protección de los derechos de los NNYA, y oficial de migración involucrados en los procesos de aseguramiento (detención) y retorno dificulta sean reconocidos como sujetos de confianza por los menores que deberían contarles su situación (Consejo Ciudadano del Instituto Nacional de Migración, 2017). De hecho, en un trabajo reciente, el Consejo Ciudadano del Instituto Nacional de Migración (2017) afirma observar una práctica recurrente por parte de personal del Instituto para limitar la información sobre las opciones de protección con las que los menores cuentan, desanimar la activación de mecanismos de protección y aconsejar el retorno asistido. Es decir, es posible que exista una gran oportunidad en la mejora del ejercicio de la función del OPI, mejorando su trabajo de protección, y consecuentemente, la primacía del interés superior de los NNYA.

III. Los refugiados

México ha sido reconocido internacionalmente por su tradición de recepción y protección a personas perseguidas por distintas razones en diversas partes del mundo; una tradición previa a la creación del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), y la adopción de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, y su Protocolo de 1967; es decir, antes de que la comunidad internacional comenzara a abordar el tema de forma coordinada. Por ejemplo, en 1850, el gobierno mexicano recibió y brindó protección a integrantes del grupo indígena Kikapú, quienes escapaban de la persecución de la que fueron objeto en Estados Unidos (Mager Hois, 2006); en los años cuarenta del siglo pasado, miles de españoles que huían de la Guerra Civil en España encontraron protección en México; lo mismo ocurrió con grupos de argentinos, chilenos y brasileños, quienes escapaban de las dictaduras en sus países respectivos en los años setenta. Finalmente, en la década de los ochenta, México brindó protección a miles de centroamericanos, particularmente a personas procedentes de Guatemala, durante los conflictos armados en Centroamérica en esa década y la siguiente.

En la actualidad, las personas que huyen de guerras, dictaduras u otras situaciones por las que no pueden acogerse a la protección de su país no

llegan a México de forma masiva pero sí continúan ingresando al país año con año. Crisis políticas en distintos países centroamericanos y de otras regiones, así como contextos sociales hostiles generados por grupos de criminales, entre otras causas, han determinado que un número creciente de personas busquen refugiarse en México o se encuentran en condiciones de apelar el derecho a este estatuto en el país. Las crisis políticas y sociales actuales en Nicaragua y Venezuela son ejemplos de ello. Durante las últimas décadas, el Estado mexicano se ha dotado de instituciones y ha actualizado sus leyes¹¹ para mejorar la atención y acompañamiento que les proporciona a los solicitantes de refugio, los refugiados y las personas con Protección Complementaria.¹² En concordancia con esas disposiciones internas, se ha comprometido internacionalmente a través de distintos instrumentos,¹³ entre los cuales la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967, con el objetivo de identificar y brindar la mayor protección posible a los refugiados y otras personas en condiciones de recibir protección internacional.

¹¹ La Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR); la Ley de Migración, (2011); la Ley Sobre Refugiados y Protección Complementaria y Asilo Político (2014).

¹² Se les otorga protección complementaria a las personas que no son reconocidas como refugiadas, pero cuyas vidas están amenazadas en su país de origen.

¹³ Algunos otros instrumentos son la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; la Convención Americana de Derechos Humanos; y la Declaración de Cartagena de 1984.

En concreto, al adherirse a esta Convención y su Protocolo, el país se comprometió a reconocer el estatuto de refugiado a todas las personas que, *debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas*, se encuentren en México y *no puedan o, a causa de dichos temores, no quieren acogerse a la protección de su país* (Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, artículo 1). En su Ley Sobre Refugiados y Protección Complementaria y Asilo Político, México dio un paso más al codificar las persecuciones por motivos de género como una razón fundada para solicitar el estatuto de refugiado, así como provisionar Protección Complementaria para las personas que no son reconocidas como refugiadas, pero cuyas vidas están amenazadas en su país de origen.

