

LEGISLACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS MEXICANAS:
ARMONIZACIÓN CON EL RÉGIMEN JURÍDICO
INTERNACIONAL SOBRE DERECHOS HUMANOS
DE LOS MIGRANTES*

E. Dorothy Estrada Tanck¹

I. INTRODUCCIÓN

Para tratar el tema de la armonización de la normatividad y las políticas públicas de México en relación con el régimen jurídico internacional, resulta importante conocer cuál es ese régimen en materia de derechos humanos de los migrantes, así como los parámetros y estándares internacionales que constituyen el referente para armonizar la legislación y las prácticas mexicanas.

En este artículo se abordan los diferentes foros multilaterales, prioridades y enfoques con que la comunidad internacional ha abordado el tema de la migración, y más específicamente el tema de los derechos humanos de los migrantes, así como la posición del gobierno de México frente a esa realidad.

Asimismo, se revisa la participación y actividad que el Estado mexicano ha tenido en los distintos organismos internacionales donde se discute el tema —como un importante actor que ha influido en la fijación de la agenda internacional y en la creación de los estándares internacionales para la protección de los derechos humanos de los migrantes—, así como los esfuerzos que llevan a cabo las autoridades del país por hacer compatibles la legislación y las políticas públicas mexicanas con dichos estándares y normas.

* La autora es Coordinadora del Área de Asuntos Multilaterales de la Dirección General de Derechos Humanos y Democracia (DGDHD), de la Secretaría de Relaciones Exteriores, ponencia presentada durante el Seminario Internacional sobre los Derechos Humanos de los Migrantes. Boca del Río, Veracruz, junio de 2005.

¹ Este artículo fue elaborado en colaboración con Mónica García Buenrostro, miembro de la DGDHD.

El primer punto importante a resaltar cuando se trata el tema de la armonización entre el régimen internacional y el nacional, es que existe una relación dialéctica entre ambos. Es decir, en un sistema internacional que lo es precisamente porque se basa en el consenso entre naciones, los Estados participan en la discusión, formación y aprobación de la normatividad y los estándares que posteriormente estarán obligados a incorporar a su régimen interno y cumplir. Un ejemplo de la manera en que opera esta relación circular se observa en el caso de México, cuya política exterior activa y constructiva en materia de derechos humanos de los migrantes ha contribuido al establecimiento de normas y mecanismos para la mejor defensa de los derechos humanos de ese grupo.

A través de distintas acciones, entre ellas la propuesta planteada desde los años ochenta de crear la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos Humanos de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares, México ha constituido un eslabón clave en la cadena internacional de promoción y protección de los derechos humanos de los migrantes, misma que ha servido de base para impulsar la armonización entre la legislación y las políticas públicas mexicanas, y la regulación que el propio país ayudó a crear. Por ello la postura y el trabajo realizado por México en torno a este tema reflejan uno de los objetivos de la administración del Presidente Fox, buscar que la política exterior en materia de derechos humanos y el sistema internacional en su conjunto sirvan como instrumentos para fomentar la protección interna de los derechos humanos.

La administración actual ha establecido como uno de los ejes centrales de la política exterior mexicana la promoción y defensa de los derechos humanos. Por ello, algunas de las prioridades que nuestro país ha establecido en los foros multilaterales de derechos humanos han sido, fomentar una mayor conciencia en la comunidad internacional sobre la condición de vulnerabilidad que enfrentan los migrantes en el mundo, y la importancia de respetar sus derechos, así como la elaboración de estándares para la protección de sus derechos.

II. FOROS MULTILATERALES Y MIGRACIÓN INTERNACIONAL

La dimensión global del fenómeno migratorio explica por qué su tratamiento forma parte de las agendas de una multiplicidad de foros bilaterales,

regionales e internacionales. Por lo mismo, los organismos multilaterales lo han abordado desde las perspectivas y enfoques más diversos, los cuales se exponen a continuación.

