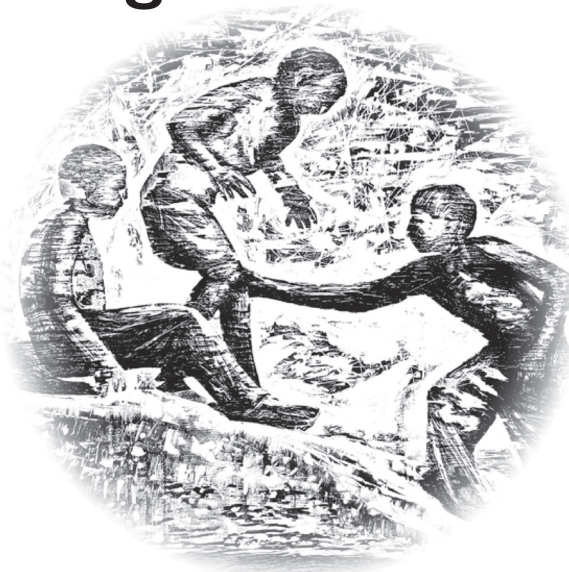


# Derechos

de las personas  
migrantes



# Derechos



Coordinación y supervisión de la edición:  
COORDINACIÓN PARA LA ATENCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS  
DEL ESTADO DE OAXACA

Corrección de estilo  
RAÚL DUQUE LUCIANO

Diseño de portada e interiores  
LUIS ALBERTO VÁZQUEZ DIRZO

Imagen de portada: Leonel López Villegas, "El Río", *Catálogo Puntos de Encuentro, Primer Festival de Artes Visuales Oaxaca 2011*, p.75  
Secretaría de las Culturas y Artes de Oaxaca

Cuidado editorial  
COORDINACIÓN PARA LA ATENCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS  
DEL ESTADO DE OAXACA

Primera edición, 2013  
Esta publicación se realizó con recursos públicos  
del Gobierno del Estado de Oaxaca

El contenido de este documento puede reproducirse  
parcial y/o totalmente siempre y cuando se cite la fuente

Ejemplar de distribución gratuita, prohibida su venta

Impreso en México  
Printed in Mexico





# **Comité Coordinador para la Elaboración del Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos del Estado de Oaxaca**

## **Instituciones públicas**

GOBIERNO DEL ESTADO DE OAXACA

Gabino Cué Monteagudo ▼ Titular

Eréndira Cruzvillegas Fuentes ▲ Representante

PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE OAXACA

Alfredo Rodrigo Lagunas Rivera ▼ Titular

Marina Santiago Cuevas ▲ Representante

H. CONGRESO DEL ESTADO DE OAXACA

Alejandro Avilés Álvarez ▼ Titular

Itaisa López Galván ▲ Representante

DEFENSORÍA DE LOS DERECHOS HUMANOS DEL PUEBLO DE OAXACA

Arturo de Jesús Peimbert Calvo ▼ Titular

Irma Lucía González Espinosa ▲ Representante

## **Instituciones académicas**

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA

“BENITO JUÁREZ” DE OAXACA

Eduardo Martínez Helmes ▼ Titular

Eduardo Castillo Cruz ▲ Representante

CENTRO DE INVESTIGACIONES Y ESTUDIOS SUPERIORES

EN ANTROPOLOGÍA SOCIAL, UNIDAD PACÍFICO SUR

Virginia García Acosta ▼ Titular

Margarita Dalton Palomo ▲ Representante



## **Organizaciones de la sociedad civil**

CENTRO REGIONAL DE DERECHOS HUMANOS  
“BARTOLOMÉ CARRASCO BRISEÑO”, A. C.

Minerva Nora Martínez Lázaro

CENTRO DE DERECHOS HUMANOS  
Y ASESORÍA A PUEBLOS INDÍGENAS, A. C.

Maurilio Santiago Reyes

LUNA DEL SUR, A. C.

Yesica Azucena Díaz Cruz ▼ Titular

Erika Lilí Díaz Cruz ▲ Representante

INICIATIVA CIUDADANA OAXACA, A. C.

Mario Gerardo Hernández Martínez

▼ Titular

Bernardo Rodríguez Alamilla

▲ Representante

## **Asesoría técnica**

OFICINA EN MÉXICO DEL ALTO  
COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS  
PARA LOS DERECHOS HUMANOS

Javier Esteban Hernández Valencia

Aída Marín Acupan

## **Secretaría Técnica del Comité Coordinador**

COORDINACIÓN PARA LA ATENCIÓN  
DE LOS DERECHOS HUMANOS  
DEL ESTADO DE OAXACA

Eréndira Cruzvillegas Fuentes ▼ Rolando

González Espinosa

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA  
“BENITO JUÁREZ” DE OAXACA

Eduardo Castillo Cruz

CENTRO REGIONAL DE DERECHOS HUMANOS  
“BARTOLOMÉ CARRASCO BRISEÑO”, A. C.

Minerva Nora Martínez Lázaro

## **Equipo de trabajo**

COORDINACIÓN PARA LA ATENCIÓN  
DE LOS DERECHOS HUMANOS  
DEL ESTADO DE OAXACA

Ángela Salazar Acevedo ▼ Edita Alavez  
Ruiz ▼ Dolores Pérez Islas ▼ Mariela

Jiménez Valencia

PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE OAXACA  
Elizabeth Rivera Arrazola ▼ María Guada-  
lupe Hernández Bonilla ▼ Delia Crisanto  
Hernández

CENTRO REGIONAL DE DERECHOS HUMANOS  
“BARTOLOMÉ CARRASCO BRISEÑO”, A. C.  
Anabel Gutiérrez

## **Apoyo Administrativo**

COORDINACIÓN PARA LA ATENCIÓN  
DE LOS DERECHOS HUMANOS  
Ariadna Alcántara Santiago ▼ Jerónimo  
Sánchez Cueto

OFICINA EN MÉXICO DEL ALTO  
COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS  
PARA LOS DERECHOS HUMANOS  
Jesús Peña Palacios ▼ Mila Paspalanova

# A

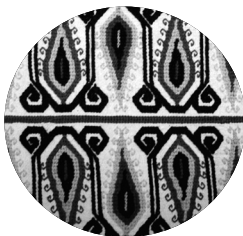
## Agradecimientos

**E**l Comité Coordinador para la elaboración del Diagnóstico de Derechos Humanos del Estado de Oaxaca agradece las aportaciones en experiencia y conocimientos de las organizaciones de la sociedad civil, las instituciones académicas, las instancias gubernamentales y las personas expertas involucradas en la realización del capítulo “Derechos de las personas migrantes”.

- A Nancy Pérez García, Directora General de Sin Fronteras IAP, por colaborar en la elaboración del capítulo.
- A Víctor Raúl Martínez Vásquez. Sociólogo de la Academia Mexicana de Ciencias. Por colaborar en la elaboración del apartado denominado Contexto General del Estado de Oaxaca.

### Organizaciones de la sociedad civil

- José Alejandro Solalinde Guerra. Albergue Hermanos en el Camino, Ciudad Ixtepec
- Marcial Santiago Vázquez. Federación Oaxaqueña de Organizaciones y Comunidades Indígenas de California
- Fernando Cruz Montes. Centro de Orientación al Migrante de Oaxaca, A. C.
- Amador del Castillo Hernández. Luna del Sur, A. C.
- Mireya Pérez Santiago. Centro Regional de Derechos Humanos Bartolomé Carrasco Briseño, A. C.



## Instituciones públicas

- Ricardo Antonio Bucio Mújica. Consejo Nacional para Prevenir la discriminación
- Juan Mendoza Reyes. LXI Legislatura del H. Congreso del Estado
- Pavel Renato López Gómez. LXI Legislatura del H. Congreso del Estado
- Rosalía Palma López. LXII Legislatura, del H. Congreso del Estado
- Joaquín Antonio Ogarrio. Secretaría de Relaciones Exteriores
- José Guzmán Santos, Martín Rojas Márquez, Mervin Girón Roman, Estela Leal Huerta y Marco Alfredo Cortés. Instituto Nacional de Migración
- Hilda Rosalía Bonilla López. Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática
- Marco Martinel Palacios. Policía Federal, Comisión Nacional de Seguridad
- César Infante Xibille. Instituto Nacional de Salud Pública
- María Judith Cruz Chávez. Secretaría de Seguridad Pública
- Andrés Esteva de la Barrera y Esvin Raul López Pacheco. Secretaría General de Gobierno
- Eduardo Bautista Cruz y Yadira Castillo Ortiz. Procuraduría General de Justicia del Estado
- Lucía Cruz Vásquez y Alejandro de Gyves Cifuentes. Coordinación General de Asuntos Internacionales
- Ricardo Díaz Cruz. Instituto Oaxaqueño de Atención al Migrante
- Oscar Fuentes Ramírez. Instituto Estatal de Educación Pública de Oaxaca
- Abigail Allec Campos. Servicios de Salud de Oaxaca
- José Antonio Matus Regules. Consejo Estatal para la Prevención del Sida
- Lorena Caballero León. Instituto Estatal de Educación para los Adultos
- Laura Adriana Vargas Mayoral. Procuraduría para la Defensa del Menor la Mujer y la Familia del Sistema DIF Oaxaca
- Karina Evangelina Sánchez Barajas. Dirección del Registro Civil
- Carlos Javier Ramírez Martínez. Consejo Estatal de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes
- Ingrid Hernández Ardieta-Boix. Organización Internacional para las Migraciones
- Elsa Santos Pruneda. Fondo de Población de las Naciones Unidas
- Alma Hernández Fabián y Natalia Flores Garrido. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Liderazgo Simone de Beavoir, América Latina
- Noé Matus R. Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca

La mesa de trabajo se llevó a cabo el 25 de noviembre de 2013, en la ciudad de Oaxaca de Juárez, Oaxaca.

# JUSTIFICACIÓN Y ANTECEDENTES

**D**e acuerdo con los párrafos 26 y 27 del Convenio de Viena sobre el Derecho de los Tratados, todo tratado internacional en vigor debe ser cumplido de buena fe por los Estados Parte y no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación para la omisión del mismo. En ese sentido, el Estado mexicano se encuentra obligado, ante la comunidad internacional, a llevar a cabo lo establecido en las normas de derechos humanos, así como las recomendaciones emitidas por sus mecanismos de protección.

Lo anterior se fortaleció con la reforma en materia de derechos humanos de 2011, en la cual se modificaron los artículos 1, 3, 11, 15, 18, 29, 33, 89, 97, 102 apartado B y 105 fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM en adelante), reforma considerada nuevo paradigma para la protección, promoción, respeto y garantía de los derechos fundamentales de las personas en el país.