Este compromiso obliga al Estado a dotarse de capacidad institucional, de recursos humanos capacitados y de información adecuada no solo para llevar a cabo los procedimientos que marcan las leyes y tratados internacionales para el reconocimiento del estatuto de refugiado sino también para identificar a las personas que están en condiciones de solicitar el refugio en el país, o ser cubiertas por la Protección Complementaria. Esto es esencial ya que la detección de los posibles casos y la debida atención dan fundamentos para aplicar el principio

de no devolución ya sea bajo el estatuto de refugiado o la Protección Complementaria para asegurar que la vida de esas personas no peligre o que sean sometidas a tratos inhumanos al ser devueltas a sus países de origen u otro país.

En conformidad con este compromiso, en México, la ley de migración determina en su artículo 13 que “los migrantes y sus familiares que se encuentren en el territorio nacional tienen derecho a que se les proporcione información acerca de: la posibilidad de solicitar el reconocimiento de la condición de refugiado, [...], así como los procedimientos para obtener dicha condición”. Como subraya Rea (2016), a pesar de que la ley no señala específicamente la autoridad encargada de proporcionar esta información, en virtud del principio *pro persona*, debería ser cualquier autoridad que tenga conocimiento de un posible caso de protección internacional. Es decir, aunque la persona migrante desconozca su derecho a refugio en México, cualquier servidor público que detecte un posible peligro para la vida de un inmigrante en su país de origen debería (ser capaz de) proporcionar la información pertinente respecto a este derecho.

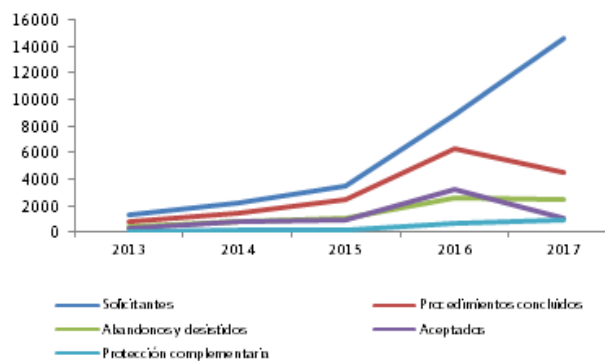
Precisamente, como señala la organización Sin Fronteras (2012), existe una falta de claridad sobre los mecanismos que deben implementarse para llevar a cabo la detección de posibles solicitantes

de refugio. Se trata de un trabajo arduo ya que la persecución de que las personas huyen pueda combinarse con factores económicos u otros; asimismo, los potenciales refugiados pueden emplear los mismos medios de transporte, o acudir a las mismas redes de traficantes para ingresar o transitar por el territorio nacional que otros migrantes. Esta situación requiere que los agentes de migración, y otros servidores públicos, sean capacitados para poder realizar una primera evaluación la condición de cada migrante y seguir los pasos correspondientes para asegurar que el derecho a refugio o Protección complementaria sea efectivo, o al menos que las personas referidas estén informadas de sus derechos.

Ahora bien, la información estadística de la COMAR indica que los números de solicitantes de refugio en México han aumentado sustancialmente desde 2015 (Gráfica 7). Más que un resultado de esfuerzos en la detección de posibles casos de personas perseguidas, este crecimiento parece originarse en problemas políticas y de violencia en países como Honduras, El Salvador y Venezuela cuyas solicitudes de refugio por parte de los nacionales han crecido significativamente en los últimos años (Ver estadísticas de la COMAR). En el caso de Venezuela, el aumento fue de 1120% entre 2016 y 2017. Por otra parte, los datos muestran que el número de solicitantes cuyas peticiones fueron re-

sueltas positivamente o que recibieron Protección Complementaria no sigue la tendencia de las solicitudes. Al contrario, el número de aceptados disminuyó entre 2016 y 2017 (Gráfica 5). Si bien este último caso puede ser resultado de las afectaciones de las instalaciones de la Comar por el sismo del 19 de septiembre en la Ciudad de México, no dejar de perjudicar al derecho de las personas necesitadas de protección internacional; asimismo, representa un incumplimiento de los compromisos internacionales del país en materia de atención a refugiados.