En las Naciones Unidas el desarrollo de políticas y normas en materia migratoria ha tenido lugar en varios de sus órganos, si bien desde la perspectiva de la especificidad del foro y no de la integralidad del fenómeno migratorio, por ejemplo:

- En la Asamblea General, a través de una serie de resoluciones, una sobre los derechos humanos de los migrantes, “Protección de los migrantes”, y otras que hacen énfasis en la relación entre migración internacional y desarrollo. Es relevante destacar que en el 61º periodo de sesiones de la Asamblea General, en 2006, se realizará un Diálogo de Alto Nivel sobre Migración Internacional y Desarrollo, con el objetivo de fijar la postura de la organización frente a este fenómeno.²
- En la Comisión de Derechos Humanos, donde el tema se aborda desde la perspectiva del establecimiento de estándares de protección de los derechos humanos de los migrantes.
- En la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), organización intergubernamental creada en 1951, que constituye un foro relevante para ayudar a encarar los desafíos que plantea la gestión de la migración a nivel práctico y operativo. Actualmente, en el marco de la OIM se discute la “Iniciativa de Berna”, una propuesta encabezada principalmente por los países desarrollados, en la que participan también otros países como México. En torno a dicha iniciativa se discute la prioridad que debe darse a la necesidad de una mejor gestión y manejo de la migración (*migration management*), frente a la necesidad de proteger los derechos humanos de los migrantes como grupo de personas que frecuentemente se encuentra en situación de vulnerabilidad.
- En la Organización Internacional del Trabajo, organismos especializado de Naciones Unidas, con énfasis en los trabajadores migratorios.

² Véase la resolución A/RES/59/241, de 22 de diciembre de 2004, de la Asamblea General de Naciones Unidas.

- En las diversas Conferencias Cumbre que se han realizado bajo el marco de las Naciones Unidas, aunque más bien han versado sobre población y desarrollo, y no sobre el fenómeno migratorio como tal.
- Mediante el Caso Avena, de México *vs.* Estados Unidos de América, ante la Corte Internacional de Justicia de Naciones Unidas (2004).
- En la Comisión Global sobre Migraciones Internacionales, grupo de expertos independientes creado a iniciativa del Secretario General de la ONU, que ha realizado reuniones regionales –la del continente americano tuvo lugar en México en mayo de 2005–. La Comisión emitirá un informe en octubre de 2005 sobre la situación actual del fenómeno migratorio y recomendaciones para su tratamiento. Es importante destacar que uno de los miembros de esa Comisión es el académico mexicano Francisco Alba.
- Mediante la Convención Internacional para la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares, adoptada por la Asamblea General en 1990, ratificada por México en 1999 y en vigor desde el 1° de julio de 2003.

A. MÉXICO FRENTE AL SISTEMA DE NACIONES UNIDAS

A) COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS

Es importante resaltar las resoluciones que han sido promovidas desde 1999 por México en distintos foros multilaterales, como la Comisión de Derechos Humanos (CDH) y la Asamblea General de la ONU. Claro ejemplo son las promovidas por nuestro país en la Asamblea General, que siguen la misma línea de las resoluciones presentadas por México durante el 60° y 61° periodo de sesiones de la CDH (Ginebra, Suiza, 2004 y 2005), de las que se hará una referencia particular.

En el marco del 60° periodo de sesiones de la CDH, México presentó, entre otras, la resolución 2004/56 “Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares”; la resolución 2004/53 “Derechos humanos de los migrantes”; y la resolución 2004/87 “La protección de los derechos

humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo”. Es importante resaltar que esas resoluciones fueron adoptadas por la CDH sin votación, es decir, contaron con el consenso de la comunidad internacional.

La primera resolución insta a los diferentes Estados a firmar y ratificar la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, en vigor desde el 1° de julio de 2003, y hace un llamado a las autoridades para que emitan leyes que protejan los derechos humanos de los migrantes y regulen su estadía dentro del país receptor, dándoles un trato justo y digno.

En segundo lugar, mediante la resolución sobre “Derechos humanos de los migrantes”, México promovió la creación del mandato de la Relatora Especial de los Derechos Humanos de los Migrantes, de la Comisión de Derechos Humanos, y buscó reafirmar el reconocimiento por parte de la comunidad internacional de la situación de vulnerabilidad que enfrentan los migrantes.