De acuerdo con Carmona (2011), los cambios en la CPEUM propiciados por dicha reforma pueden agruparse en dos grandes rubros: por un lado, los relacionados con la armonización constitucional y el derecho internacional,<sup>1</sup> y por otro, los que

---

1 a) La modificación a la denominación misma del capítulo que agrupa los derechos básicos; b) el otorgamiento de rango constitucional a los tratados internacionales en materia de derechos humanos; c) la ampliación de hipótesis de no discriminación; d) la educación en materia de derechos humanos; e) el derecho de asilo y de refugio; f) el respeto a los derechos humanos en la operación del sistema penitenciario y, g) los derechos humanos como principio de la política exterior mexicana (Carmona, 2011, p. 40).

se refieren a la ampliación de las herramientas para hacer valer procesalmente los derechos ante los operadores jurídicos.<sup>2</sup>

En ese sentido, justificar la pertinencia de que los Estados elaboren planes de acción para fortalecer el cumplimiento de los derechos humanos nos remite a la adopción de la

---

2 a) La interpretación conforme; b) el principio *pro persona*; c) los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad; las obligaciones de prevención, investigación, sanción y reparación de violaciones a los derechos humanos; d) la prohibición de celebrar tratados que alteren o menoscaben los derechos humanos, tanto los previstos en la Constitución, como en otros instrumentos de derechos humanos ratificados; e) la regulación de los límites casos y condiciones para suspensión y restricción provisional del ejercicio de alguno de los derechos humanos; f) el requisito de previa audiencia para la expulsión de extranjeros; g) la exigencia de que las autoridades funden, motiven y hagan pública, en su caso la negativa de aceptar o cumplir las recomendaciones que les dirijan las comisiones de derechos humanos, así como la posibilidad de que las autoridades comparezcan ante los órganos legislativos correspondientes a explicar los motivos de su negativa; h) la ampliación de la competencia de las comisiones de derechos humanos para conocer de asuntos laborales; i) el traslado a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, de la facultad investigadora asignada originalmente a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y j) la posibilidad de que las acciones de inconstitucionalidad que puedan presentar la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y los organismos respectivos en las entidades federativas, en el ámbito de su respectiva competencia, contra leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales, se puedan enderezar respecto de violaciones a los derechos humanos previstos en la Constitución, pero también en los tratados internacionales de derechos humanos (Carmona, 2011, pp. 40-41).

Declaración y Programa de Acción de Viena, emanada de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de 1993. En dicho documento los Estados Parte se comprometieron a diseñar un plan nacional de acción para identificar las medidas adecuadas que mejoraran el respeto, la promoción, protección y garantía de los derechos humanos. En el entendido de que un acercamiento comprensivo y estructurado de los gobiernos con la planeación facilitaría la realización de las normas internacionales; promovería la armonización de la legislación nacional; consolidaría políticas públicas considerando el carácter universal, indivisible e interdependiente de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales; y, fomentaría la corresponsabilidad entre las instituciones gubernamentales, los organismos públicos de derechos humanos y la sociedad civil.

Por ello, durante 2002, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) publicó el “Manual sobre planes nacionales de acción en derechos humanos”, en el cual propuso una metodología y estrategias participativas para elaborar planes con los cuales los Estados establecieran rutas claras para cumplir con sus compromisos internacionales.

En México, con la instalación de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) se elaboró un Diagnóstico nacional en 2003, el cual identificó las causas estructurales de las violaciones a los derechos humanos en el país y definió recomendaciones y propuestas



para superarlas. Una de dichas propuestas fue profundizar en las situaciones específicas de cada entidad federativa para aterrizar de mejor manera las políticas públicas necesarias.

Para coadyuvar con dicho objetivo, en 2006 la OACNUDH presentó y difundió una “Metodología para elaborar diagnósticos y programas de derechos humanos en las entidades federativas”, la cual, basada en el “Manual sobre planes nacionales de acción en derechos humanos”, propuso:

- a. los pasos para estructurar las herramientas de diagnóstico y programa retomando la experiencia generada a nivel nacional y fundada en la utilización del derecho internacional de los derechos humanos como directriz de análisis, y,
- b. esquema de organización a nivel estatal a través de Comités Coordinadores para garantizar que los procesos de elaboración fuesen participativos y fomentaran la colaboración entre gobierno y sociedad civil.

La congruencia de elaborar diagnósticos y planes de acción o programas de derechos humanos locales (como se les denomina en México) se encuentra en el reconocimiento de que las entidades federativas también son entes obligados a cumplir los compromisos asumidos en la normatividad internacional y, por tanto, requieren de herramientas específicas que diagnostiquen las situaciones que obstaculizan el ejercicio de los derechos hu-

manos, para así establecer las acciones que se deben emprender para superarlas.

En Oaxaca, para asumir parte de dicho compromiso, en el Plan Estatal de Desarrollo 2011-2016 (PED) se estableció como eje transversal de acción el enfoque de derechos humanos, aplicable a todas las políticas públicas locales y todas las entidades y dependencias de la administración pública estatal. Para cumplir con esa responsabilidad, se planteó como estrategias, entre otras, la elaboración de un diagnóstico y un programa de derechos humanos en el nivel local,<sup>3</sup> de los cuales se deriva la competencia y sustento para desarrollar el presente ejercicio.

Asimismo, el artículo 2 de la Ley de Planeación del Estado de Oaxaca establece que dicho proceso se llevará a cabo como un medio para el eficaz desempeño de la responsabilidad del Gobierno del Estado sobre el desarrollo integral de la entidad y deberá tender a la consecución

---

3 **PED Estrategia 1.1** Elaboración de un diagnóstico estatal de derechos humanos, considerando los estándares emanados del derecho internacional de los Derechos Humanos, con la participación de la sociedad civil, instituciones académicas, Comisión Estatal de Derechos Humanos, Poder Ejecutivo, Judicial y Legislativo, contando con la asesoría técnica de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH). **PED Estrategia 1.2.** Elaboración de un Programa Estatal de Derechos Humanos en el Estado de Oaxaca, con la participación de la sociedad civil, instituciones académicas, Comisión Estatal de Derechos Humanos, Poder Ejecutivo, Judicial y Legislativo, contando con la asesoría técnica de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (pp. 51-52).



ción de los fines y objetivos sociales, culturales, económicos y políticos contenidos en la CPEUM.

Además de lo impulsado mediante las instancias públicas y lo establecido en la normatividad local, un factor fundamental y decisivo para la realización de un diagnóstico de derechos humanos en Oaxaca fue la participación e involucramiento de las organizaciones de la sociedad civil en el proceso, ya que su disposición para coordinarse corresponsablemente entre ellas y a su vez con las distintas instancias públicas, es refle-

jo de la voluntad política que prevalece en la ciudadanía de la entidad para impulsar acciones que impulsen el efectivo disfrute de los derechos humanos.

En ese sentido, atender el cumplimiento de los derechos humanos desde el ámbito local con herramientas de planeación es fundamental para alcanzar los estándares establecidos en las normas internacionales mediante la utilización de estrategias de mediano y largo plazo.



# E

## EL ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS

### Definición

**E**l enfoque de derechos humanos es un marco conceptual, normativo y metodológico que utiliza como base y referencia lo establecido en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH). Dicho enfoque puede ser aplicado en distintos ámbitos, por tanto, su objetivo con los Estados es que las distintas estrategias, procesos, políticas públicas, programas, marcos normativos y actividades que realiza –incluyendo todos sus niveles y poderes de gobierno– consideren y se desarrollen de acuerdo con lo establecido en la normatividad internacional.

Su construcción conceptual y operativa inició en el diseño de estrategias de desarrollo y combate a la pobreza, con la intención de emplearlo de forma transversal en las obligaciones y los principios establecidos en el DIDH.

La idea esencial tras la adopción del enfoque de derechos humanos en el ámbito del desarrollo y la reducción de la pobreza [fue] que las políticas e instituciones que tienen por finalidad impulsar estrategias en esa dirección se deben basar explícitamente en las normas y principios establecidos en el DIDH (Abramovich, 2006, p. 40).

Asimismo, las responsabilidades adquiridas por los Estados a partir de los instrumentos internacionales coadyuvan en la planeación, implementación y evaluación de los programas de desarrollo, las estrategias, procesos y actividades gubernamentales, los marcos normativos nacionales y locales, y las resoluciones de los sistemas de impartición de justicia. De esa mane-



ra, el enfoque de derechos humanos aplicado de forma transversal en los fines y actividades del Estado colocan la nueva concepción de definir a las personas como sujetas de derechos.

## Obligaciones del Estado

Existe la posibilidad de que cualquier persona o grupo viole derechos humanos, sin embargo, de acuerdo con la normatividad internacional vigente, los Estados son quienes deben de asumir obligaciones generales para el cumplimiento de esos derechos. Así, los Estados, al ser parte de los instrumentos del DIDH, asumen la responsabilidad de respetar, proteger y cumplir con los derechos, y aunque existen algunas obligaciones específicas por cada uno de ellos, en general éstas se aplicarán para los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales (OACNUDH, 2011).

Las obligaciones del Estado mexicano en materia de derechos humanos se establecen en el artículo I de su Constitución Política de la siguiente forma:

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley (ver cuadro I).

## Contenido de los derechos humanos

El DIDH es el conjunto de normas desarrolladas por la comunidad estatal que dotan de contenido a los derechos humanos y establecen una serie de obligaciones para los Estados. Por tanto, en él también encontramos los contenidos que estructuran el enfoque de derechos humanos. El cuerpo jurídico de las normas internacionales establece el contenido obligatorio de los Estados para con los derechos humanos, que a su vez nos permite conocer de qué se tratan o qué significan los mismos.

Algunas fuentes del DIDH son: los nueve tratados básicos en materia de derechos humanos –los cuales también se conocen como pactos o convenios– que constituyen el sistema universal de derechos humanos;<sup>4</sup> la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre junto con la Convención Ameri-

4 Los tratados básicos en materia de derechos humanos son: el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales; el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos; Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial; Convención sobre la Eliminación de Todas las formas de Discriminación contra la Mujer; Convención sobre la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos y Degradantes; Convención sobre los Derechos del Niño; Convención Internacional sobre los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares; Convención Internacional para la Protección de Todas las personas contra las Desapariciones Forzadas y la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

**Cuadro I. Obligaciones del Estado mexicano en materia de derechos humanos establecidas en la Constitución política**

Tipo de obligación	Descripción
Respetar	El Estado, en cualquiera de sus niveles (federal, estatal o municipal) e independientemente de sus funciones (ejecutivo, legislativo o judicial), debe abstenerse de interferir con el goce de los derechos humanos.
Proteger	Las y los agentes estatales, en el marco de sus respectivas funciones, deben adoptar medidas (como crear marcos jurídicos adecuados o la maquinaria institucional necesaria) para prevenir las violaciones a los derechos humanos, especialmente por parte de los particulares, pero también de los entes públicos. Esta obligación incluye la necesidad de crear todos los mecanismos o garantías necesarias para hacerlos exigibles ante tribunales, órganos cuasi jurisdiccionales de defensa de los derechos humanos u órganos de supervisión.
Garantizar	Tomar acciones que permitan el acceso a los derechos humanos y garantizar su disfrute cada vez que una persona (o grupo) no pueda, por razones ajenas a su voluntad, poner en práctica el derecho por sí misma con los recursos a su disposición. Implica crear la infraestructura legal e institucional de la que depende la realización práctica del derecho; a diferencia de la obligación de proteger, el principal objetivo aquí es darle efectividad a los derechos. Esta obligación también incluye que los Estados deban tomar medidas para prevenir, investigar y sancionar las violaciones a los derechos humanos, así como de reparar el derecho violado.
Promover	Se refiere a la adopción de medidas de largo alcance para la realización del derecho. Se trata de una obligación de carácter netamente progresivo para lograr cambios en la conciencia pública, en la percepción, en el entendimiento, o en la capacidad de afrontar un determinado problema.