Gráfica 5. Solicitantes del estatus de refugiados y resoluciones de la COMAR. México, 2013-2017.



Fuente: Estadísticas de la Comisión Mexicana de Ayuda a los Refugiados 2013-2017.

En todo caso, los datos apuntan a la necesidad de que se refuercen las capacidades de del Estado para cumplir su obligación internacional de brindar

protección a las personas migrantes que la necesitan. Asimismo, se necesita mayor claridad sobre la puesta en marcha de algunos mecanismos, como el de informar a los migrantes, para garantizar la aplicación de las disposiciones legales fundamentales en materia de protección internacional. Por último, es evidente que existe una brecha significativa entre las disposiciones legales y la realidad reflejada en los datos, por lo cual, puede decirse que queda camino por recorrer para cumplir con este compromiso.

IV. Trabajadores migratorios

De acuerdo con cifras de las Naciones Unidas, en 2017, alrededor de 257.7 millones de personas vivían en un país distinto al que nacieron. Debido a su condición de migrantes y otros atributos, buena parte de esas personas y sus familiares cuentan con poca protección social además de que, en muchas ocasiones, las fallas del contexto legal y social de sus países de acogida los hacen vulnerables a abusos de diferente índole, especialmente en los mercados de trabajo (Sabates-Wheeler y Koettl, 2010). Ante esta situación, diferentes países han acordado adoptar la Convención sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares; a través de este instrumento, México y los otros países Partes se comprometen a velar a que los derechos de los trabajadores mi-

gratorios sean respetados y que se incorporen en el mercado de trabajo en igualdad de condiciones con los nacionales.

En específico, en sus artículos 25 y 27, esta Convención insta a los países Partes a garantizar que los trabajadores migratorios¹⁴ no reciban un trato menos favorable en comparación con los nacionales con respecto a las condiciones de trabajo y los beneficios sociales que conlleva la condición de trabajador toda vez que cumplan los requisitos previstos en la legislación aplicable. Al ratificar este documento,¹⁵ México se comprometió a garantizar que los trabajadores que no nacieron en el país recibían el mismo trato que los trabajadores mexicanos; por lo que, por ejemplo, se debería observar un nivel igual de cobertura social entre los trabajadores nacidos en otros países y los nacidos en México, entre otros tratos laborales. Apegado a esta meta, con base en datos de la Encuesta Intercensal (2015), en este boletín, se comparan los porcentajes de trabajadores migratorios y nacionales que, en sus actividades laborales reciben las siguientes prestaciones y beneficios sociales: servicio médico, inca-

¹⁴ La Convención sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares define al “trabajador migratorio” como “toda persona que vaya a realizar, realice o haya realizado una actividad remunerada en un Estado del que no sea nacional” (Convención, Artículo 2).

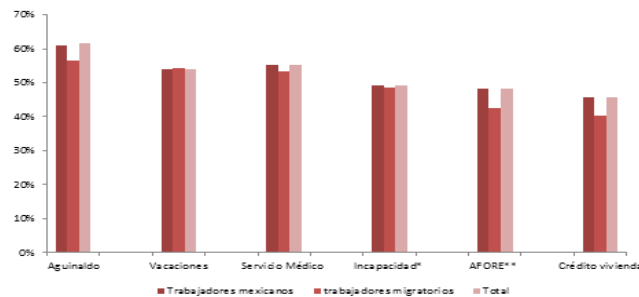
¹⁵ Asociado con el hecho de no haber emitido reservas formales respecto a los artículos señalados.

pacidad con goce de sueldo, vacaciones, aguinaldo, acceso a los fondos de retiro (AFORE), y crédito de vivienda.