De igual forma, condenó las manifestaciones de discriminación racial contra los migrantes, instó a los Estados a prohibirlas y perseguirlas si se presentaran y a que sometan a la justicia todas las violaciones de las leyes laborales con respecto a las condiciones de trabajo de los trabajadores migrantes. Esta resolución también pidió a los Estados que promuevan y protejan eficazmente los derechos humanos y las libertades fundamentales de todos los migrantes, independientemente de su condición migratoria.

Asimismo, en el 60° periodo de sesiones de la Comisión de Derechos Humanos, a instancia de México, se incluyó en la resolución sobre “Derechos Humanos de los Migrantes” una mención del fallo de la Corte Internacional de Justicia, de 31 de marzo de 2004, en el Caso Avena y otros nacionales mexicanos, de México *vs* los Estados Unidos de América.

Esta sentencia se relaciona con el derecho establecido en el Artículo 36 de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, de 1963, consistente en que todos los extranjeros arrestados, detenidos o puestos en prisión preventiva tienen derecho a recibir información de las autoridades del Estado en que se encuentran, sobre su prerrogativa de recibir asistencia consular. Lo anterior se comprende dentro de la obligación más amplia de los Estados de respetar el derecho al debido proceso, reconocido por todos los instrumentos internacionales de derechos humanos.

Por último, la resolución que promovió México en la Comisión de Derechos Humanos sobre protección de los derechos humanos y libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo, reafirma que los Estados deben cerciorarse que las medidas que se adopten para combatir el terrorismo se ajusten a sus obligaciones conforme al derecho internacional, en particular a las normas internacionales de derechos humanos, de los refugiados, así como al derecho internacional humanitario. Además, exhorta a los Estados a que sensibilicen a las autoridades nacionales encargadas de luchar contra el terrorismo respecto de la importancia de esas obligaciones. En congruencia con esas obligaciones promovidas por México, se indica, las normas y prácticas que adopte nuestro país respecto de los extranjeros y su población en general, deben ser acordes con el derecho internacional humanitario, al igual que con el derecho internacional de los derechos humanos y de los refugiados.

Dado que especialmente a partir de septiembre de 2001 la relación de México con otros Estados en materia de migración se vio afectada por la lucha contra el terrorismo, es importante hacer notar que, de acuerdo con la resolución citada, las medidas que los Estados adopten para combatir el terrorismo deben ser congruentes con sus obligaciones en materia de derecho internacional y, por tanto, no se considera justificada la violación de los derechos humanos y libertades fundamentales de ninguna persona, incluyendo los migrantes, en aras de proteger la seguridad de los Estados.

En el marco del 61° periodo de sesiones de la Comisión de Derechos Humanos (2005), México también presentó, entre otras, la resolución titulada “Derechos humanos de los migrantes”, misma que fue adoptada por consenso. En esa resolución se promueve la extensión del mandato del Relator Especial de los Derechos Humanos de los Migrantes, de la Comisión de Derechos Humanos, y se busca reafirmar el reconocimiento por parte de la comunidad internacional de la situación de vulnerabilidad que enfrentan los migrantes. En la resolución de 2005 se incluyeron algunos párrafos que establecen la necesidad de que las políticas sobre gestión ordenada de la migración contemplen, como prioridad, la protección de los derechos humanos de los migrantes, y hacen énfasis en la obligación que tienen los Estados de evitar y perseguir los actos de particulares en contra de la vida e integridad personal de los migrantes.

Por otro lado, en el mismo periodo de sesiones, México presentó nuevamente la resolución “La protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo”, mediante la cual, en ese periodo, se creó la figura del Relator Especial en la materia. La principal función del Relator será formular recomendaciones concretas sobre la promoción y protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales, en el marco de la lucha contra el terrorismo, lo que incluye prestar servicios de asesoramiento y asistencia técnica a los Estados que lo soliciten; identificar, intercambiar y promover las mejores prácticas sobre estrategias de lucha contra el terrorismo que consideren el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales; y facilitar el intercambio de información entre los agentes pertinentes, incluidos gobiernos, órganos, organismos especializados y programas pertinentes de las Naciones Unidas.

