

## CONCLUSIONES\*

La realización del Seminario Internacional sobre los Derechos Humanos de los Migrantes permitió analizar el fenómeno de la migración y el contenido de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familias a partir de una visión amplia, abriendo la posibilidad de determinar las acciones que los Estados parte, en particular el nuestro, deben implementar con el fin de lograr el pleno reconocimiento de los derechos que la Convención consagra. Con ocasión de ese proceso de análisis y reflexión se generaron diversas propuestas en materia legal y distintas líneas de acción en materia de políticas públicas que pueden contribuir a promover y proteger los derechos humanos de los trabajadores migratorios. A continuación se presentan las consideraciones y propuestas más relevantes planteadas durante el seminario, incluyendo las derivadas de la reunión de expertos.<sup>1</sup>

---

\* Con base en las relatorías preparadas durante el seminario, en este capítulo se presentan las conclusiones que surgieron a partir de los planteamientos y discusiones que se formularon tanto en la reunión de expertos como durante el desarrollo del evento. Las relatorías fueron preparadas por Dorothy Estrada, Montserrat Iglesias, Namiko Matsumoto, Mónica García, Carol Girón y Siria Oliva; el Programa de Cooperación agradece su trabajo e invita a los diversos actores involucrados en el tema migratorio a reflexionar sobre su contenido, retomarlas en la elaboración de políticas públicas y reformas legislativas e implementar sus recomendaciones.

<sup>1</sup> Con el objetivo de profundizar en la discusión y aportar algunos insumos para el desarrollo del seminario, durante el 22 de junio de 2005 se llevó a cabo la reunión de expertos; a ella fueron invitados los panelistas, expertos internacionales, académicos, funcionarios públicos y miembros de distintas organizaciones no gubernamentales.

## I. IMPORTANCIA E IMPACTO DE LA CONVENCIÓN INTERNACIONAL SOBRE LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE TODOS LOS TRABAJADORES MIGRATORIOS Y SUS FAMILIARES

- Para los trabajadores migratorios, la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares (CITM), independientemente de que sea ratificada por los Estados, es el estándar internacional por antonomasia que busca garantizar y proteger sus derechos y los de sus familias; el cuerpo normativo internacional de derechos humanos, especialmente el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y los tratados aplicables de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), son complementarios de la Convención.
- La Convención establece, para los Estados, una serie de obligaciones, tanto en los países de origen como de tránsito y destino, en materia de empleo de migrantes; asimismo, representa el primer instrumento jurídico internacional que codifica los derechos humanos de los migrantes, el cual hasta el momento ha sido ratificado por 30 países.
- De acuerdo con la Convención, la vida; la integridad personal; la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión; la prohibición de la esclavitud; la libertad y seguridad personales (protección contra la detención arbitraria); y el debido proceso (incluido el derecho de información sobre la prerrogativa de recibir asistencia consular) son derechos inderogables, aplicables a todos los migrantes, sean documentados o indocumentados. La protección de los derechos humanos de los migrantes es un asunto de justicia; además, su debida aplicación se relaciona directamente con la estabilidad y la gobernabilidad a nivel nacional, regional y mundial.
- La Convención también reconoce derechos adicionales a los trabajadores migratorios que se encuentran en situación regular, tales como: poder ausentarse temporalmente; establecer asociaciones y sindicatos en el Estado de empleo; participar en los asuntos públicos, votar y ser elegido en el Estado de origen; acceder a instituciones de enseñanza, orientación profesional y colocación, formación profesional y adiestramiento, vivienda, servicios sociales y salud; derecho a la unidad familiar; exención de pago de derechos e impuestos por

concepto de importación y exportación de objetos personales; derecho a transferir sus ingresos y ahorros, necesarios para el sustento de sus familiares. Si bien en la situación actual se vive el dilema de la divergencia entre el mercado y los derechos, frente a éste se debe afirmar la relevancia de la promoción y protección de los derechos humanos en toda política migratoria.

- En la reunión de expertos se determinó que la CITM es un elemento indispensable para la construcción del nuevo orden mundial, ya que puede contribuir a brindar seguridad, orden y predicibilidad al fenómeno migratorio, de ahí la importancia que tiene ratificarla. Además, la armonización de ésta con las políticas públicas nacionales puede permitir a los gobiernos ofrecer respuestas en materia migratoria que sean acordes con los estándares internacionales de protección y, al mismo tiempo, fortalecer el Estado de Derecho. No obstante, debe tenerse en cuenta también que la Convención no es la *panacea* que permitirá solucionar todos los problemas de los migrantes, puesto que no puede garantizar *per se* el respeto de sus derechos humanos, especialmente si no es difundida y conocida por los migrantes y los actores involucrados en el tema.