*Nota:* Cuadro elaborado con información de la OACNUDH (2011). *20 claves para conocer y comprender mejor los derechos humanos.* México, p. 12.

cana de Derechos Humanos, que son los dos principales documentos del sistema interamericano de derechos humanos; los protocolos derivados de esos tratados; las declaraciones, principios, directrices, informes y códigos de conducta impulsados desde los mecanismos de protección internacional y regional; las sentencias y resoluciones de los diversos órganos jurisdiccionales de defensa de los derechos humanos; y las observaciones generales, recomendaciones y opiniones consultivas provenientes de los Comités de Naciones Unidas, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y los relatores temáticos o por país.

Adoptar el enfoque de derechos humanos implica conocer y aplicar el contenido obligatorio establecido en el DIDH en cualquiera de las funciones del Estado, es decir, recuperar lo comprendido en las normas internacionales y darles vida mediante actividades que realizan los gobiernos, ya sea en el ámbito ejecutivo, legislativo y judicial o en los niveles, federal, estatal o municipal.

## Principios transversales

Un elemento más del enfoque de derechos humanos son los principios transversales, éstos también se encuentran dentro del DIDH y son indispensables para generar una base que favorezca la realización de los derechos humanos o el cumplimiento de las obligaciones internacionales de los Estados.

## Igualdad y no discriminación

Este principio es a su vez un derecho consagrado en los artículos 2 y 3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y en los artículos 1 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. La no discriminación es un derecho base para el goce del resto de los derechos y supone una amplia gama de obligaciones a cargo del Estado. El artículo 1 de la CPEUM alberga este derecho desde 2001 y su contenido se reforzó con la reforma constitucional en materia de derechos humanos de junio de 2011.

El derecho a la igualdad obliga a los Estados a velar por la observancia de los derechos humanos sin discriminación por motivo alguno, incluidos el sexo, el origen étnico, el idioma, la religión, la opinión política o de otra índole, el origen nacional o social, la pertenencia a una minoría nacional, la posición económica, el nacimiento, la edad, la discapacidad, la preferencia sexual, la identidad de género o la condición social o de otro tipo.

Los sistemas de planeación, los procesos de implementación y los mecanismos de evaluación que generen los gobiernos deben coadyuvar en la eliminación de las causas subyacentes y sistémicas de la discriminación, con el fin de promover una igualdad auténtica y sustantiva.

## Participación

La participación es un principio de aplicación transversal dentro del enfoque de derechos

humanos, lo cual significa que debiera cruzar por los diferentes procesos que los Estados emprenden para cumplir sus obligaciones en la materia.

La participación va mucho más allá de la mera consulta o de ser un apéndice técnico al diseño de los proyectos, (...) ha de considerarse más bien como algo que promueve una conciencia crítica y la adopción de decisiones como base para una ciudadanía activa (ACNUDH, 2006, p. 26).

Contar con un proceso participativo eficaz es un factor clave para el éxito de cualquier proceso. Con ello se aumenta el sentido de apropiación y de control sobre las actividades gubernamentales y ayuda a asegurar que las intervenciones estén adaptadas a la situación de las personas que se supone deben beneficiar.

Esta participación debe potenciar las capacidades de las personas, tomarlas como sujetas de derechos y colocarlas como el eje de la acción pública, especialmente quienes se encuentran en situación de exclusión y/o discriminación, y considerar diversas estrategias para hacerla efectiva.

## **Transparencia y rendición de cuentas**

Se refiere a los procesos que demandan al gobierno mostrar, explicar y justificar el cumplimiento de sus obligaciones en la realización de los derechos mediante los diversos

mecanismos que disponga para ello. Estos mecanismos comprenden la provisión de información, monitoreo, control, evaluación, fiscalización y sanción.

## **Educación en derechos humanos**

De acuerdo con la ACNUDH y Equitas, “la educación en derechos humanos son todos los conocimientos sobre los cuales se construyen el aprendizaje, las aptitudes, las actitudes y los comportamientos en el ámbito de los derechos humanos” (2010, p. 9).

El objetivo de este principio parte de que todas las personas son responsables en cierta medida de que los derechos humanos se realicen en sus comunidades y sociedades, por tanto, comparten la obligación ética de conocerlos y comprenderlos para impulsar su cumplimiento. La intención es activar mecanismos preventivos de largo plazo respecto de las violaciones de derechos humanos y los conflictos violentos, al mismo tiempo, promover la participación efectiva y el desarrollo sostenible de las naciones.

Teniendo en cuenta las premisas anteriores, resulta fundamental considerar a los funcionarios de las instituciones públicas como uno de los principales públicos para la aplicación de este principio.

## METODOLOGÍA

# M

**E**l procedimiento para construir el Diagnóstico de Derechos Humanos de Oaxaca (DDHO) fue retomado de la “Metodología para elaborar diagnósticos y programas de derechos humanos en las entidades federativas” de la OACNUDH y de algunos elementos de la experiencia acumulada de otras localidades en el desarrollo del mismo proceso, sobre todo la realizada en el Distrito Federal.

Es importante mencionar que dicha metodología no necesariamente se enfoca en detallar los pasos para la elaboración de los documentos tanto de diagnóstico como de programa, sino que pone énfasis en el proceso mediante el cual se elaboran los mismos, es decir, en la participación efectiva y equitativa de los actores al momento de la construcción. En este sentido, la estructura del documento y los mecanismos de participación y retroalimentación establecidos durante la elaboración del DDHO también fueron producto de las definiciones que tomó el Comité Coordinador para la elaboración del Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos de Oaxaca (Comité Coordinador) de acuerdo con el contexto y las necesidades específicas de dicha entidad federativa.

Con las anteriores premisas, a continuación se detallan los pasos dados para la formulación del DDHO:

### **Instalación y funcionamiento del Comité Coordinador**

**D**e acuerdo con la metodología de la OACNUDH, la principal función de los Comités Coordinadores es organizar las ac-





tividades para la construcción de los documentos de diagnóstico y programa con un esquema participativo. Por ello, la instalación del Comité Coordinador en Oaxaca, mediante la firma de una carta compromiso, fue el punto de partida para la elaboración del diagnóstico.

Este órgano plural y colegiado se instaló el 10 de diciembre de 2011 y lo integraron:

- La Coordinación para la Atención de los Derechos Humanos del Gobierno del Estado de Oaxaca, como representante del poder ejecutivo;
- La Dirección de Derechos Humanos, como representante del poder judicial;
- La Comisión de Derechos Humanos del Congreso del Estado de Oaxaca, como representante del poder legislativo;
- La Defensoría de los Derechos Humanos del Pueblo de Oaxaca;
- Iniciativa Ciudadana Oaxaca, A.C.; El Centro de Derechos Humanos “Bartolomé Carrasco Briseño”, A.C.; Luna del Sur, A.C. y el Centro de Derechos Humanos y Asesoría a Pueblos Indígenas, A.C., como representantes de las organizaciones de la sociedad civil;
- La Universidad Autónoma “Benito Juárez” de Oaxaca (UABJO) y el Centro de Investigación y Estudios Superiores en Antropología Social Unidad Pacífico-Sur (CIESAS), como representantes de las instituciones académicas; y,
- La Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los

Derechos Humanos (OACNUDH) como observadora permanente.

El proceso para asumir las representaciones tanto de la sociedad civil, como del sector académico estuvo coordinado por la OACNUDH mediante un proceso amplio de difusión que abarcó tres regiones de Oaxaca (Mixteca, Costa y Sierra Norte) y de una serie de reuniones en las cuales se tomaron decisiones colegiadas para seleccionar a las organizaciones y las instituciones que participarían como portavoces ante el Comité Coordinador.

Enseguida de la instalación, se establecieron los Lineamientos de Operación para el funcionamiento del órgano colegiado en el cual se dispuso la celebración de reuniones plenarios ordinarias (mensuales) y extraordinarias, así como la instalación de los grupos de trabajo necesarios para resolver asuntos específicos como: los ajustes necesarios para adaptar la metodología al contexto local, la definición de los temas por abordar en el diagnóstico, la revisión de los avances en la elaboración de los capítulos, las consideraciones presupuestales, las necesidades logísticas para el desarrollo de las reuniones y las mesas de trabajo para la retroalimentación de los capítulos, entre otros.

Asimismo, se designó una Secretaría Técnica para impulsar las funciones del Comité Coordinador establecidas en los lineamientos de operación. Dicha figura se encargó de dar seguimiento a los acuerdos y generar las siner-

gias necesarias entre los sectores para lograr la consecución de las metas acordadas. Durante la elaboración del DDHO, la Coordinación para la Atención de los Derechos Humanos del Gobierno de Oaxaca, la Universidad Autónoma “Benito Juárez” y el Centro de Derechos Humanos “Bartolomé Carrasco Briseño”, A.C. ocuparon el cargo de Secretaría Técnica. Dicha modalidad fue adoptada con la intención de propiciar espacios de confianza y trabajo corresponsable entre sociedad civil y gobierno.

En los lineamientos de operación también se estipuló la preferencia de las decisiones por consenso, sin embargo, cada uno de los participantes, a excepción de la OACNUDH, tuvo derecho a voz y voto para tomar resoluciones en caso de ser necesario, mediante mayoría simple. Cabe resaltar que el funcionamiento del Comité Coordinador requirió de un esfuerzo importante para los actores involucrados, ya que su participación, en el caso de la sociedad civil y la academia, fue voluntaria.

## Definición de la estructura

**E**l diagnóstico aborda los derechos humanos de diez grupos de población y un tema específico:

- ▼ Derechos de las personas con discapacidad,
- ▼ Derechos de las niñas, niños y adolescentes,

- ▼ Derechos de las personas lesbianas, gays, bisexuales, transexuales, transgénero, travestis e intersexo,
- ▼ Derechos de las personas defensoras de derechos humanos,
- ▼ Derechos de las mujeres,
- ▼ Derechos de las personas migrantes,
- ▼ Derechos de las y los jóvenes,
- ▼ Derechos de los pueblos y comunidades indígenas,
- ▼ Derechos de las personas afrodescendientes,
- ▼ Derechos de las personas que viven con VIH y SIDA, y
- ▼ Derecho a la libertad de expresión.