Los datos recientes disponibles no arrojan diferencias considerables entre los trabajadores mexicanos y los que proceden de otros países con respecto a la distribución de las principales prestaciones sociales en sus actividades laborales, aunque ambos grupos cuentan con una baja cobertura social (Gráfica 6). Es decir, por lo general, la cobertura en prestaciones sociales en México es baja tanto para los trabajadores migratorios como los nativos. Uno de los factores que explican esta situación es el alto nivel de informalidad del mercado de trabajo (Martínez y Cabestany, 2016); de acuerdo con datos de la ENOE, al cuarto trimestre de 2017, 57% de los trabajadores se encontraban en la parte informal del mercado (INEGI, 2018). Por su parte, el CONEVAL (2017) reportó que en 2016, 55.8% de la población estaba en situación de carencia por acceso a la seguridad social. En todo caso, fuera de la recepción de aguinaldos, no se alcanza una cobertura de 60% de los trabajadores en ninguno de las otras prestaciones y beneficios considerados. Las vacaciones y servicios médicos cuyos niveles de cobertura son de 54.1% y 53.3% respectivamente son las prestaciones que, con el aguinaldo, reciben la poco más de la mitad de los trabajadores. En cambio, el acceso a los fondos de retiro y el crédito de vivienda son los

que tienen menor alcance entre los trabajadores. En todo caso, los trabajadores migratorios presentan niveles de cobertura parecidos a los mexicanos.

Gráfica 6. Trabajadores migratorios y mexicanos que reciben prestaciones sociales por su trabajo, por prestación recibida. México, 2015. (%)



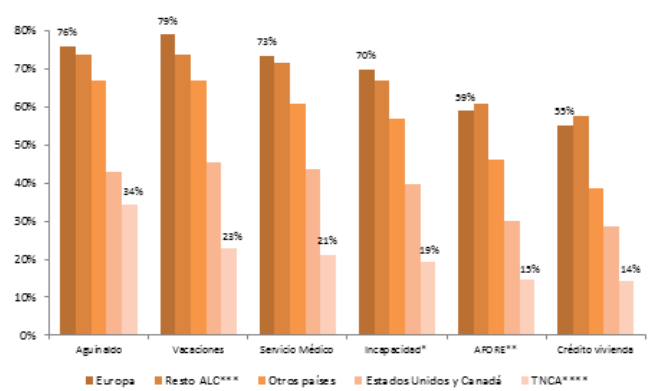
Nota: *Incapacidad con goce de sueldo **Administradoras de fondo para el retiro

Fuente: Estimaciones propias con base en la Encuesta Intercensal. 2015.

No obstante lo anterior, los datos indican que existen diferencias notables entre los trabajadores migratorios en la recepción de prestaciones sociales según la región de procedencia en el mundo. Los migrantes procedentes de Europa son los que reciben prestaciones en mayor proporción mientras que aquéllos oriundos de los países del Triángulo Norte de Centroamérica (TNCA) son los

que menos reciben esos beneficios (Gráfica 7). Por ejemplo, mientras el 76% de los migrantes europeos reciben aguinaldo, solo 34% de los trabajadores del TNCA recibieron esta prestación; es decir, una diferencia de 42 puntos porcentuales en detrimento del segundo grupo. Esta la brecha entre los dos grupos señalados es casi la misma en todas las otras prestaciones que se revisan en este trabajo. Por otro lado, los trabajadores procedentes de Estados Unidos y Canadá registran niveles de cobertura social bajos en comparación con los que proceden de Europa, el resto de América Latina y el Caribe (excluyendo a los países del TNCA), y los procedentes de otros países, el cual incluye a los países de Asia, África y Oceanía. Menos de 50% de los trabajadores estadounidenses y canadienses en México tienen acceso a cualquiera de los beneficios considerados.

Gráfica 7. Trabajadores migratorios que reciben prestaciones sociales por su trabajo, por prestación recibida y región de origen. México, 2015. (%)



Nota: *Incapacidad con goce de sueldo **Fondo de retiro
Resto de América Latina y el Caribe *Triángulo Norte de Centro América

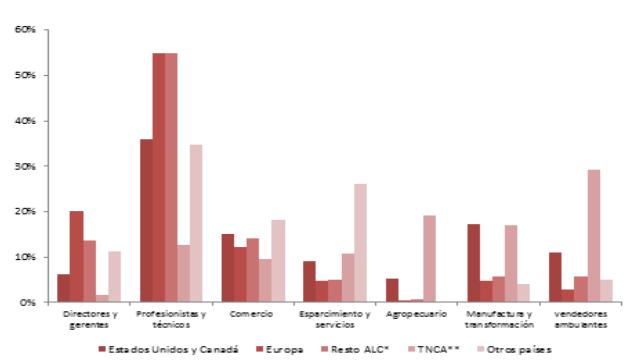
Fuente: Estimaciones propias con base en la Encuesta Intercensal. 2015.