Para el caso de México, se puntualizaron algunas recomendaciones derivadas de la discusión, entre las que destacan:

- a) Entregar lo más pronto posible el primer informe del país sobre los avances en el cumplimiento de la Convención.
- b) Declarar expresamente la aceptación del mecanismo de denuncias interestatales, así como del mecanismo de quejas individuales, para conocimiento del Comité de Revisión de la Convención.
- c) Aprovechar la participación de nuestra nación en los distintos foros internacionales sobre migración, con el fin de integrar a nivel nacional el marco jurídico internacional sobre los derechos humanos de los trabajadores migratorios, de acuerdo con los planteamientos de la Convención; asimismo, impulsar su ratificación, especialmente por parte de los países de destino y continuar con el liderazgo internacional e impulso del tema.
- d) Construir un orden migratorio regional y aprovechar los espacios y mecanismos regionales para responder a los retos comunes

que enfrentan las naciones involucradas con la premisa básica de promover y proteger los derechos humanos de los migrantes.

e) Crear mecanismos alternativos para difundir la Convención entre la población migrante analfabeta y los migrantes que no hablan el idioma español.

## II. DERECHOS CIVILES DE LOS MIGRANTES: NO DISCRIMINACIÓN, TRATO DEBIDO DE LOS DETENIDOS, DEBIDO PROCESO, INTEGRIDAD Y VIDA

- A partir de la premisa de que la migración es una realidad histórica, cotidiana e irrefrenable, el respeto de los derechos humanos de los migrantes debe ser entendido, bajo una perspectiva de universalidad, como un objetivo fundamental de la actividad estatal, no como un límite de la misma. En ese sentido, resulta indispensable atender los derechos humanos de los migrantes a partir de una política de Estado transversal y de mediano y largo plazo y, al mismo tiempo, revertir el enfoque asistencialista con el que han sido atendidos, procurando integrarlos como sujetos proactivos en las iniciativas y políticas que se diseñen en su favor.
- En cuanto a la tendencia migratoria, se puede observar que existen patrones de discriminación que han sido causados tanto por el deterioro con respecto a la percepción de la funcionalidad de la migración como por su vinculación con la criminalidad. El imaginario colectivo desempeña un papel importante en la visualización de la migración, sea de forma positiva o negativa; en este sentido, es necesario descriminalizar el fenómeno migratorio a partir de la claridad conceptual.
- Por otra parte, en nuestro país se puede observar que en la práctica migratoria las normas en materia de derechos humanos no han permeado el cuerpo social; existe un enorme desconocimiento en la materia sobre la existencia de instrumentos internacionales vinculantes y hace falta un trabajo de sensibilización y capacitación dirigido hacia las autoridades en la aplicación de la legislación. Para erradicar esas deficiencias es imprescindible poner en marcha distintas estrategias, entre las que destacan: difundir el

marco jurídico nacional e internacional aplicable a los migrantes; buscar la complementariedad entre los instrumentos internacionales suscritos por México en materia de derechos humanos y la legislación nacional; adecuar el componente migratorio que contempla el Programa Nacional de Derechos Humanos con la realidad cotidiana de los migrantes; así como utilizar la Ley Federal para Prevenir y Erradicar la Discriminación, y su respectiva Comisión, como herramientas para promover el respeto de los derechos de los migrantes.

- Otras estrategias que pueden tener gran relevancia son, por un lado, la sensibilización y capacitación de las autoridades migratorias en la detección y atención de grupos vulnerables, tales como mujeres embarazadas, menores, discapacitados, víctimas de trata, entre otros; y, por otro, cuando se trate de grupos vulnerables en situación irregular, la búsqueda de alternativas al aseguramiento.
- La Red Regional de Organizaciones Civiles ofreció poner a disposición de las autoridades competentes el documento *Lineamientos para la protección de los derechos humanos de los migrantes*, elaborado por ésta, con el objetivo de difundirlo y contribuir con el proceso de capacitación de los funcionarios involucrados en la atención del fenómeno migratorio.
- En relación a la invisibilidad de los abusos hacia los migrantes, ésta es ocasionada, entre otros factores, por la falta de mecanismos accesibles para denunciarla —que está asociada la exigencia de que los extranjeros deben acreditar su estancia legal en el país para acceder a éstos—. Por consiguiente, una tarea básica que puede contribuir a resolver ese problema consiste en la creación de mecanismos accesibles de denuncia para los migrantes, a partir de los cuales, independientemente de su calidad migratoria y sin tener que acreditar su estancia legal, ellos mismos den seguimiento a sus denuncias.
- Con relación al tema de la revisión e inspección migratoria, se expuso que es irregular que la misma autoridad —en el caso del país, el Instituto Nacional de Migración— sea la que expulse a los migrantes y al mismo tiempo se pronuncie sobre la procedencia de esas expulsiones por medio de los recursos de revisión. En ese sentido, es necesaria la creación de una instancia autónoma que sea la que se pronuncie sobre la procedencia de las decisiones de expulsión, con