Los grupos fueron elegidos con base en el análisis de la estructura de otros documentos como el Diagnóstico Nacional de Derechos Humanos de 2003 y el Diagnóstico de Derechos Humanos del Distrito Federal de 2008, además de los temas colocados en el diagnóstico del Plan Estatal de Desarrollo de Oaxaca 2011-2016 y la experiencia acumulada de las organizaciones de la sociedad civil.

El Comité Coordinador definió una lista común de derechos y temas particulares para abordar las problemáticas de los grupos de población que integrarían el diagnóstico, dejando siempre la puerta abierta para incluir aspectos que en dado caso reflejaran particularidades necesarias (ver cuadro 2).

Se eligió sólo abordar grupos de población con la intención de evidenciar las situaciones particulares que viven algunos sectores so-

ciales en el nivel local y visibilizar a través de los derechos y temas comunes el contexto general sobre el ejercicio de las libertades fundamentales en la entidad.

Una vez definidos los grupos de población, los derechos y temáticas que servirían como guía para el análisis de las problemáticas, se acordó la estructura para presentar los capítulos:

Establecimiento del contenido de los derechos del grupo de población con base en la

normatividad internacional y su reflejo en la legislación en los niveles nacional y local.

Descripción contextual respecto al ejercicio de los derechos del grupo de población en el marco de los ejes: derechos civiles y políticos; derechos económicos sociales y culturales; temas del PND y, problemáticas particulares del grupo de población.

Análisis de los programas y las políticas públicas emprendidas por las autoridades locales para posibilitar el ejercicio de los de-

**Cuadro 2. Grupos de población que integran el diagnóstico y lista de derechos**

<p>Grupos de población</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▲ Derechos de las personas con discapacidad,</li> <li>▲ Derechos de niñas, niños y adolescentes,</li> <li>▲ Derechos de la población lesbiana, gay, bisexual, transexual, transgénero, travesti e intersexo,</li> <li>▲ Derechos de las personas defensoras de derechos humanos,</li> <li>▲ Derechos de las mujeres,</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▲ Derechos económicos, sociales y culturales: derecho al trabajo, derecho a la salud, derecho al desarrollo, derecho a la vivienda, derecho a la alimentación, derecho a la educación.</li> <li>▲ Derechos civiles y políticos: derecho a la vida; derecho a la integridad personal; derecho a la libertad y seguridad personal; derecho al debido proceso legal; derecho a la personalidad jurídica; derecho a la libertad de expresión, opinión e información; derecho a la libertad de asociación y reunión pacífica, y derecho a la igualdad y a la no discriminación.</li> </ul>	<p>Derechos Humanos</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▲ Derechos de las personas migrantes,</li> <li>▲ Derechos de las personas jóvenes,</li> <li>▲ Derechos de los pueblos y comunidades indígenas,</li> <li>▲ Derechos de las personas afrodescendientes,</li> <li>▲ Derechos de las personas que viven con VIH y SIDA, y</li> <li>▲ Derecho a la libertad de expresión.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▲ Combate a la violencia.</li> <li>▲ Fenómeno migratorio.</li> <li>▲ Perspectiva de género.</li> <li>▲ Sistema de salud.</li> <li>▲ Sector educativo.</li> <li>▲ Desarrollo.</li> <li>▲ Tierra, territorio y recursos naturales.</li> <li>▲ Conflictividad social y agraria.</li> <li>▲ Seguridad ciudadana.</li> <li>▲ Democracia y participación ciudadana.</li> </ul>	<p>Temas del Plan Estatal de Desarrollo de Oaxaca 2011-2016</p>

rechos del grupo de población, identificando aciertos, vacíos y deficiencias.

Formulación de recomendaciones por grupo de población como base para la elaboración del Programa de Derechos Humanos de Oaxaca.

## Obtención y análisis de la información, y elaboración de documentos

Para construir el DDHO se utilizaron fuentes secundarias de información, por tanto, primero se hizo un vaciado de documentos disponibles utilizando la siguiente matriz (ver cuadro 3).

En la mayoría de los casos la información detectada en los diversos documentos disponibles fue suficiente para plantear el contenido

de los derechos y las principales problemáticas a las que se enfrentaban los grupos de población, sin embargo, para conocer al detalle el funcionamiento e impacto de los programas y políticas públicas de las autoridades locales, fue necesario realizar solicitudes escritas y reuniones de trabajo –la mayoría canalizadas mediante la Coordinación para la Atención de los Derechos Humanos del Gobierno de Oaxaca– con entidades y dependencias públicas para identificarlas.

Una vez ubicadas las fuentes, se procedió a la elaboración de borradores por capítulo, utilizando como eje de análisis el contraste entre lo establecido en las normas internacionales y la situación prevaleciente en Oaxaca respecto de los grupos de población referida en encuestas, diagnósticos, registro de casos, entre otros. La elaboración de dichos documentos se asumió en el seno del Comité Coordinador, designando a responsables específicos para facilitar la coordinación y rendición de cuentas.

**Cuadro 3**

Derecho	Marco normativo				Recomendaciones				Análisis local		Temas	Temas adicionales	Análisis Institucional		Actores a consultar
	Internacional	Regional	Nacional	Local	Órganos	Procedimientos Especiales	CNDH	CEDH	Casos	Diagnósticos /Informes			Programas, políticas públicas, informes de gobierno y GLOSA	Presupuesto	

El paso siguiente fue convocar a mesas de trabajo integradas por sociedad civil, autoridades locales (incluyendo los tres poderes de gobierno) e investigadores y académicos, para discutir, retroalimentar y en dado caso validar lo contenido en los borradores preparados por el Comité Coordinador. La intención fue ofrecer un primer piso común de análisis para los sectores interesados en discutir y aportar en cada uno de los temas. Después de las Mesas de Trabajo se incorporaron las observaciones vertidas en el espacio para alcanzar una versión final de cada capítulo, mismas que nuevamente revisaron y validaron integrantes del Comité Coordinador antes de ser publicadas. Algunos capítulos requirieron de la realización de más de una mesa de trabajo para ser debidamente retroalimentados y validados.

## **Participación efectiva: mesas de trabajo para la retroalimentación y validación de los contenidos**

**L**a OACNUDH considera la participación efectiva principio fundamental para el desarrollo de su metodología, por ello, los contenidos del DDHO fueron sometidos a una serie de consultas amplias entre organizaciones de la sociedad civil, investigadores y académicos, servidores públicos, diputados, jueces y

magistrados para mejorarlos, fortalecerlos e incluso reformularlos.

La intención fue considerar de la manera más amplia posible las opiniones y perspectivas de los sectores que convergen en Oaxaca respecto del ámbito de los derechos humanos y, sobre todo, el cumplimiento de las obligaciones del Estado. Para ello, el Comité Coordinador decidió llevar a cabo mesas de trabajo para retroalimentar y validar el contenido de los borradores de cada capítulo.

En principio, se desarrolló una mesa de trabajo por cada capítulo, es decir, por cada grupo de población, aunque en algunos casos fue necesario llevar a cabo dos o más de ellas para agotar por completo la discusión de los contenidos.

Las mesas de trabajo se convocaron y desarrollaron de la siguiente forma:

1. *Identificación de participantes:* El Comité Coordinador elaboró una primera lista de participantes por cada mesa, misma que retroalimentaron organizaciones de la sociedad civil y expertos externos al comité, con la finalidad de fortalecer la convocatoria de actores clave. El objetivo fue tener un primer inventario de las organizaciones de la sociedad civil, las instituciones públicas y personas expertas académicas de Oaxaca que por su trabajo podrían aportar considerablemente en cada uno de los capítulos.
2. *Convocatoria:* Una vez hecha la identificación de participantes, la Secretaría

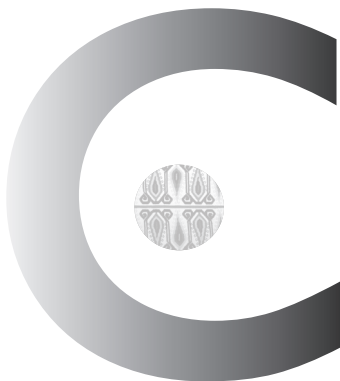
Técnica dirigió invitaciones personalizadas mediante oficios y correos electrónicos, las cuales llegaron a sus destinatarias con al menos dos semanas de anticipación. La intención fue ofrecer un tiempo considerable para el análisis de los documentos y la formulación específica de aportaciones y comentarios. Aunque la convocatoria fue dirigida, también se realizó una invitación extensa por correo electrónico para que las organizaciones que no trabajaban el tema tuvieran la posibilidad de participar en la retroalimentación de todos los documentos de su interés. Por otro lado, aunque las mesas se realizaron en la ciudad de Oaxaca, la convocatoria no se limitó a las organizaciones con sede en ésta: se facilitó el traslado de participantes de las distintas regiones de la entidad hacia la ciudad.

3. *Documentos de trabajo:* Junto con la convocatoria, las personas participantes recibieron el documento-borrador de cada capítulo como insumo para la discusión en las mesas de trabajo. La intención fue abrir completamente al escrutinio de quienes participaron los contenidos de cada capítulo.
4. *Método para la discusión y recolección de observaciones:* Para coordinar las discusiones, se nombró a una persona como

moderadora, quien en algunas ocasiones también asistió como experta en el tema abordado. La estructura del borrador fungió como guía para abordar consecuentemente las problemáticas de cada grupo de población. Esta definición evitó la dispersión de las participaciones y brindó certeza respecto de la incorporación de las observaciones, ya que se identificaron los párrafos específicos en los cuales debía incorporarse, eliminarse o reformularse la información. Se establecieron relatorías simultáneas y fueron grabadas todas las sesiones.

5. *Cierre y vínculo posterior con las personas participantes:* Todas las observaciones fueron incorporadas en una relatoría, a la cual se dio lectura al finalizar cada mesa de trabajo. En los capítulos que fueron retroalimentados por dos ocasiones, hubo oportunidad para que quienes hicieron aportaciones verificaran la integración de sus aportaciones.

Además de ser el vehículo para retroalimentar, socializar y fortalecer los contenidos del DDHO, las mesas de trabajo se perfilaron también como espacios entre la sociedad civil, la academia y las instituciones públicas, donde dialogaron acerca de la definición de sus problemas comunes y la posibilidad de solucionarlos.