B) RELATORÍA ESPECIAL DE LOS DERECHOS HUMANOS DE LOS MIGRANTES, DE LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS

Mediante la resolución sobre “Derechos humanos de los migrantes”, presentada por primera vez en 1999, México promovió la creación y posterior renovación, en 2005, del mandato del Relator(a) Especial de los Derechos Humanos de los Migrantes, de la Comisión de Derechos Humanos, encargado de reafirmar, por parte de la comunidad internacional, el reconocimiento de la situación de vulnerabilidad que enfrentan los migrantes y de supervisar el cumplimiento por parte de los Estados de la obligación de no discriminar a los migrantes, tanto documentados como indocumentados.

Es de hacerse notar que en la Organización de Naciones Unidas no existe ningún organismo especializado dedicado específicamente al tema de la migración. Como se ha mencionado, dentro de la ONU diversos aspectos del fenómeno han sido abordados por diferentes órganos, pero hasta el momento no existe ninguno que coordine de forma transversal la postura y la gran gama de actividades de Naciones Unidas en la materia. En ese sentido, algunos países como México han señalado la necesidad de discutir esta cuestión y han referido, como posibilidad para atenderla, la idea de crear un órgano subsidiario del Consejo Económico y Social dedicado a analizar el tema de manera integral y a coordinar las acciones de la ONU al respecto.

En ese sentido, habrá que estar atentos a las recomendaciones de la Comisión Global sobre Migraciones Internacionales, que estarán contenidas en el informe que emitirá ese grupo en octubre de 2005. Asimismo, será necesario seguir de cerca la discusión en torno a la reforma de Naciones Unidas, que tendrá lugar en el Diálogo de Alto Nivel del 60° periodo de sesiones de la Asamblea General, a celebrarse en septiembre de 2005, en la que se abordarán diferentes propuestas que tendrán influencia en el tratamiento del tema migratorio, como la reforma del sistema de derechos humanos. Sin embargo, no se prevé que en un futuro cercano llegue a adoptarse en Naciones Unidas alguna decisión sobre la creación de un órgano dedicado exclusivamente al fenómeno de la migración internacional.

C) CONVENCIÓN INTERNACIONAL SOBRE LA PROTECCIÓN
DE LOS DERECHOS DE TODOS LOS TRABAJADORES
MIGRATORIOS Y SUS FAMILIAS

En atención de la situación de vulnerabilidad de millones de migrantes en el mundo y de la frecuente violación de sus derechos, desde los años ochentas México promovió la creación de un instrumento jurídicamente vinculante en materia de derechos humanos de los migrantes, que reafirmara los derechos ya reconocidos en otros tratados internacionales y que reiterara el principio de no discriminación por origen nacional.

La Convención fue adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas en 1990 y entró en vigor el 1° de julio de 2003, habiendo obtenido el número de ratificaciones necesarias. De ese modo, la Convención se convirtió en el séptimo tratado principal en materia de derechos humanos, un instrumento que reitera los derechos humanos reconocidos universalmente no sólo en otros tratados sino también en la costumbre internacional, pero que al mismo tiempo establece la necesidad de protección especial que tienen los grupos vulnerables.

Es importante señalar que con base en la Convención se creó un Comité para la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, órgano encargado de revisar el cumplimiento del tratado por los Estados Parte, incluido el nuestro.

En cuanto a la integración del Comité, México promovió la candidatura del Dr. Francisco Alba, experto mexicano, como miembro de dicho

órgano, iniciativa que fue aprobada. Asimismo, México participó activamente en las reuniones del Comité con los Estados Parte de la Convención, realizadas del 1 al 5 de marzo de 2004 y del 25 al 29 de abril de 2005.

Actualmente se está integrando el primer informe del gobierno de México sobre la aplicación de la Convención, a presentarse al Comité para la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares, elaborado con base en información proporcionada por dependencias gubernamentales, instituciones y organizaciones de la sociedad civil involucradas en el tema.