el objetivo de que una sola instancia no funja como juez y parte en ese proceso; en la actualidad, de acuerdo con la legislación, existen otras autoridades distintas a las migratorias que pueden intervenir en las funciones de revisión e inspección migratoria.

- Los expertos avalaron la pertinencia de que una sola autoridad esté facultada para realizar esas funciones, lo que permitiría evitar confusiones y abusos en el trato a los migrantes. Además, con el fin de suprimir los abusos en la aplicación de la legislación migratoria, sugirieron definir claramente los criterios bajo los cuales una autoridad migratoria puede inspeccionar o revisar a los migrantes.

### III. LA INTEGRACIÓN SOCIAL Y CULTURAL DE LOS MIGRANTES

- Uno de los muchos problemas que enfrentan los migrantes se relaciona con el proceso de incorporación a la sociedad de acogida. Toda migración supone el encuentro con otras lenguas, otras costumbres, otros valores. Se trata del encuentro entre personas distintas cuyos puntos coincidentes son, paradójicamente, sus diferencias. Si bien dichas diferencias no son insalvables, dificultan la integración y matizan la percepción de las sociedades de acogida, lo que puede dar lugar a una política de exclusión que comparte límites con el racismo.

- La integración no supone un proceso de asimilación; no se trata de que el migrante abandone su cultura de origen y adopte la del país de destino, sino que, conservando ésta, incorpore elementos culturales y normativos del nuevo contexto que le permitan establecer relaciones positivas en la sociedad de acogida. Eso implica un proceso de interacción entre la sociedad de acogida y el migrante. Sin embargo, toda integración debe basarse en el respeto de los derechos humanos, lo que implica para los Estados la obligación de proteger, respetar y garantizar los derechos de los migrantes, no sólo de manera formal—establecida en las legislaciones— sino, necesariamente, en la práctica.

- No obstante, en los hechos, en las sociedades de acogida los migrantes son percibidos precisamente a partir de sus diferencias. En ese sentido, es imprescindible considerar la igualdad de todas las personas, más allá de las diferencias sociales y culturales, ya que, por

ejemplo, las diferencias hacen que los migrantes tengan menos posibilidades de encontrar un empleo —o que requieran permiso para trabajar—, o no tengan acceso a los servicios básicos de salud, vivienda y educación.

- Se destacó de manera particular que el fenómeno de la migración exige el uso de un nuevo lenguaje, ya que no es válido seguir hablando de “ilegales”, término que es considerado peyorativo; en su lugar se debe utilizar el de migrantes, regulares e irregulares, no sólo por la terminología *per se*, sino porque ésta influye en la percepción de aquéllos.
- Algunas situaciones tales como la ausencia de políticas migratorias o, en el peor de los casos, el establecimiento de políticas que promueven la no permanencia de los migrantes en los países de destino, pueden ser factores importantes en el proceso de integración ya que pueden dificultarla o incluso hacerla imposible.

Los expertos coincidieron en que una política de integración de los migrantes debe considerar al menos los siguientes elementos:

- a) El reconocimiento no sólo formal sino efectivo del principio de igualdad de los derechos.
- b) La inclusión de los derechos económicos, sociales y culturales.
- c) El establecimiento de un plan urgente de apoyo a los menores migrantes no acompañados.
- d) La igualdad de derechos políticos (reunión, manifestación, entre otros).
- e) La implementación de medidas eficaces contra la discriminación, ya que vulnera los derechos fundamentales y no permite la inclusión.

- Cabe señalar que uno de los factores que favorecen la integración social y cultural de los migrantes es, sin duda, el dominio del idioma de las sociedades de acogida, ya que permite comprender su forma de organización y abre canales de comunicación para establecer relaciones afectivas.