## CONTEXTO GENERAL DEL ESTADO DE OAXACA

**D**e acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, (INEGI, 2012), Oaxaca tiene una población de 3 millones 801 mil 962 habitantes, 1 millón 819 mil 008 son hombres y 1 millón 982 mil 954 son mujeres. El grupo poblacional de entre 14 y 65 años es el más significativo, ocupando el 60.4% del total de la población. En 2010 el porcentaje de migrantes internacionales en comparación con la población residente fue de 1.5%, ocupando el 4° lugar a nivel nacional. La edad mediana en la entidad es de 24 años, aunque hay comunidades donde es de 40 años por la alta migración de las personas jóvenes.

Es la entidad federativa con mayor diversidad étnica y lingüística de México. En el actual territorio oaxaqueño conviven 18 grupos étnicos de los 65 que hay en México: mixtecos, zapotecos, triquis, mixes, chatinos, chinantecos, huaves, mazatecos, amuzgos, nahuas, zoques, chontales de Oaxaca, cuicatecos, ixcatecos, chocholtecos, tacuates, afro mestizos de la costa chica y en menor medida tzotziles; [...] y se encuentran distribuidos en 2,563 localidades (Gobierno del Estado de Oaxaca, 2013).

En Oaxaca más del 60% de la población se reconoce como indígena. Asimismo, 1 millón 165 mil 186 personas hablan alguna lengua indígena, lo cual representa un 34.2% de su población (considerando como total la de 5 años y más). Dentro de los hablantes de alguna lengua indígena, el 82.3% también habla español, mientras que el 16.2% sólo habla su

lengua indígena. Esto convierte a Oaxaca en la entidad federativa con mayor cantidad de hablantes de alguna lengua indígena en todo el país. Las lenguas mayormente habladas por las personas oaxaqueñas son: el zapoteco 31.1%, el mixteco 21.9%, el mazateco 14.5%, el mixe 9.8%, el chinanteco 9.1% y el resto de las lenguas indígenas 12.8% (INEGI, 2012).

En 2012 la esperanza de vida al nacer fue de 75 años. En 2011, se registraron un total 98 mil 888 nacimientos, de los cuáles, el 0.5% correspondieron a mujeres menores de 15 años, el 16.8% a mujeres de entre 15 y 19 años, el 71.3% a mujeres de 20 a 39 años y el 2.3% a mujeres de 40 años y más, (9.1% correspondió a mujeres a quienes no se les identificó la edad). El 37.6% de los nacimientos en instituciones públicas fueron por cesárea y el 25.7% del total de hogares en Oaxaca tienen una jefatura femenina (INEGI, 2012).

Oaxaca tiene 8 regiones geográficas: Cañada, Costa, Istmo, Mixteca, Papaloapan, Sierra Norte, Sierra Sur y Valles Centrales. Cuenta con 570 municipios y 10,496 localidades. Las dos ciudades que superan los 100 mil habitantes son: Oaxaca de Juárez, capital de la entidad federativa, y San Juan Bautista Tuxtepec. Su densidad de población es de 41 habitantes por kilómetro cuadrado y poco más de la mitad de la población oaxaqueña vive en localidades menores a 2,500 habitantes (INEGI, 2012).

Existen 934 mil 055 viviendas particulares habitadas, en ellas residen un promedio de 4

personas por vivienda.<sup>5</sup> De este universo, el 69.5% de viviendas cuenta con agua entubada, el 70.8% con drenaje y el 94.3% con energía eléctrica. En conjunto, el 29% de las viviendas oaxaqueñas cuenta con los tres servicios (agua entubada, drenaje y energía eléctrica), lo cual coloca a la entidad en el lugar número 32, es decir, en el último a nivel nacional en la cobertura de dichos servicios básicos. Por otro lado, el 75.7% de las viviendas oaxaqueñas disponen de una televisión, mientras que el 14.4% cuenta con una computadora y el 7.8% con internet. En 2011, se otorgaron 54 mil 983 créditos para la vivienda (INEGI, 2012).

Dentro de la población de 15 años y más, el 16.3% es analfabeta, ubicándose como número 30 a nivel nacional, sólo después de Guerrero y Chiapas. Dentro de este mismo rango poblacional (15 años y más), el 13.8% no cuenta con escolaridad, el 61.6% tiene educación básica, el 0.1% estudios técnicos o comerciales con primaria terminada, el 14.2% educación media superior y el 9.9% educación superior. El grado promedio de escolaridad<sup>6</sup> es de 6.9. Oaxaca tiene 1 millón 195 mil 400 alumnos y alumnas, y 65 mil 320 maestros y maestras, en promedio 18.3 alumnos por cada maestro. Además existen 8 mil 089 habitantes por cada biblioteca pública (INEGI, 2012).

5 Esta cifra no incluye la población sin vivienda ni el Servicio Exterior Mexicano.

6 Entendido este dato como los grados cursados.



La entidad cuenta con mil 541 unidades médicas de consulta externa y hospitalaria pertenecientes a instituciones públicas y 116 establecimientos privados de servicios de salud. Al año 2010, el 56% de la población total se encontraba afiliada a los servicios de salud. Dentro de las instituciones públicas de salud, el equipo médico con el que cuentan se contabiliza de la siguiente manera: 235 equipos de rayos x (incluyendo los dentales y portátiles), 141 electrocardiógrafos, 64 equipos de ultrasonido, 168 unidades dentales y 6 tomógrafos. Existe un promedio de 1.4 médicos de instituciones públicas por cada mil habitantes y 43.5 unidades médicas públicas por cada 100 mil habitantes (INEGI, 2012).

Las principales causas de defunciones en la entidad son: enfermedades del corazón (excluyendo el paro cardíaco) 17.5%, diabetes mellitus 12%, tumores malignos 10.6%, enfermedades del hígado 7%, enfermedades cerebrovasculares 6.3%, accidentes 5.9%, agresiones 3.3%, desnutrición y otras deficiencias nutricionales 3.3%, enfermedades pulmonares obstructivas crónicas 2.7%, insuficiencia renal 2.2%, otras causas 29.3% (INEGI, 2012).

La proporción de la población de 14 años y más disponible para la actividad económica (tasa neta de participación económica) es de 61.6%, es decir, 2 millones 805 mil 976 personas (el 79.7% son hombres y el 46.3% son mujeres), de éstas, el 96.7% se encuentra ocupada en el mercado de trabajo (tasa de ocupación). La condición de actividad económica de ese 96.7% que se encuentra

ocupado se distribuye de la siguiente manera: empleadores 4.1%, trabajadores por cuenta propia 38.7%, trabajadores subordinados y remunerados<sup>7</sup> 41.3% y trabajadores no remunerados 15.9%.

De acuerdo con datos de 2012, la mayor parte de la población ocupada en Oaxaca percibe hasta 2 salarios mínimos mensuales (41.8%), el 26 % no recibe ingresos, el 24.1% percibe más de 2 y hasta 5 salarios mínimos al mes, y el 4.1% recibe más de 5 salarios mínimos mensualmente (INEGI, 2012).

El salario mínimo vigente general para Oaxaca a partir del 1 de enero de 2014 es de 63.77 pesos diarios (Comisión Nacional de Salarios Mínimos, 2014). Si cruzamos este dato con la percepción mensual de la población ocupada, tenemos que el 41.8% de esta población percibe aproximadamente 3 mil 826.2 pesos al mes, mientras que el 4.1% percibe 9 mil 565.5 pesos al mes o más, aproximadamente.

En promedio, la población ocupada de Oaxaca trabaja 40.7 horas a la semana y el ingreso promedio por hora trabajada es de 25 pesos. La población económicamente activa que se encuentra desocupada pero que está buscando trabajo representa el 3.3%. En 2011, se conocieron 505 emplazamientos a huelga

---

<sup>7</sup> Incluye asalariados y a todas aquellas personas que en el desempeño de su actividad reconocen depender de un jefe o superior, pero sin recibir un salario como forma de pago, percibiendo otras modalidades tales como comisiones, honorarios, destajo, propinas, etcétera.

donde se vieron involucrados 41 mil 571 trabajadoras y trabajadores, de dichos emplazamientos 324 fueron resueltos (INEGI, 2012).

Al año 2011, la población de 18 años y más en Oaxaca fue de 2 millones 458 mil 646 personas, de éstas, 445 mil 740 (18.1%) fueron víctimas del delito. En ese mismo año, INEGI logró captar 546 mil 058 delitos ocurridos, de los cuales el 12.7% fueron denunciados y 87.3% no fueron denunciados. Dentro de los delitos captados, en el 90.2% se declaró algún daño: 54.1% de tipo económico, 29.7% de tipo emocional o psicológico y 6.4% de tipo físico o laboral.

En ese mismo año, 4 mil 025 personas fueron procesadas y mil 437 sentenciadas por delitos del fuero común, los delitos más recurrentes fueron: golpes y lesiones, robo y homicidio. Asimismo, mil 754 personas fueron procesadas y mil 144 sentenciadas por delitos del fuero federal, los delitos más recurrentes fueron: actos ilícitos con armas, narcóticos y delitos contra la ecología y el medio ambiente (INEGI, 2012).

El Producto Interno Bruto<sup>8</sup> (PIB) de Oaxaca ascendió a 216 mil millones de pesos en 2011, con lo que aportó 1.6% del PIB nacional. Las actividades terciarias, entre las que se encuentran el comercio y los servicios de hoteles y

restaurantes, aportaron 63% del PIB estatal en 2011. [...Por otro lado, la entidad] recibió 6.6 millones de dólares por concepto de inversión extranjera directa (IED) en [...ese mismo año] (Secretaría de Economía, 2013).

En el periodo comprendido entre 1999 y 2012, Oaxaca recibió más de 107 millones de dólares por inversión extranjera directa, la cual se distribuyó principalmente en los siguientes sectores de la actividad económica: minería 42.5%, servicios de alojamiento temporal y de preparación de alimentos y bebidas 27.8%, servicios inmobiliarios y de alquiler de bienes muebles e intangibles 24.5%, industria manufacturera 5.3% y servicios profesionales, científicos y técnicos 0.1% (INEGI, 2012).

En Oaxaca la tenencia de la tierra para la producción se divide en los siguientes tipos: 33.3% ejidal, 40.9% comunal, 25.4% privada y 0.3% pública. Los principales cultivos cíclicos son: el maíz de grano, el sorgo de grano, el tomate rojo, la sandía y el frijol; y los principales cultivos perennes son pastos, caña de azúcar y limón (INEGI, 2012).

En 2012, se produjeron 2 mil 100 toneladas de plomo, 109 mil 588 kilogramos de plata y mil 48 kilogramos de oro. Oaxaca aporta el 0.9% de la energía eléctrica generada a nivel nacional, siendo el principal productor de energía eoloeléctrica del país (INEGI, 2012).