D) CASO AVENA ANTE LA CORTE INTERNACIONAL DE JUSTICIA

Es importante destacar el fallo en el “Caso Avena y otros nacionales mexicanos condenados a pena de muerte”, emitido el 31 de marzo de 2004 por la Corte Internacional de Justicia, principal órgano judicial de las Naciones Unidas. Esa sentencia fue resultado del primer juicio iniciado por México ante la Corte Internacional de Justicia, con base en la denuncia presentada en contra de los Estados Unidos de América por la violación de las autoridades de este país del Artículo 36 de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, que establece el derecho de todos los extranjeros arrestados, detenidos o puestos en prisión preventiva, de ser informados sobre su prerrogativa de recibir asistencia del consulado de su país de origen, como parte de la obligación que tienen los Estados de respetar las garantías esenciales del proceso. Esa asistencia consular incluye la posibilidad de que el consulado brinde asesoría y defensa jurídica al extranjero durante el proceso o juicio seguido en su contra.

En su fallo la Corte reconoció que el gobierno de Estados Unidos privó a 51 nacionales mexicanos (incluyendo al Sr. Avena), del derecho a ser informados sobre su prerrogativa de recibir asistencia consular, por lo que en varios casos no recibieron una defensa jurídica adecuada y sus juicios concluyeron con una sentencia condenatoria que contemplaba la máxima pena prevista en la legislación estadounidense: la pena de muerte. La Corte señaló también que las violaciones deben ser revisadas y reconsideradas por medio de mecanismos efectivos y de naturaleza judicial.

Esa sentencia fue relevante para la Comisión de Derechos Humanos, ya que se relaciona con la prerrogativa de los extranjeros detenidos,

arrestados o puestos en prisión preventiva, a recibir asistencia consular y con el derecho a recibir información. Este derecho debe ser respetado en relación con cualquier migrante, independientemente de su condición migratoria. Revisemos qué ha realizado México en el ámbito regional.

B. MÉXICO Y LA ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS

A) RELATORÍA ESPECIAL SOBRE TRABAJADORES MIGRATORIOS Y MIEMBROS DE SUS FAMILIAS

México apoyó la creación de la Relatoría Especial para los Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias, de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH).

El Gobierno de México ha solicitado a los Estados miembros de la OEA considerar la posibilidad de invitar al Relator Especial sobre Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias, de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, para que visite sus países y pueda desempeñar con eficacia su mandato.

En ese sentido y accediendo a la invitación del gobierno mexicano, la Relatoría de Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias, de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, visitó México entre el 25 de julio y el 1º de agosto de 2002, con el objetivo de recabar información y emitir recomendaciones sobre la situación de los trabajadores migratorios.

Durante su estadía los funcionarios de la Relatoría visitaron tres ciudades: la Ciudad de México, Tapachula y Ciudad Juárez, así como diversos puntos de la frontera entre México y Guatemala, y de la frontera norte entre México y Estados Unidos. Durante la visita la delegación sostuvo reuniones con diversos funcionarios de gobierno y representantes de organizaciones de la sociedad civil. En su informe,³ la Relatoría formuló una serie de recomendaciones al gobierno de México, algunas de las cuales se incorporaron al Programa Nacional de Derechos Humanos para su efectiva implementación.

³ Las conclusiones y el informe de la Relatoría están incluidos en el disco compacto que contiene los Anexos de esta publicación [nota del editor].

B) OPINIONES CONSULTIVAS DE LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

Nuestro país solicitó a la Corte Interamericana de Derechos Humanos una Opinión Consultiva sobre las obligaciones que el derecho internacional establece en relación con el derecho a la asistencia consular en los casos de extranjeros detenidos por autoridades de un Estado receptor. La consulta se relacionaba con las garantías judiciales mínimas y el debido proceso a seguir, en el marco de la pena de muerte impuesta judicialmente a extranjeros a quienes el Estado receptor no había informado de su derecho a comunicarse y a solicitar la asistencia de las autoridades consulares del Estado de su nacionalidad.

En respuesta a la solicitud de México, el 1º de octubre de 1999 la Corte emitió la Opinión Consultiva OC-16/99, que concluye que el Artículo 36 de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares reconoce al detenido extranjero derechos individuales, entre ellos el derecho a la información sobre la asistencia consular, a los cuales corresponden deberes correlativos a cargo del Estado receptor. Asimismo, la Corte concluyó que este artículo concierne a la protección de los derechos del nacional de otro Estado y está integrado en la normativa internacional de los derechos humanos. Los elementos utilizados en la OC-16, sirvieron como una de las bases de argumentación que México interpuso en el Caso Avena, antes mencionado.