- Del mismo modo, algunos indicadores sociales que muestran el grado de integración de los migrantes se relacionan con el acceso

pleno a los servicios de salud, vivienda y educación. En cuanto a los servicios de salud, es de suma importancia que los migrantes estén informados sobre el derecho que tienen de acceder a éstos. Es necesario implementar estrategias de prevención de enfermedades con la finalidad de que no se degrade aún más la percepción de los migrantes debido a problemas de salud.

- La imposibilidad de acceder a una vivienda digna es otro de los problemas que enfrentan los migrantes. Ante esa situación, se genera una tendencia al aislamiento en barrios marginados por parte de estos grupos, lo que desemboca en la segregación espacial que, a su vez, provoca su estigmatización.
- Adicionalmente, se resaltó que no es posible hablar de integración de los migrantes si éstos no tienen acceso a la educación, ya que por medio de ésta se puede desarrollar su personalidad y dignidad como seres humanos, fomentar la tolerancia y la igualdad, y fortalecer el respeto de sus derechos humanos.
- El respeto a la diversidad, en este caso de los migrantes, como componente esencial y manifestación de la multiculturalidad, no debe darse a partir de la adaptación pasiva y subordinada de los migrantes a las sociedades de destino, sino de la creación de nuevos espacios de identidad cultural que coexistan con los valores de dichas sociedades.

En este contexto, es necesario articular políticas migratorias que partan de las siguientes premisas básicas:

- a) Establecer un marco jurídico que regule el estatus legal de los migrantes, de tal forma que puedan hacer efectivos todos sus derechos.
- b) Brindar acceso a éstos al sistema educativo y, de manera particular, proporcionar cursos del idioma del país de destino, a efecto de facilitar su inserción en esa sociedad.
- c) Garantizar el acceso de los migrantes a los servicios de salud y sociales.
- d) Establecer estrategias en materia de educación que les permita desarrollarse con dignidad.
- e) Generar en el país indicadores de acceso de los migrantes a los servicios públicos básicos.



#### IV. ACCESO A LOS TRIBUNALES Y DEBIDO PROCESO LEGAL DE LAS PERSONAS MIGRANTES

- El derecho internacional de los derechos humanos no limita las atribuciones soberanas que tienen los Estados para determinar su política migratoria ni para controlar sus fronteras, incluyendo el control del flujo de personas. Las únicas limitaciones jurídicas se refieren a que los Estados no están en libertad de impedir la salida, el ingreso o la permanencia en su territorio de sus propios ciudadanos; los Estados no pueden devolver a los extranjeros a los países de origen donde son perseguidos; los Estados no pueden discriminar al ejercer su política migratoria; los extranjeros establecidos legalmente en su territorio sólo pueden ser expulsados o deportados mediante una decisión que esté apegada a la ley; por su parte, las deportaciones colectivas están prohibidas.
- Recientemente, la Asamblea General de la OEA adoptó el Programa Interamericano de Promoción y Protección de los Derechos Humanos de los Migrantes, que contempla acciones que deben llevar a cabo los organismos y entidades pertenecientes a la misma, los Estados, y los órganos y entidades de Naciones Unidas. El objetivo del programa es promover y apoyar el desarrollo de políticas públicas, medidas legislativas y prácticas dirigidas a garantizar los derechos humanos de los migrantes.

Las normas mínimas del debido proceso aplicables a las determinaciones de estatus, exclusiones y deportaciones de los migrantes son las siguientes:

- a) Delegar las decisiones en materia migratoria a un funcionario especializado, responsable e imparcial.
- b) Asegurar al migrante el derecho a ser escuchado para alegar lo que estime necesario, con el fin de que se eviten las deportaciones o expulsiones injustificadas.
- c) Garantizarle los servicios de traducción e interpretación, para asegurar el entendimiento del proceso legal por parte del migrante.
- d) Avalar la representación legal adecuada de éste.
- e) Ofrecer a los migrantes la posibilidad de revisión judicial de las decisiones, ya sea por la vía de los recursos en lo contencioso-

administrativo o por la vía del amparo.

f) Garantizar a los migrantes el acceso oportuno a las autoridades consulares, de acuerdo con la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, de 1963.

g) Salvaguardar las condiciones de detención apropiadas de los migrantes, es decir, que no se ponga en riesgo su salud o su vida al ser detenidos.