La entidad cuenta con aproximadamente 10 automóviles por cada 100 habitantes, cuenta con mil 383 vehículos para transportar pasaje y tiene registradas 57 radiodifusoras y 56 televisoras. Existen 64.3 suscriptores

8 Entendido éste como la suma de los valores monetarios de los bienes y servicios producidos durante un determinado periodo de tiempo. El PIB es un valor libre de duplicaciones, el cual corresponde a la suma del valor agregado que se genera durante un ejercicio en todas las actividades de la economía (INEGI, 2012, p.64).

de televisión restringida (incluye televisión por cable, vía satélite y vía microondas) por cada cien mil habitantes y mil 721 terminales satelitales instaladas para el servicio de telefonía rural (INEGI, 2012).

En 2010, Oaxaca tuvo un total de 51 mil 712 millones de pesos como ingresos estatales: 66.8% por aportaciones federales, 21.6% por participaciones federales, 7.5% por disponibilidad inicial, 1.6% por derechos y 2.6% por otros ingresos. Los egresos estatales ascendieron a la misma cantidad, 51 mil 712 millones de pesos, erogados de la siguiente manera: 45.6% destinado a subsidios, transferencias y ayudas; 16.3% a obras públicas y acciones sociales; 15.8% de recursos asignados a municipios; 7.1% para servicios personales y 15% a otros egresos (adquisición de bienes muebles e inmuebles, deuda pública, disponibilidad final, materiales y suministros, servicios generales y otros egresos) (INEGI, 2012).

Oaxaca cuenta con la quinta parte de los municipios del país (570 de los 2 mil 457 que tiene México). Existen por lo menos 10 municipios con menos de 300 personas, el más pequeño es Santa Magdalena Jicotlán (con 93 personas).

Las formas de organización política siguen patrones tradicionales indígenas en la mayor parte de ellos. Existen 417 municipios llamados de “sistema normativo tradicional”, donde la población participa de manera obligatoria en los distintos cargos administrativos, la mayor parte de ellos sin remuneración alguna. Adicionalmente todos los ciudadanos

tienen la obligación de participar en ciertos trabajos de beneficio colectivo, sin estipendio. Se conoce esto último como tequio. En las comunidades de alta migración estos también son realizados ahora por las mujeres.

El servicio o cargo y el tequio forman parte de la comunalidad que caracteriza la mayor parte de las poblaciones indígenas. De la comunalidad también forma parte la tierra comunal, la fiesta patronal y las distintas formas de cooperación como la guelaguetza o “mano vuelta”, como le llaman los antropólogos.

El 60 % de la propiedad agraria en el estado, pertenece a las comunidades indígenas. Varios conflictos agrarios en la entidad devienen de la imprecisión de los límites entre ellas. La cosmovisión indígena, la lengua, la cultura, las tradiciones y las formas de organización política y social, tienen una fuerte presencia en la sociedad entera.

Desde luego existen otras formas que conviven con ellas no siempre de manera armónica. Un considerable número de municipios (153) se rigen por el “sistema de partidos políticos”. Los partidos con mayor presencia en la entidad son el Partido Revolucionario Institucional (PRI), el Partido de la Revolución Democrática (PRD) y el Partido Acción Nacional (PAN). Los conflictos electorales se dan tanto en este sistema como en el tradicional.

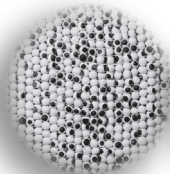
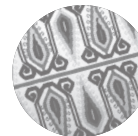
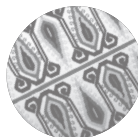
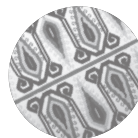
Durante la mayor parte del siglo XX y hasta el año 2010, el partido que ocupó la gubernatura fue el PRI. En ese año, una coalición de partidos integrada por el PAN, PRD, Partido del Trabajo (PT) y Partido Conver-

gencia por la Democracia obtuvo el triunfo en las elecciones para gobernador, dándose con ello una alternancia en el estado. En este mismo periodo electoral, el PRI perdió también la mayor parte de los escaños en el poder legislativo.

Para la alternancia influyó sin duda el deterioro que se vivió con anterioridad, su comportamiento más evidente se dio con las acciones suscitadas el 14 de junio de 2006, que años después y tras una serie de investigaciones, tanto la Comisión Nacional de Derechos Humanos como la Suprema Corte

de Justicia de la Nación catalogarían como violaciones graves a los derechos humanos. Dicha coyuntura alteró abruptamente la vida económica, social y política en la entidad.

En 2011, a iniciativa del poder ejecutivo se llevó a cabo una reforma constitucional, en esencia, cinco fueron sus ámbitos: una nueva relación entre el poder ejecutivo y el poder legislativo; el fortalecimiento del poder judicial; la autonomía de los órganos del estado; la instauración de mecanismos de democracia directa y una nueva gestión pública con orientación social.



# DERECHOS DE LAS PERSONAS MIGRANTES

## INTRODUCCIÓN

Las causas de la migración o del asilo suelen estar directamente vinculadas con el incumplimiento de las obligaciones que en materia de derechos humanos tienen los Estados de origen, especialmente los derechos económicos, sociales y culturales (DESC). Las deficiencias en los sistemas de impartición de justicia, la desigualdad de género y la discriminación social, racial, religiosa u étnica son comúnmente otras problemáticas que originan movimientos humanos como los de los refugiados. Los Estados que no son capaces de proteger a las personas, nacionales o no, que se encuentran en su jurisdicción están incumpliendo con sus obligaciones de garantizar, entre otros, el derecho a la protección judicial, al debido proceso y a la seguridad jurídica, el derecho a la vida y a las distintas libertades.

En el corto y mediano plazos se mantendrá una tendencia de incremento en los flujos migratorios, tanto de las y los mexicanos que viajan hacia otros países –principalmente Estados Unidos– como de las personas migrantes que se trasladan por el país o se quedan en él. Asimismo, las rutas migratorias seguirán cambiando, desviándose hacia zonas con menor infraestructura. Las pérdidas en los cultivos y las afectaciones en las tierras y otras de tipo ambiental, continuarán originando que mexicanos y personas de otras nacionalidades emigren.

En ese sentido, por su múltiple papel en el proceso migratorio y en cumplimiento de sus obligaciones en materia



de derechos humanos, México deberá ser responsable de la garantía y respeto a los derechos de las personas durante todas las etapas de la migración, independientemente del estatus migratorio de éstas o de su nacionalidad. Como país de origen, México también tiene la responsabilidad de promover el desarrollo local como una medida para crear alternativas reales a la migración y de procurar mejores mecanismos para la transferencia de remesas y su uso productivo. Sin embargo, la utilización más eficiente de éstas no exime al Estado mexicano de su responsabilidad de fomentar el desarrollo y la infraestructura en las comunidades locales donde se originan los flujos migratorios.

Durante el tránsito, la especial vulnerabilidad de las y los migrantes es ampliamente reconocida. Entre las violaciones reportadas con mayor frecuencia se encuentran el secuestro, la corrupción/extorsión, el robo, la agresión física, la intimidación y las amenazas, los delitos sexuales, la confiscación o destrucción de documentos y la detención arbitraria en cárceles. La detención de las personas migrantes, considerado por las autoridades migratorias como medida cautelar, es una forma de prisión preventiva, en la que no se reconocen y avalan las garantías judiciales y del debido proceso.

Como país de destino, las personas migrantes en México, dentro de sus procesos de integración, hacen frente a situaciones diversas que van desde la discriminación, la xenofobia y la exclusión, pasando por remu-

neraciones mínimas, el trabajo forzoso y en condiciones peligrosas, la falta de acceso a servicios sociales básicos, hasta las amenazas a la integridad física, la violencia y la trata de personas.

Así, el presente documento forma parte del Diagnóstico y Agenda Estratégica de Derechos Humanos del Estado de Oaxaca, su objetivo es reflejar la situación que enfrentan las personas migrantes para ejercer sus derechos en México y en particular, en la entidad.

Es importante enfatizar que varios de los temas tratados en el presente capítulo son problemáticas comunes en el nivel nacional y que su especificidad para el caso de Oaxaca se abordará en función de las informaciones cualitativa y cuantitativa disponibles.

## MARCO NORMATIVO

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) y los tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano, en especial los referidos a los derechos humanos, derechos de los migrantes y derechos de los refugiados, se clasifican jerárquicamente por encima de las disposiciones migratorias, e incluso regulan aspectos de extranjería que, al no ser regulados por la ley interna específica, son aplicables en referencia directa con el texto constitucional o los

tratados internacionales, aun cuando no es aquél el texto idóneo para hacerlo.

Las disposiciones normativas internas aplicables a las personas extranjeras como grupo, y migrantes como subgrupo, se encuentran contenidas, principalmente, en la Ley de Migración y su Reglamento. Éstas regulan prácticamente todo el estatuto jurídico de las personas extranjeras, aunque una parte relevante está en la Ley de Nacionalidad y su Reglamento.

Fuera de esas leyes internas, es una excepción encontrar disposiciones legales en otros cuerpos normativos que les reconozcan o nieguen un derecho en forma específica a las personas migrantes; y es común observar en diversas materias, regulaciones que de facto o jure establecen una diferencia en relación con las personas mexicanas.

Las disimilitudes y deficiencias en la armonización de leyes, reglamentos, decretos y disposiciones administrativas en materia migratoria con la CPEUM y con los instrumentos internacionales, crean, de manera omisa o activa, esquemas legales y prácticas inconstitucionales de goce, acceso y ejercicio de derechos y obligaciones especialmente perjudiciales para las personas extranjeras en situación de irregularidad.

A pesar de que la CPEUM prohíbe realizar una distinción fáctica o jurídica entre personas extranjeras con estatus regular en el país y personas extranjeras en situación de irregularidad, el acceso, ejercicio y goce de derechos por unos y otros, se hace depender,

en primera instancia, de su situación migratoria y, en segundo término, del ámbito social o gubernamental en que se da la interacción de la persona extranjera con el Estado. En cualquier caso, las personas extranjeras que carecen de estatus regular en el país son quienes ven más vulnerados sus derechos, especialmente ante la existencia de políticas migratorias represivas y conductas discriminatorias.

Actualmente, México cuenta con una normatividad incompleta en materia de migración, existe una ley de extranjería, pero no un marco jurídico que proteja a todas las personas involucradas en el fenómeno migratorio, sobre todo a las y los migrantes en tránsito (Hernández, 2013).

A continuación, se mencionan las normas jurídicas relacionadas al tema migratorio, el cual debe considerarse como base para el abordaje y trabajo en torno de la construcción de políticas públicas.