La situación anterior puede explicarse por distintos factores, desde las diferencias de dotación en capital humano entre los trabajadores migratorios hasta posibles tratos diferenciados según región de procedencia por ciertos empleadores (Darity y Mason, 1998; Becker, 1957). Más allá de esos factores supuestos, los datos sugieren que el tipo de ocupación en que se incorporan los migrantes puede ser otro factor explicativo. En efecto, existen diferencias significativas en las ocupaciones a las que se dedican los trabajadores migratorios de acuerdo

con la región de procedencia; por ejemplo, mientras que los trabajadores europeos se desempeñan principalmente como profesionistas y técnicos, o directores y gerentes, los que proceden de los países del TNCA se dedican a actividades de esparcimiento y servicios personales, la manufactura y transformación, así como la venta ambulante (Gráfica 3).

Como se sabe, el mayor nivel de informalidad de ciertas ocupaciones -venta ambulante, sector agropecuario, servicios ambulantes y otros- pueden determinar que los grupos que se concentran en ellas tengan menor acceso a las prestaciones sociales (Guadarrama *et al.*, 2012; Reygadas, 2010). En cambio, los grupos que se desempeñan en actividades que generalmente se desarrollan en la parte formal de la economía tienen acceso, en mayor medida, a los beneficios sociales que conllevan el estatus de trabajador. Esta situación puede explicar, en parte, las diferencias observadas entre los trabajadores procedentes del TNCA y aquellos que proceden de otras regiones con respecto a la percepción de prestaciones. Sin embargo, esta eventualidad no excluye la posibilidad de que los grupos que reciben menos beneficios sean víctimas de una posible discriminación laboral.

Gráfica 8. Trabajadores migratorios por tipo de ocupación y región de origen. México, 2015. (%)



Nota: *Resto de América Latina y el Caribe **Triángulo Norte de Centro América

Fuente: Estimaciones propias con base en la Encuesta Inter-censal. 2015.

Estos datos apuntan a un contexto laboral particular marcado por un alto nivel de informalidad pero que afecta a los grupos de trabajadores migratorios de forma distinta produciendo resultados distintos en cuanto a la cobertura en prestaciones sociales aunque, en conjunto, estos trabajadores presentan niveles parecidos a los mexicanos con respecto a dicha cobertura.

En todo caso, en México, la investigación sobre la inserción y condiciones de trabajo de personas nacidas en otros países es escasa. Se trata de un campo de investigación que queda por construirse para, entre otras finalidades, proporcionar conocimientos y reflexiones fundamentadas en las particularidades de esas personas capaces de guiar las futuras políticas públicas encaminadas al cum-

plimiento de los compromisos nacionales e internacionales de México respecto a esta población.

Conclusiones

Este boletín revisó algunos compromisos internacionales de México respecto a cuatro poblaciones involucradas en la movilidad humana; se trata de los migrantes en tránsito, las Niñas, Niños y Adolescentes migrantes y los refugiados, y los trabajadores migratorios. En conjunto, hemos comprobado que existen avances significativos en términos de la adopción de leyes nacionales y tratados internacionales para garantizar el respeto de los derechos de esas poblaciones, pero que los datos indican que existen deficiencias en la aplicación de las disposiciones legales y los compromisos adquiridos.