Por otra parte, durante el seminario se resaltó la necesidad de establecer mecanismos alternos que coadyuven —junto con las Comisiones de Derechos Humanos— a proteger los derechos humanos de los migrantes.

- Entre las medidas alternativas propuestas están: *a)* propiciar una mayor participación de la sociedad civil en el proceso de elaboración del Programa Nacional de Derechos Humanos; *b)* el establecimiento de programas de atención médica y psicológica para los migrantes; *c)* la instauración de una Defensoría Pública para asesorarlos legalmente en materia migratoria; *d)* elevar los niveles de capacitación de los agentes migratorios y los servidores públicos; *e)* implantar sistemas de seguridad pública en zonas fronterizas con el fin de proteger a los migrantes; *f)* modernizar la infraestructura de las estaciones migratorias; *g)* incrementar las partidas presupuestales asignadas a las instituciones migratorias y las comisiones de derechos humanos; y *h)* instalar medios de comunicación idóneos con institutos consulares, entre otras.
- En el caso de México el acceso a la justicia se sustenta en un orden legal cuyo origen radica en la Constitución, la cual establece diversas garantías como la igualdad, la libertad, la educación, la salud y la seguridad jurídica. Dichas garantías representan el reconocimiento explícito por parte del Estado de los derechos humanos en el territorio nacional. Sin embargo, en el caso de los extranjeros esa protección se restringe en algunas situaciones como, por ejemplo, los límites que tienen al derecho de asociación y propiedad, o los que les impone el Artículo 33 Constitucional, que faculta al Ejecutivo, por considerar inconveniente la presencia de un extranjero, a expulsarlo del territorio sin necesidad de juicio previo —que contraviene la jurisprudencia que determina que la expulsión de extranjeros debe estar justificada, fundada y motivada—.

- En el caso de Estados Unidos, país que tradicionalmente se ha escudado bajo la premisa de la *seguridad nacional*, especialmente después del 11 de septiembre se produjo un endurecimiento de la política migratoria, cuyos efectos han recaído en diversas comunidades que no necesariamente están vinculadas con la realización de actos terroristas. A partir de la adopción por parte de ese país de estrategias más duras relacionadas con la seguridad nacional, se han observado efectos que conllevan la violación de derechos humanos, como detenciones injustificadas y deportaciones masivas. Hay que recordar, por otra parte, que Estados Unidos no ha ratificado la Convención Internacional sobre los Trabajadores Migratorios y sus Familiares.
- En la reunión de expertos se hizo un llamado a facilitar la labor de los consulados mexicanos en territorio estadounidense. Asimismo, se insistió en promover la ratificación de la Convención por parte de los países que faltan de hacerlo, sobre todo los países receptores de migrantes, con el fin de avanzar en la defensa y protección de los derechos humanos de dicho grupo.

## V. INTEGRACIÓN ECONÓMICA Y DERECHOS LABORALES DE LOS MIGRANTES

- Los Estados deben garantizar, en primera instancia, el derecho de las personas a no migrar y a encontrar condiciones satisfactorias de desarrollo en sus lugares de origen; de esa manera, la migración se convierte en una alternativa de vida y no en la única opción de sobrevivencia. Cabe recordar que la brecha en el diferencial salarial en los países de destino, en nuestro caso generalmente Estados Unidos, influye de manera definitiva en la decisión de migrar. Es por eso que es imprescindible diseñar políticas de desarrollo sostenidas e integrales en los países de origen, de modo que el proceso migratorio se convierta en una opción voluntaria y no forzada.
- La articulación de una política de migración debe sustentarse en información relacionada con la demanda por sector económico, actual y futura, de trabajadores mexicanos en el exterior y de trabajadores

extranjeros en nuestro país. Además, con la finalidad de ofrecer facilidades para la libre movilidad de los trabajadores migratorios, de acuerdo con la creciente liberalización de los flujos de bienes, servicios y capitales, resulta indispensable incorporar el componente migratorio en los actuales procesos regionales de integración e interdependencia económica, en particular en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

- En cuanto a los sindicatos, considerados como instrumentos válidos para mejorar las condiciones laborales de los migrantes, es necesario copiar y tomar en consideración las experiencias exitosas de negociación de contratos colectivos que reconocen los derechos de los trabajadores migratorios por parte de sus empleadores, como el caso logrado en Carolina del Norte en abril del 2004.
- Para fomentar el respeto de los derechos de los trabajadores, sin importar su condición migratoria, México ha promovido acciones de colaboración con el gobierno de Estados Unidos y Canadá. En ese sentido, en el marco del Programa de Trabajadores Agrícolas Temporales, las autoridades canadienses y mexicanas se han reunido periódicamente para observar que se garanticen condiciones laborales básicas, el respeto de los derechos humanos, y el acceso a los servicios básicos de protección.