Asimismo, con base en la preocupación para que se brinde un trato justo a los migrantes mexicanos (documentados o indocumentados) que se encuentran en otros países, el gobierno mexicano solicitó nuevamente a la Corte Interamericana de Derechos Humanos una Opinión Consultiva para establecer los lineamientos de la relación de los Estados con los migrantes, en cumplimiento de las obligaciones fijadas en las normas internacionales de derechos humanos.

En respuesta a esa solicitud, el 17 de septiembre de 2003 la Corte emitió la Opinión Consultiva 18 (OC-18/03), que especifica que los migrantes deberán ser respetados en sus derechos humanos, independientemente de su condición migratoria legal o ilegal. La Opinión sostiene que la calidad migratoria de una persona no puede constituir una justificación de ningún Estado para privarla del goce y ejercicio de sus derechos humanos, entre ellos los de carácter laboral.

C) PROGRAMA INTERAMERICANO PARA LA PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS DE LOS MIGRANTES, INCLUYENDO LOS TRABAJADORES MIGRATORIOS Y SUS FAMILIAS

México ha impulsado activamente la elaboración de un Programa Interamericano para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos de los Migrantes, incluyendo los Trabajadores Migratorios y sus Familias.⁴ Con base en la resolución AG/RES 1898 (XXXII-O/02) “Los derechos humanos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares”, aprobada en el XXXIII periodo de sesiones de la Asamblea General de la OEA (junio de 2003), y tomando en cuenta las prioridades establecidas en las Cumbres de las Américas, se reconoció la necesidad de crear un Programa Interamericano para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos de las Personas Migrantes, para lo cual se instaló el Grupo de Trabajo de la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos de la OEA, encargado de elaborar dicho programa.

Asimismo, la resolución AG/RES 2027 (XXXIV-O/-04), titulada también “Los Derechos Humanos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familias”, encomendó al Consejo Permanente renovar el mandato del Grupo de Trabajo de la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos, encargado de la elaboración del programa, para que elaborase a la brevedad la propuesta de programa con base en las iniciativas de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (órgano principal de la OEA), de los Estados Miembros, los organismos especializados de la OEA y otras entidades, de acuerdo con el mandato de la Tercera Cumbre de las Américas.

México participó de manera activa y constante en la elaboración y discusión del Programa Interamericano. El gobierno mexicano impulsó que el programa mantuviera como objetivo central la promoción y protección de los derechos humanos, lo cual se incluyó como objetivo general. En mayo de 2005 el Grupo de Trabajo concluyó su labor, por lo que el proyecto de programa fue aprobado por la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos del Consejo Permanente de la OEA y por la XXXV Asamblea General de la OEA, celebrada en junio de 2005.

⁴ El Programa está incluido en el disco compacto que contiene los Anexos de esta publicación [nota del editor].

El Programa Interamericano está integrado principalmente por cuatro apartados: 1) objetivos generales que persigue el programa; 2) una lista de objetivos específicos; 3) actividades que deben ser aplicadas por los órganos, organismos y entidades de la OEA; y 4) actividades sugeridas para los Estados y otros actores involucrados en el fenómeno migratorio, incluyendo a las organizaciones de la sociedad civil y a los propios migrantes.

Dentro de los objetivos generales del programa cabe destacar la promoción y protección de los derechos humanos de los migrantes, incluyendo a los trabajadores migratorios y sus familias, que prevé entre otras actividades: la identificación y el desarrollo de acciones de cooperación y el intercambio de mejores prácticas; y la integración de las consideraciones de los derechos humanos de los migrantes y sus familias en el trabajo de los órganos, organismos y entidades de la OEA –teniendo en cuenta la perspectiva de género y la vinculación del trabajo que adelantan los órganos, organismos y entidades de la OEA, con el que desarrollan los Estados, las organizaciones multilaterales y la sociedad civil, incluyendo a los propios migrantes y sus familias–.