En relación con los migrantes en tránsito, los datos analizados muestran que ya sea el compromiso de garantizar condiciones de seguridad para los viajes, o el trato digno hacia aquéllos que se encuentran detenidos en estaciones migratorias sigue existiendo insuficiencias importantes. Si bien las caravanas pueden convertirse en una nueva modalidad en la migración de tránsito, no acabarán con esas circunstancias, por lo que el Estado mexicano tendrá que dotarse de los medios para cumplir cabalmente con sus compromisos internacionales respecto de esa población. En lo que se refiere a los

NNYA, los datos disponibles sugieren una brecha importante entre los compromisos adquiridos y las acciones que se han llevado a cabo para cumplirlos. También, aunque ha habido avances jurídicos significativos para atender a los refugiados, los datos muestran limitaciones importantes en la manera en que se realiza esa atención. Finalmente, no parece existir diferencias marcadas en acceso a prestaciones sociales entre los trabajadores migratorios y los trabajadores mexicanos, pero sí entre los trabajadores migratorios de acuerdo con la región de procedencia, siendo los que proceden de Europa los más favorecidos, y los del Triángulo Norte de Centroamérica los menos favorecidos.

El trabajo resaltar la necesidad para el Estado de reforzar su capacidad institucional, y de recursos humanos y financieros para cumplir sus compromisos internacionales respecto a las poblaciones en movilidad. También, es necesario alentar entre las servidoras y servidores públicos encargados de llevar a cabo la política pública buenas prácticas, plenamente respetuosas de los derechos de las personas en movilidad, y que toman en cuenta las necesidades específicas de grupos vulnerables como son los NNYA.

Por último, es importante que México esté más atento a las crisis de los países tradicionales de procedencia de los migrantes -y otros países- que pueden generar flujos de inmigrantes, migrantes de tránsito, NNYA y refugiados para anticipar las respuestas.

Bibliografía

Becker, Gary S., (1957), *The Economics of Discrimination*, University of Chicago Press, Chicago.

Castillo, Manuel Ángel, (2006), “Los flujos migratorios en la frontera sur de México”, en *Amérique Latine Histoire et Mémoire. Les Cahiers ALHIM* [En línea], consultado el 8 de agosto 2018. Disponible en <http://journals.openedition.org/alhim/603>.

Comisión Económica Para América Latina [CEPAL], (2013), *Tipología de instrumentos internacionales*, CEPAL, Lima.

Comisión Nacional de los Derechos Humanos [CNDH] e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM [IIJ-UNAM], (2018), Los desafíos de la Migración y los albergues como oasis. Encuesta Nacional de Personas Migrantes en Tránsito por México, CNDH, México.

Comisión Nacional de los Derechos Humanos [CNDH], (2006), *Informe Especial sobre la Situación de los Derechos Humanos en las Estaciones Migratorias y lugares habilitados del Instituto Nacional de Migración en la República Mexicana*. México.

Comisión Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social [CONEVAL] (2017), *comunicado de prensa no. 9*, documento disponible en línea en: <https://www.coneval.org.mx/SalaPrensa/Documents/Comunicado-09-Medicion-pobreza-2016.pdf>.

Consejo Ciudadano del Instituto Nacional de Migración, (2017), *Personas en detención migratoria en México. Misión de Monitoreo de Estaciones Migratorias y Estancias Provisionales del Instituto Nacional de Migración*, México.

Consejo Nacional de Población [CONAPO] y BBVA Research, (2018), *Anuario de Migración y remesas. México 2018*. CONAPO, México.

Consejo Nacional de Población [CONAPO], (2016), *Migración de niñas, niños y adolescentes: Antecedentes y análisis de la formación de la red de módulos y albergues del DIF, 2007-2016*, CONAPO, México.

CONAPO, STPS, UPM, SER, SEDESOL, CONAPRED y EL COLEF, (2018), *Encuesta sobre Migración en la Frontera Norte de México (EMIF Norte), Flujo Devueltos por Estados Unidos*, 2017.

CONAPO, STPS, UPM, SER, SEDESOL, CONAPRED y EL COLEF, (2018), *Encuesta sobre Migración en la Frontera Sur de México (EMIF Sur), Flujo Devueltos por Estados Unidos*, 2017.