En relación con las políticas migratorias correspondientes, con el objetivo de mejorar las prácticas a partir del reconocimiento de una responsabilidad compartida entre los tres gobiernos, se puntualizaron algunas recomendaciones, entre las que están:

- a) Llevar a cabo acuerdos bilaterales y multilaterales que garanticen condiciones mínimas, en términos de trato y oportunidades, para los trabajadores migrantes en los países de destino.
- b) Garantizar los derechos laborales de los trabajadores migratorios temporales, en función de que se les asegure el acceso a los servicios sociales, a los procesos de organización sindical y a las cortes de justicia, entre otros.
- c) Diseñar políticas públicas que sean congruentes con la realidad migratoria regional y atiendan la necesidad de reconocer y respetar los derechos humanos.

- d) Promover la creación de leyes especializadas en materia migratoria, así como fortalecer a las instituciones responsables del tema.
- e) Aplicar el principio de igualdad, para evitar los procesos de discriminación de que son objeto los trabajadores migratorios.
- f) Involucrar al sector privado en la búsqueda de soluciones y la atención de los trabajadores migratorios.
- g) En conjunto con de los gobiernos y la sociedad civil de los países de origen, pronunciarse contra las reformas migratorias establecidas en Estados Unidos, ya que contradicen los principios que contempla la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de los Trabajadores Migratorios y sus Familiares.

- Con relación a la frontera sur, en el 2002 los gobiernos de México y Guatemala instalaron el Grupo *ad hoc* sobre Trabajadores Agrícolas Migrantes Temporales Guatemaltecos, cuyo objetivo es atender y resolver de manera coordinada los problemas que enfrentan los trabajadores agrícolas guatemaltecos en territorio chiapaneco. A pesar de los esfuerzos realizados hasta ahora, los trabajadores agrícolas y las trabajadoras domésticas guatemaltecas sufren recurrentemente abusos y malos tratos en diversas localidades ubicadas en Chiapas.

En este sentido, se hicieron algunas propuestas para que sean atendidas por ambos gobiernos, entre ellas están:

- a) Prever en la legislación la posibilidad de que los trabajadores temporales que hayan sido empleados en el país durante un periodo considerable, puedan realizar otras actividades remuneradas.
  - b) Simplificar el sistema para la obtención de permisos de trabajo por categorías, no por empleo y empleador.
  - c) Garantizar a los trabajadores agrícolas temporales guatemaltecos que laboran en Chiapas condiciones laborales básicas.
  - d) Realizar acciones que permitan regularizar las condiciones laborales de las trabajadoras domésticas, para evitar los abusos y posibles casos de trata.
- Con el objetivo de que tanto en la ley como en la práctica se respeten normas mínimas sobre contratación, condiciones de empleo y de vida, beneficios de la seguridad social y libertades sindicales, tanto

los instrumentos como las actividades que lleva a cabo la OIT están orientadas a proteger a los trabajadores migrantes por medio de una serie de obligaciones y recomendaciones establecidas para todos los Estados que forman parte de la organización,

- El Convenio 97 de la OIT requiere que los Estados Parte faciliten la salida, tránsito o llegada de los trabajadores migratorios, y les brinden una adecuada protección médica, servicio gratuito de información, igualdad de condiciones de empleo, los beneficios de la seguridad social, acceso a la justicia, y la posibilidad de transferir sus ganancias al exterior. A su vez, el Convenio 143 representa el primer intento para eliminar el tráfico ilegal de trabajadores y tiene como objetivo controlar las corrientes migratorias. El convenio se aplica sin limitaciones a los trabajadores migrantes en lo referente a los derechos humanos fundamentales. También reconoce la igualdad de derechos entre los trabajadores migrantes legalmente establecidos en el país y los nacionales.

- Finalmente, se advirtió que la Opinión Consultiva OC/18, emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, representa un precedente de carácter político y moral en el escenario internacional que promueve el respeto de los derechos de los migrantes en el ámbito laboral, independientemente de su condición jurídica.