Es importante subrayar que aunque este programa es un conjunto de lineamientos y guías de acción, y no un instrumento jurídicamente vinculante, el documento fue negociado por diversos actores, entre ellos los Estados miembros de la OEA, incluyendo los de Estados Unidos y Canadá, quienes participaron en el Grupo de Trabajo. En ese sentido, el programa refleja la visión de diferentes Estados de la región, tanto de países de origen como de tránsito y destino de migrantes, por lo que constituye una aportación valiosa a los esfuerzos por promover y proteger los derechos humanos de los migrantes en el hemisferio americano.

III. REFLEJOS DE LA POLÍTICA EXTERIOR EN EL ÁMBITO INTERNO

A. COMISIÓN DE POLÍTICA GUBERNAMENTAL EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS

Como parte de una política integral en materia de derechos humanos, el 11 de marzo de 2003 se constituyó formalmente la Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos, conformada por dependencias del gobierno y organizaciones de la sociedad civil,

como órgano encargado de la coordinación de las acciones a llevarse a cabo a nivel nacional e internacional en la materia, así como de la elaboración de la política gubernamental en materia de derechos humanos.

Para su funcionamiento, la Comisión, que es presidida por la Secretaría de Gobernación y en la que la Secretaría de Relaciones Exteriores funge como vicepresidente, se divide en diversas Subcomisiones que se encargan de abordar los distintos temas sobre derechos humanos y proponer las políticas que el gobierno mexicano debe implementar para la adecuada promoción y protección de éstos.

Con base en la importancia que el tema tiene para México y a raíz de la entrada en vigor, el 1° de julio de 2003, de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, dentro de la Comisión de Política Gubernamental se creó en 2004 una Subcomisión sobre Derechos de los Migrantes, con representantes de las diversas instituciones involucradas y de organizaciones de la sociedad civil. Esa Subcomisión está encargada de definir las bases y ejes rectores que garantizan el desarrollo de una política migratoria sustentada en una visión integral de los derechos humanos, y que pone especial énfasis en la situación de las mujeres, niños, niñas y adolescentes migrantes. Asimismo, esa Subcomisión fue la responsable de comentar el borrador del Informe del Gobierno de México sobre la aplicación de la Convención, a presentarse ante el Comité para la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares.

B. ACUERDO DE COOPERACIÓN TÉCNICA CELEBRADO ENTRE MÉXICO Y LA OFICINA DE LA ALTA COMISIONADA DE NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS

Una de las primeras acciones llevadas a cabo por la administración del Presidente Vicente Fox en materia de derechos humanos fue la firma, en 2000, de un Acuerdo de Cooperación Técnica con la Oficina de la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) y la invitación planteada a la Alta Comisionada para establecer una Oficina en México, un hecho sin precedentes en el mundo ya que implicaba el establecimiento de una representación de la ONU en un país en situación de paz y estabilidad.

Como parte de la segunda fase del Programa de Cooperación –por medio de un amplio y novedoso proceso de consulta a cuatro expertos independientes, coordinados por la Oficina del Alto Comisionado en México–, se elaboró el Diagnóstico Nacional sobre la Situación de los Derechos Humanos en México.⁵ El diagnóstico fue presentado por el Representante de la OACNUDH en México al Presidente de la República el 8 de diciembre de 2003.

Ese diagnóstico trata de ser un reflejo de la realidad mexicana en materia de derechos humanos y pretende convertirse en una aportación a la sociedad y al gobierno que sirva de base para identificar los obstáculos estructurales que impiden el respeto de los derechos humanos en el país. Para su elaboración se tomaron en cuenta las recomendaciones planteadas por los mecanismos regionales e internacionales de derechos humanos. El diagnóstico incluye 31 recomendaciones principales, así como numerosas propuestas relevantes sobre distintos temas.