## **1.1 Marco normativo internacional**

- Declaración Universal de Derechos Humanos
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
- Convención sobre el Estatuto de los Refugiados
- Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados
- Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer



- Convención sobre los Derechos del Niño
- Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares
- Protocolo para Prevenir, Suprimir y Sancionar el Tráfico de Personas, especialmente de mujeres y niños, y el Protocolo contra el Tráfico de Migrantes por Tierra, Mar y Aire, de la Convención contra el Crimen Transnacional
- Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial
- Convenio para la Represión de la Trata de Personas y de la Explotación de la Prostitución Ajena
- Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos, adoptadas por el Primer Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente
- Conjunto de Principios para la Protección de Todas las Personas Sometidas a cualquier Forma de Detención o Prisión
- Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de los Menores Privados de Libertad
- Convención de Viena sobre Relaciones Consulares
- Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales
- Convenio 143 sobre los Trabajadores Migrantes de la Organización Internacional del Trabajo
- Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes
- Principios Básicos para el Tratamiento de los Reclusos
- Código de Conducta para Funcionarios encargados de hacer cumplir la Ley
- Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios encargados de hacer cumplir la Ley, adoptados por el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre la Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente

## **1.2 Marco normativo regional**

- Carta de la Organización de los Estados Americanos
- Protocolo de reformas a la Carta de la Organización de los Estados Americanos
- Protocolo de reformas a la Carta de la Organización de los Estados Americanos “Protocolo de Buenos Aires”
- Protocolo adicional de reformas a la Carta de la Organización de los Estados Americanos, “Protocolo de Cartagena de Indígenas”
- Convención sobre Asilo
- Convención sobre Condición de los Extranjeros
- Convención sobre Asilo Político
- Convención sobre Asilo Territorial
- Convención sobre Asilo Diplomático



- Declaración de Cartagena
- Declaración de San José sobre Refugiados y Personas Desplazadas
- Convención sobre Nacionalidad de la Mujer
- Convención Interamericana sobre Concesión de los Derechos Civiles de la Mujer
- Convención Americana sobre los Derechos Humanos “Pacto de San José de Costa Rica”
- Convención Interamericana sobre Concesión de los Derechos Políticos de la Mujer
- Convención Interamericana sobre Restitución Internacional de Menores
- Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura
- Convenio Interamericano sobre Conflictos de Leyes en Materia de Adopción de Menores
- Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador”
- Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer “Convención de Belem do Pará”
- Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra Personas con Discapacidad
- Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas

### **1.3 Marco normativo nacional**

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Ley de Migración
- Reglamento de la Ley de Migración
- Ley de Nacionalidad
- Reglamento de la Ley de Nacionalidad
- Ley General de Población
- Reglamento de la Ley General de Población
- Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres
- Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas
- Reglamento de la Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas

Adicionalmente deben considerarse otras leyes y normas relativas al derecho al trabajo, la salud, la seguridad social, la educación, entre otras.

### **1.4 Marco normativo local**

- Ley de Igualdad entre Mujeres y Hombres del Estado de Oaxaca
- Ley de Protección de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes del Estado de Oaxaca
- Ley para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos del Estado de Oaxaca

- Ley de la Defensoría de los Derechos Humanos del Pueblo de Oaxaca

En el mismo sentido, deben considerarse otras leyes y normas relativas al derecho al trabajo, la salud, la seguridad social, la educación, entre otras.

## 2 CONSENSOS SOBRE EL FENÓMENO MIGRATORIO

La migración puede ser entendida como una estrategia de las personas y las familias para mejorar sus condiciones de vida. Las razones para migrar pueden ser sociales, políticas, ambientales o económicas, sin embargo, son estas últimas las que permanecen por encima de las otras. Los Estados con mayor marginación expulsan a una gran cantidad de personas, tanto en el nivel nacional como internacional (Red Mexicana de Organizaciones y Comunidades Indígenas Migrantes, A.C., 2013).

Para México la migración se ha convertido en un tema relevante debido a los cambios demográficos, políticos y sociales provocados por la expulsión y recepción de personas; no se puede ignorar la existencia de dicho tema ni la necesidad de trabajar en él con la perspectiva de derechos humanos.

Ante el aumento y diversificación de los movimientos migratorios, así como el incremento de los costos sociales y humanos asociados a ellos, en los últimos veinte años se han multiplicado los esfuerzos orientados a ofrecer un marco conceptual más pertinente de lo que significa el fenómeno migratorio para que, con base en él, se formulen propuestas y políticas públicas adecuadas para atenderlo.

En ese sentido, existen varios documentos y propuestas [véase Apéndice I] internacionales, regionales bilaterales y nacionales que sirven como base para la identificación de las principales posturas y principios de consenso sobre el fenómeno migratorio con especial énfasis en su enfoque multidimensional, su relación con el desarrollo y la relación que tiene con el acceso efectivo a los derechos humanos.

El análisis de dichos documentos denota un cambio en el enfoque, pues existe un reconocimiento generalizado del carácter global de la migración internacional y de la necesidad de examinar las sinergias entre la migración internacional y el desarrollo; de la insuficiencia y riesgo de reducir las políticas migratorias a la gestión de flujos; de la necesidad de políticas de cooperación y de la responsabilidad compartida de los países de origen, tránsito y destino, así como de la comunidad internacional, la iniciativa privada y la sociedad civil, que habría que llamar responsabilidad global.

Adicionalmente, se ha evidenciado la necesidad de políticas multidimensionales y

transectoriales que a su vez plantean un reto para la coordinación entre los distintos poderes y niveles de gobierno, así como de éstos con los organismos internacionales y con otros actores de la sociedad, incluyendo a las propias personas migrantes.

Por tanto, resulta fundamental afrontar la definición de las políticas públicas necesarias con el conocimiento de los principios que hasta ahora han levantado consenso:

- El fenómeno migratorio debe abordarse desde una perspectiva integral y multidisciplinaria.
- Los hombres, mujeres, niños y niñas deben ser capaces de aprovechar su potencial, satisfacer sus necesidades, ejercer sus derechos humanos y cumplir con sus aspiraciones en su país de origen y, por lo tanto, migrar por decisión propia y no por necesidad.
- Los hombres y mujeres que migran e ingresan al mercado de trabajo mundial deben poder hacerlo de modo seguro y autorizado.
- El papel que desempeñan los migrantes en la promoción del desarrollo y la reducción de la pobreza en sus países de origen, al igual que su contribución a la prosperidad de los países de destino, debe ser reconocido.
- Las migraciones internacionales deben convertirse en una parte integral de las estrategias nacionales, regionales y mundiales de desarrollo social y económico, tanto en los países en desarrollo, como en los países industrializados.
- La integración de los trabajadores migrantes y sus familias en sus lugares de empleo y comunidades de residencia, su participación en la sociedad de acogida y su acceso efectivo a los derechos económicos, sociales y culturales son elementos fundamentales para la paz y la cohesión social.
- Las estrategias nacionales para hacer frente a los efectos de la migración internacional en el desarrollo deben ir acompañadas de cooperación en los niveles bilateral, regional y multilateral. La cooperación debe orientarse a fomentar la migración legal, segura y ordenada, reducir la migración irregular y ampliar las posibilidades de aprovechar todos los beneficios de la migración internacional, sin comprometer los derechos humanos, incluido el derecho a solicitar asilo.
- Los Estados, al ejercer su derecho soberano a determinar quién ingresa y permanece en su territorio, deben cumplir con su responsabilidad y obligación de proteger los derechos de los migrantes y de readmitir a los ciudadanos que desean o están obligados a regresar a su país de origen.
- Los gobiernos deben consultar a los empleadores, sindicatos, migrantes y a la sociedad civil en lo que atañe a la cuestión de las migraciones irregulares.

- Los migrantes y los ciudadanos de los países de destino deben respetar sus obligaciones legales y beneficiarse de un proceso mutuo de adaptación e integración que se adecue a la diversidad cultural y fomente la cohesión social. Las autoridades locales y nacionales, los empleadores y los miembros de la sociedad civil deben apoyar de modo activo el proceso de integración, que debe basarse en un compromiso hacia la no discriminación y la igualdad de géneros. Además, dicho proceso debe fundamentarse en un discurso objetivo público, político y mediático sobre las migraciones internacionales.
- El marco legal y normativo que afecta a los migrantes internacionales debe ser reforzado, implementado con mayor eficacia y aplicado de modo indiscriminado para proteger los derechos humanos y las normas de trabajo de todos los migrantes, hombres y mujeres. Al respetar las disposiciones de este marco legal y normativo, los Estados y demás actores han de abordar las cuestiones migratorias más consecuente y coherentemente.
- La gobernanza de las migraciones internacionales debe ser reforzada por medio de mayor coherencia y capacidad en el nivel nacional, mediante más consultas y mayor cooperación entre Estados en la región y por medio de un diálogo y una cooperación más eficaces entre los gobiernos, así como entre organizaciones internacionales en el nivel mundial. Esos esfuerzos deben basarse en una mayor comprensión de los vínculos estrechos entre las migraciones internacionales y el desarrollo, y otras políticas fundamentales, como son el comercio, la ayuda financiera, la seguridad del Estado, la seguridad humana y los derechos humanos.
- Los Estados deben ratificar y aplicar las normas internacionales de derechos humanos, particularmente las relacionadas con los derechos de los refugiados, el derecho humanitario, la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares y, los Convenios relevantes de la Organización Internacional del Trabajo.
- El enfoque de seguridad en las políticas migratorias no puede ser en menoscabo de la seguridad humana ni de los derechos humanos de las personas que migran.
- Toda política migratoria debe considerar las circunstancias de los grupos en situación de vulnerabilidad (tales como: adultos mayores, desplazados internos, refugiados, jornaleros agrícolas, indígenas, personas con discapacidad, mujeres y personas que viven con VIH/sida, entre otros) y cómo los puede impactar negativamente siendo esto motivo de discriminación.

Asimismo, en el ámbito nacional se han identificado los siguientes consensos generales:

- El proceso migratorio no se limita a divisiones político administrativas o compete a un solo nivel de gobierno, por lo que es indispensable establecer mecanismos claros de participación y coordinación de los tres niveles y poderes de gobierno.
- Las implicaciones internacionales para México frente a ese fenómeno requieren de acciones y compromisos con el exterior, en particular con las regiones y los países vecinos que, en el marco de la cooperación internacional, deben guiarse con el principio de la responsabilidad compartida.
- La política migratoria mexicana reconoce que, mientras un número importante de connacionales no encuentre en su propio país un entorno económico y social que le permita su pleno desarrollo y bienestar e incentive su permanencia en el país, habrá condiciones para emigrar al exterior.
- Es deber del gobierno mexicano apoyar el fortalecimiento de las comunidades transnacionales y fomentar su participación.
- El fortalecimiento del tejido y el capital social en las comunidades de migrantes es una condición indispensable para el desarrollo local sustentable.