- Por otra parte, se exhortó al Estado mexicano a adherirse a todos los instrumentos creados por la Organización Internacional del Trabajo y a difundir los convenios en los que nuestro país ya es parte. Asimismo, se indicó que para México representa un compromiso, en el sentido que nuestro país debe buscar la congruencia entre el trato que demandamos para nuestros connacionales y el trato que brindamos a los trabajadores extranjeros, principalmente a los centroamericanos.

## VI. ARMONIZACIÓN DE LA LEGISLACIÓN Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS MEXICANAS EN RELACIÓN CON EL RÉGIMEN JURÍDICO INTERNACIONAL

- La búsqueda de la armonización entre la legislación mexicana y los siete instrumentos internacionales de protección de derechos

humanos de Naciones Unidas<sup>2</sup> que se refieren a los migrantes en situación de origen, tránsito y destino, es una de las estrategias clave en materia migratoria. Otras estrategias se refieren a la armonización entre la legislación mexicana y los contenidos de los instrumentos regionales del sistema interamericano de derechos humanos; la generación de un marco jurídico en materia migratoria y laboral acorde con los instrumentos jurídicos internacionales; y el establecimiento de una institución que realice eficazmente tareas de regulación, protección y seguridad jurídica.

- Particularmente, la Convención Internacional sobre los Trabajadores Migratorios y sus Familiares debe reconocerse como un documento de gran valor ya que permite reconocer a los migrantes como sujetos de derechos y toma en cuenta su situación de vulnerabilidad, especialmente en el caso de niños, niñas, adolescentes y mujeres. No obstante, es necesario identificar también la importancia que en la demanda de los derechos humanos de los migrantes ofrecen los sistemas regionales y los Convenios de la Organización Internacional del Trabajo, sobre en el caso de todos aquellos países que no son parte de la Convención de 1990.
- En relación con las propuestas e iniciativas de reforma en materia migratoria, se deberá atender el fenómeno bajo una visión que incluya los derechos humanos que son inderogables: el derecho a la vida, a la integridad física y psicológica, al debido proceso, a la libertad personal, a la prohibición de la esclavitud y la no discriminación.
- Por otra parte, resulta indispensable localizar en la legislación interna los temas o rubros que obstaculizan a los migrantes el pleno goce de sus derechos, independientemente de su estatus migratorio. En ese sentido, la tarea de armonización no debe centrarse exclusivamente en la Ley General de Población, sino incluir otros reglamentos y leyes relacionados con el fenómeno. Es necesario que la elaboración de una ley migratoria integral

<sup>2</sup> Estos instrumentos son: el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; la Convención sobre los Derechos del Niño; la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial; la Convención contra la Tortura y otros tratos crueles, inhumanos o degradantes; la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer; y la Convención Internacional para la protección de los trabajadores migratorios y sus familiares.

–independientemente de que ésta instaure medidas de control, verificación y sanción– establezca componentes como el debido proceso, la integración social, cultural y económica de los migrantes, el enfoque de género y la edad.

- Aún más, la armonización no debe establecerse únicamente a nivel del marco normativo, sino que ésta debe contribuir también en la configuración de políticas públicas, las cuales podrán ser evaluadas para mejorar la práctica en los tres niveles de gobierno.

La atención debe orientarse especialmente a la reforma de los Artículos 11 y 33 constitucionales, así como a los siguientes temas:

a) Destipificar la migración indocumentada como delito, ya que aunque el INM no presenta querellas al respecto, se crea una situación de inseguridad jurídica para el migrante que se presta también para que se generen prácticas de extorsión.

b) Permitir a los migrantes, sin importar su estatus migratoria, el acceso a la justicia.

c) Establecer criterios claros para el ejercicio de las actividades de control y verificación migratoria, y de regulación de estancias, limitando con ello las facultades discrecionales de los funcionarios migratorios.

d) Instaurar la autonomía en la toma de decisiones acerca del manejo de los recursos en todos los procedimientos administrativos.

e) Restringir las tareas de inspección y revisión de la estancia legal de los extranjeros, para que sólo las autoridades del Instituto Nacional de Migración las realicen.

f) Establecer claramente los criterios de control y verificación de los migrantes, para evitar la discriminación que por su apariencia sufren al transitar por el país.

g) Concentrar esfuerzos con el fin de tipificar, investigar y sancionar la trata de personas, así como homologar en el marco jurídico interno los distintos tipos existentes en las entidades federativas.

h) Armonizar la legislación federal y la de las entidades federativas para acceder adecuadamente a los trámites ante el registro civil, juicios en materia civil, y los derechos sociales, especialmente los de educación, vivienda y salud.



i) Revisar la reserva que México hizo al Artículo 22 de la Convención, relativa al derecho de los trabajadores migratorios a exponer las razones que les asistan para oponerse a su expulsión, así como a someter su caso a revisión ante la autoridad competente, y solicitar que se suspenda la ejecución de la expulsión.

j) Incorporar en la legislación migratoria el principio de no discriminación en el reconocimiento de los derechos, independientemente de la condición migratoria, con arreglo al Artículo 7 de la Convención y de acuerdo con la postura que México ha adoptado sobre el tema en foros internacionales.