C. PROGRAMA NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

De conformidad con el Acuerdo de Cooperación Técnica, el diagnóstico fue el principal insumo, junto con las recomendaciones planteadas a México por los mecanismos internacionales y regionales, para la elaboración del Programa Nacional de Derechos Humanos.⁶ Ese programa establece las acciones a realizar en materia de derechos humanos por las distintas dependencias del Estado mexicano para promover y proteger los derechos humanos en el país. Ese programa fue diseñado, elaborado y coordinado por la Secretaría de Gobernación, con la participación de organizaciones de la sociedad civil, y fue presentado por el Presidente de la República el 10 de diciembre de 2004.

La Subcomisión sobre Derechos de los Migrantes, de la Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos, aportó sus observaciones en materia de derechos humanos de los migrantes, mismas que fueron incluidas en el programa.

⁵ El Diagnóstico está incluido en el disco compacto que contiene los Anexos de esta publicación [nota del editor].

⁶ El Programa está incluido en el disco compacto que contiene los Anexos de esta publicación [nota del editor].

D. PROGRAMA DE COOPERACIÓN CON LA COMISIÓN EUROPEA

Como se ha mencionado, la política de México en materia de derechos humanos tiene como base la colaboración con organismos internacionales y la comunidad internacional, sobre todo a partir de acciones tendientes a fomentar un cambio sustancial, necesario para la promoción y fortalecimiento de los derechos humanos a nivel nacional.

En ese contexto, el Programa de Cooperación sobre Derechos Humanos México-Comisión Europea fue suscrito el 30 de diciembre de 2003 con el objetivo de definir acciones y políticas concretas para la incorporación de normas y estándares internacionales de derechos humanos en México, es decir, para la armonización entre el ámbito interno y el internacional en materia de derechos humanos.⁷

En el marco de las actividades de la Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos, el Programa de Cooperación entre México y la Comisión Europea fue presentado formalmente el 10 de febrero de 2004. Está previsto que el programa se desarrolle en un lapso de tres años a partir de la realización de varios seminarios en México y tres seminarios regionales, en los que participen expertos en cada uno de los temas. Las memorias, reflejadas en esta publicación, obedecen a una de las acciones realizadas por el Programa, el Seminario Internacional sobre los Derechos Humanos de los Migrantes (Boca del Río, Veracruz, junio de 2005).

IV. CONCLUSIONES

La labor de armonización de la legislación y las políticas públicas mexicanas con relación al régimen jurídico internacional implica necesariamente dos elementos. Por una parte, los esfuerzos que lleva a cabo la propia comunidad internacional deben ir encaminados a crear estándares, instrumentos y mecanismos adecuados que contribuyan a elevar los niveles de promoción y protección de los derechos humanos de los migrantes. Y en segundo lugar, se necesita voluntad política, recursos y

⁷ Los objetivos y actividades del Programa pueden ser consultados en www.pdhumanos.org [nota del editor].

acciones concretas por parte de cada uno de los Estados miembros de esta comunidad internacional, para adecuar en el ámbito interno su normatividad y establecer políticas que den sustento a tales estándares e instrumentos, o bien, aplicar y mejorar las normas existentes en la materia.

En ese sentido, durante los últimos años se ha fortalecido la labor activa de los gobiernos —en particular del gobierno mexicano— en los foros internacionales y en el ámbito interamericano, para elevar los niveles de promoción y protección de los derechos humanos de los migrantes, trabajo que se ha visto enriquecido con la participación, a nivel nacional e internacional, de los grupos organizados de la sociedad civil que trabajan en favor del reconocimiento de los derechos humanos de los migrantes como grupo vulnerable que requiere de protección especial.

Asimismo, aunque en el escenario internacional existen diferentes tendencias y acciones que se realizan paralelamente, los diversos instrumentos y mecanismos internacionales de derechos humanos coinciden al reiterar la obligación que tienen los Estados de respetar y garantizar los derechos humanos de los migrantes, y también al señalar las contribuciones positivas que los migrantes aportan al desarrollo económico, social y cultural, tanto del país receptor como del de origen.

En el caso de México, a pesar de que aún existe mucho camino por recorrer para alcanzar el pleno respeto de los derechos humanos de los migrantes en el país, el gobierno ha puesto en marcha una política activa de armonización de su legislación y sus políticas públicas con relación al régimen jurídico internacional, en cuya creación y desarrollo el mismo Estado mexicano ha sido un actor fundamental.