Darity, William y Patrick, Mason, (1998), “Evidence on Discrimination in Employment: Codes of Color, Codes of Gender.”, en *The Journal of Economic Perspectives*, núm. 12, pp. 63 - 90.

González G., Carrasco (2013), “La migración centroamericana en su tránsito por México hacia Estados Unidos”, *Alegatos*, núm. 83. Pp. 169-194.

González, Jesús Eduardo, Rogelio Zapata y María Eugenia, Anguiano, (2016), “Migración centroamericana en tránsito por México” en Consejo Nacional de Población [CONAPO], *La Situación Demográfica de México 2016*, México, pp. 221-232.

Guadarrama O., Rocío, Hualde A., Alfredo y López E., Silvia, (2012), “Precariedad laboral y heterogeneidad ocupacional: una propuesta teórico-metodológica1”, en *Revista Mexicana de Sociología* vol. 74, núm. 2, pp. 213-243.

Gutiérrez Beltran, Illse Mariana, (2014), *La política migratoria mexicana y la situación de los Derechos Humanos de los transmigrantes Centroamericanos. 2006-2012*, Tesis de licenciatura, UNAM.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía [INEGI], (2015), *Encuesta Intercensal México*. Disponible en línea en: <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/especiales/intercensal/>

INEGI, (2018), Resultados de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo. Cifras durante el Cuarto trimestre de 2017.

Instituto Tecnológico Autónomo de México [ITAM], (2014), *Migración centroamericana en tránsito por México hacia Estados Unidos: Diagnóstico y recomendaciones Hacia una visión integral, regional y de responsabilidad compartida*, ITAM, México.

Jiménez, Everardo Víctor, (2016), “La Violencia en el Triángulo Norte de Centroamérica: una realidad que genera desplazamiento”, en *Papel Político*, vol. 21, núm. 1, pp. 167-196.

Mager Hois, Elisabeth A., (2006), *Kikapú: Pueblos Indígenas del México contemporáneo*, México, Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.

Martínez, Jesuswaldo y Gabriela Cabestany, (2016), “La reforma de la seguridad social en México frente a los desequilibrios del mercado de trabajo”, en *Economía Informa*, núm. 397, pp. 89-104.

Nájera, Jessica, (2016), “El complejo estudio de la actual migración en tránsito por México: Actores, temáticas y circunstancias”, en *Migraciones Internacionales*, vol. 8, núm. 3, pp. 255-266.

Ramos García, José María, (2015), “La política migratoria mexicana y la seguridad fronteriza con Estados Unidos: cambio y continuidad, 2012-2014”, en *Región y sociedad*, vol. 27 núm. 64, pp. 351-382.

Rea Granados, Sergio Alejandro, (2016), Retos actuales en la implementación de la ley sobre refugiados y protección complementaria en México: identificación, admisión y acceso al procedimiento de asilo, en *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, vol. 16, pp. 373-400.

Reyes Miranda, Alejandra, (2014), “Migración centroamericana femenina en tránsito por México hacia Estados Unidos”, en Consejo Nacional de Población [CONAPO], *La situación demográfica de México 2014*, México, pp. 245-264.

Reygadas, Luis, (2010). “Introducción. Trabajos atípicos, trabajos precarios: ¿dos caras de la misma moneda?” En *Trabajos atípicos y precarización del empleo*, coordinado por Edith Pa-

checo, Enrique de la Garza y Luis Reygadas. México: El Colegio de México.

Sabates-Wheeler, Rachel y Koettl, Johannes, (2010), “Protección social para los migrantes: los desafíos de la prestación en el contexto del cambio en los flujos migratorios”, en *Revista Internacional de Seguridad Social*, vol. 63, Issue 3-4, pp. 126-159.

Sin Fronteras I.A.P., (2012), *En otra tierra. Una ventana a la realidad de las personas migrantes, solicitantes de asilo y refugiada*. México.

Sin Fronteras I.A.P., (2016), *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*. México.

Sin Fronteras I.A.P., (2009), *Situación de los derechos humanos de las personas migrantes y solicitantes de asilo detenidas en las estaciones Migratorias de México 2007-2009*. México.