- Ante el grave desconocimiento acerca del contenido de la Convención Internacional sobre la protección de los Trabajadores Migrantes y sus Familiares (CITM), se deberán diseñar programas adecuados de capacitación. Una de las herramientas para tales fines son los *Lineamientos Regionales para la Protección de los Derechos Humanos de los Migrantes en Situaciones de verificación del estatus migratorio, detención, deportación y recepción y su fundamentación jurídica*, desarrollados por la Red Regional de Organizaciones Civiles para las Migraciones.<sup>3</sup> Los programas de capacitación deberán estar enfocados hacia los sectores que toman e influyen en las decisiones gubernamentales, especialmente los legisladores y los miembros del poder judicial, con el objetivo de aportar elementos que permitan establecer una política migratoria de Estado con perspectiva de respeto de los derechos humanos.

- Es indispensable también emprender campañas de difusión sobre el contenido de los instrumentos internacionales de protección para los migrantes, especialmente la CITM. Asimismo, resulta necesario capacitar y sensibilizar a los funcionarios, en los tres niveles de gobierno, para evitar actos de discriminación y xenofobia en contra de los migrantes, en especial para no criminalizar a los migrantes indocumentados.

<sup>3</sup> La Red Regional de Organizaciones Civiles para las Migraciones (RROCM) es una Red de Redes en la que actualmente participan once países por medio de sus espacios de coordinación nacional, instituciones, organizaciones y personas interesadas en el tema. Los países miembros son: Canadá, Estados Unidos, México, Belice, Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica, Panamá y República Dominicana.

- Por otra parte, se tiene que evaluar la aplicación del mecanismo del Protocolo Facultativo de la Convención de Naciones Unidas contra la Tortura y otros tratos o penas crueles inhumanos o degradantes en las estaciones migratorias. Si bien se ha hecho la adhesión del Protocolo acerca de la visita a los lugares de detención, es imperante que se realicen visitas y observación en los centros de detención, en los cuales se permita el ingreso de expertos independientes especializados en materia migratoria y organizaciones de la sociedad civil.

A continuación, se enlistan las recomendaciones relacionadas con la elaboración de políticas públicas:

- a) Utilizar como marco de aplicación de las políticas públicas el Programa Nacional de Derechos Humanos, y poner en marcha el Comité de Seguimiento y Evaluación.
- b) Reactivar el mecanismo de trabajo de la Subcomisión de los Derechos Humanos de los Migrantes, fomentando la participación del sector académico y la sociedad civil.
- c) Diseñar y aplicar mecanismos permanentes de vigilancia y evaluación de la legislación y las políticas públicas en materia de derechos de los migrantes.
- d) Visualizar el fenómeno de la migración desde un punto de vista de la agenda de desarrollo y no desde una perspectiva de seguridad nacional.
- e) Establecer acuerdos para la creación de programas entre los países que no han ratificado la Convención y que tienen fronteras comunes.
- f) Generar una cultura de respeto de los derechos humanos de los migrantes y sancionar a quienes los violenten.

- En cuanto a las políticas migratorias, es indispensable fomentar la cooperación bilateral y multilateral. En ese sentido, respecto del fenómeno de los migrantes se debe reconocer la fá erentes aristas de la migración indocumentada. Asimismo, se necesita reconocer la magnitud del fenómeno y diseñar una política integral, acorde con los instrumentos internacionales, en la que los conceptos de soberanía y seguridad nacional no contravengan los de migración y derechos humanos.

- Finalmente, es primordial evitar que las políticas migratorias se sustenten en un enfoque único de gestión y de categorías de migrantes. Es decir, se deben emprender políticas respetuosas de los derechos humanos de los migrantes y reconocer a éstos como sujetos de derechos. Del mismo modo, es necesario hacer esfuerzos para evitar que la Convención se estigmatice como un instrumento poco viable y de imposible puesta en práctica por parte de los Estados que aún no la han suscrito o ratificado.