- Al desarrollar y aplicar sus leyes y políticas migratorias, México debe respetar los derechos humanos de los migrantes y sus familiares, independientemente de su nacionalidad y estatus migratorio, así como con respeto al derecho de asilo y en apego a los instrumentos internacionales en la materia.
- México está comprometido a combatir el tráfico ilícito de migrantes y la trata de personas en todas sus modalidades, así como las actividades criminales asociadas a velar por la integridad y seguridad de las personas y a estrechar la cooperación necesaria en la materia con los gobiernos de los países vecinos.
- Los procesos migratorios que prevalecen en México se articulan regionalmente, en particular con Centroamérica, por lo que la política migratoria mexicana debe profundizar su enfoque regional.

Para el caso de México, el tema migratorio ha empezado a cobrar interés por razones diversas, particularmente relacionadas a las remesas, el voto de los connacionales en el exterior y la seguridad nacional. Si bien no se ha logrado consolidar una política integral de Estado en materia migratoria, y se aborda aún de forma relativamente desarticulada y desde un enfoque centralista, el documento México ante el fenómeno migratorio, en cuyo desarrollo participaron distintos sectores convocados por los poderes ejecutivo y le-

gislativo, representa uno de los esfuerzos más relevantes en cuanto a una postura nacional –“de consenso” – frente al tema.

En él se reconoce que las acciones y compromisos con el exterior deben darse en el marco de la cooperación internacional; que el entorno económico y social debe permitir el pleno desarrollo y bienestar del país; respetar plenamente los derechos humanos de los migrantes y de sus familiares, independientemente de su nacionalidad y estatus migratorio, así como al derecho de asilo, en apego a los instrumentos internacionales en esa materia; considerar la migración, seguridad y fronteras al momento de formular políticas en materia migratoria; combatir el tráfico y la trata de personas en todas sus modalidades; y que la política migratoria mexicana debe profundizar su enfoque regional a partir del reconocimiento de la existencia y consolidación de un sistema migratorio regional (Secretaría de Relaciones Exteriores, 2005).

Actualmente, la seguridad y el desarrollo se han convertido en dos aspectos relevantes para explicar la complejidad del fenómeno migratorio. La concepción que los Estados tengan de ellos repercutirá de manera importante en las políticas públicas encaminadas a la atención y protección de las personas migrantes.

## 2.1 Seguridad y migración

En ese aspecto se propone situar a la seguridad nacional y a la seguridad pública en el marco de la seguridad humana, la cual ubica

a las personas en el centro de las políticas y marcos normativos migratorios con la intención de establecer la debida coherencia con el respeto a los derechos humanos y la democracia.

De acuerdo con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 1994), la concepción de seguridad humana supone una preocupación por la vida y la dignidad humanas, y se garantiza mediante dos condiciones: una población libre de temor y una población libre de carencias. Esa conceptualización se amplió en la Conferencia Especial de Seguridad, celebrada en México en 2003, y se basa en valores compartidos, tales como la democracia, el desarrollo integral, la justicia social, el respeto y la promoción de los derechos humanos, la solidaridad, la cooperación y el respeto a la soberanía nacional (Ruiz, 2003).

Por el contrario, la seguridad nacional se refiere a la seguridad del Estado. Desde este paradigma el ejercicio del poder es el medio a través del cual el Estado-nación promueve y protege sus intereses. Por tanto, la defensa de la seguridad nacional generalmente se entiende en términos de los recursos a disposición del poder -principalmente militares- colocándose la defensa usualmente en la cúspide de la escala de prioridades (Aguayo, 1990, p. 44).

La seguridad pública hace referencia al mantenimiento de la paz y el orden públicos que se logra a través de los mecanismos de

control penal y de las acciones de prevención y represión de ciertos delitos y faltas administrativas, particularmente, mediante los sistemas de procuración e impartición de justicia. En el ámbito institucional, la seguridad pública ha sido definida como una función del Estado que tiene como fin salvaguardar la integridad y los derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz pública.

Si bien las esferas de seguridad nacional y seguridad pública surgen de la acción, en la práctica sus campos de actividades se han mezclado en detrimento de la propia seguridad y resguardo de los derechos humanos, centrando como prioridad la seguridad de las instituciones gubernamentales del Estado.

La propuesta de retomar la visión de seguridad humana no contradice la seguridad pública o nacional, al contrario, permite entender y abordar de una forma más integral la problemática resaltando dos aspectos fundamentales: 1) la seguridad tiene causas y efectos multidimensionales y 2) el centro de las políticas de seguridad siempre deben ser las personas. Por lo que el enfoque de seguridad humana resalta el compromiso de los gobiernos con la seguridad de las personas que se encuentran en su territorio y en su jurisdicción.

## **2.2 Desarrollo y migración**

Se ha reconocido que el fenómeno migratorio debe analizarse desde un ámbito multidimen-

sional, teniendo como principios fundamentales el respeto a los derechos humanos, la corresponsabilidad o responsabilidad global, la transparencia y, como enfoques transversales, la edad y el género. Sin embargo, no ha sido fácil sostener la relación entre migración y desarrollo. Ramos señala que:

en el plano mundial existen pruebas que demuestran que la migración tiene un efecto positivo neto; sin embargo, sus repercusiones sobre el desarrollo en los distintos países y comunidades dependen de los entornos políticos, sociales, jurídicos y económicos en los que se produce, amén de las características, recursos y comportamiento de los propios migrantes (2005, p. 35).

Desde un enfoque analítico que parte de los macroprocesos de desarrollo y considera a la migración como uno de los aspectos de la problemática del desarrollo en el que las dinámicas estructurales y prácticas estratégicas de los actores sociales se desempeñan en los planos internacional, nacional y regional, se han identificado al menos cuatro modalidades diferenciadas de migración y desarrollo:

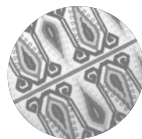
1. Integración económica promotora del desarrollo de los países exportadores de fuerza de trabajo.
2. Gestión estatal del desarrollo en países exportadores de fuerza de trabajo.
3. Inversión de los migrantes en sus lugares de origen.

4. Desarrollo basado en las remesas (Delgado, Wise y Márquez, 2006).

En ese sentido, se debería de pasar del modelo de desarrollo basado en las remesas –que ha demostrado ser una perversión de la noción de desarrollo sin perspectiva de futuro– hacia uno fundado en la integración económica promotora del desarrollo de los países exportadores de fuerza de trabajo y la gestión estatal del desarrollo en países exportadores de fuerza de trabajo.

Es decir, reafirmar la necesidad de fondos compensatorios en el marco de la integración económica de Norteamérica o, bien, de una intensa cooperación bilateral y regional orientadas a la paulatina reducción de las asimetrías, junto con una decidida gestión estatal del desarrollo nacional.

De esa manera, se debe impulsar la gestión de un cambio drástico hacia un modelo alternativo de migración y desarrollo para México que presuponga que la profundización de las asimetrías acentúa el éxodo poblacional mexicano e implica la inclusión en la negociación bilateral y regional de la perspectiva del desarrollo.



# 3

## PRINCIPALES PROBLEMÁTICAS QUE ENFRENTAN LAS PERSONAS MIGRANTES EN OAXACA

### 3.1 Contexto general

En México se conjugan cuatro dimensiones de la migración:

- Como lugar de origen, se posiciona dentro de los principales lugares en el nivel mundial (por la población nacional que emigra hacia Estados Unidos).
- Como lugar de retorno, en los últimos años se ha incrementado el número de repatriaciones<sup>9</sup> de connacionales desde Estados Unidos.

<sup>9</sup> El artículo 81 de la Ley General de Población define como repatriados a los emigrantes nacionales que vuelven al país después de residir por lo menos dos años en el extranjero; sin embargo, la misma categoría podrá ser otorgada por la Secretaría de Gobernación a los nacionales que, por situaciones excepcionales, requieran el auxilio de las autoridades.



- Como lugar de destino, la situación es modesta, pocos migrantes eligen a México como su lugar de residencia.
- Como lugar de tránsito, México-Estados Unidos constituye el principal corredor migratorio del mundo (migrantes indocumentados con destino hacia Estados Unidos, originarios principalmente de Centroamérica).

Respecto de las dimensiones de origen y retorno, de acuerdo con INEGI (2010), “de las cifras obtenidas en 1990 y 2000 se tiene que el número de inmigrantes internacionales recientes se incrementó en más del doble, al pasar de 167 mil a más de 343 mil, respectivamente” (p. 70). El total de nuevos residentes llegados a México entre 2000 y 2010 se triplicó, alcanzando un total de 1,080,654 inmigrantes internacionales. De las cifras para 2010, cerca de 92% provenían de Estados Unidos.<sup>10</sup>

Los emigrantes internacionales captados por la muestra censal de INEGI (2010), entre junio de 2005 y junio de 2010, fueron de 1,112,273 personas, de las cuales, 350,719 ya habían regresado a México al momento de la entrevista, en ese sentido, el porcentaje de retorno fue de 31.5%. “La relación hombres-mujeres [reflejó] que alrededor de tres

emigrantes internacionales son hombres por cada emigrante mujer” (p. 72).

Es así como se puede apreciar que el fenómeno migratorio mexicano y el monto de las divisas que ingresan por concepto de remesas son dos eventos altamente correlacionados y de gran relevancia en el país, ya que el primero repercute directamente sobre el total de la población residente, por lo general como pérdida; mientras que el segundo es un factor positivo para la economía por el volumen de los ingresos que representa, tanto en el ámbito de las familias –que son quienes reciben la remesa directamente–, como para la economía en el nivel nacional. Lo anterior recobra importancia, ya que tan sólo en 2012 el monto total de remesas familiares ascendió a 22.4 miles de millones de dólares, lo que equivale aproximadamente a 2% del producto interno bruto (PIB)<sup>11</sup> en el mismo año (INEGI, 2013, p. 2).

Si bien el flujo migratorio se ha mantenido en México en entidades del occidente y centro del país, vale la pena señalar que estados como Oaxaca y Chiapas en épocas más recientes han incrementado sus flujos de expulsión de migrantes, tal como lo señala el INEGI:

Las entidades federativas que mayor inmigración internacional reciente registran,

<sup>10</sup> Dichos datos obedecieron a la pregunta sobre lugar de residencia cinco años antes, la cual permite identificar la migración internacional (INEGI, 2010).

<sup>11</sup> Cálculo aproximado utilizando datos de remesas trimestrales en dólares, el promedio anual del PIB trimestral a precios corrientes y el promedio anual del tipo de cambio bancario.

son también las entidades de las cuales salió más población hacia el extranjero. La tradición migratoria expulsora se mantiene entre las entidades del centro y occidente (...), no obstante, entidades como Oaxaca, Chipas, Puebla y Veracruz han incrementado su presencia en el fenómeno (INEGI, 2010, p. 72).

En el año 2010, del total nacional de los emigrantes internacionales, Oaxaca concentró 5.3%, en comparación con Guanajuato, que fue el primer lugar con 10.8% (INEGI, 2010).

De acuerdo con las aportaciones recibidas en la mesa de trabajo,<sup>12</sup> los emigrantes oaxaqueños, principalmente los radicados en Estados Unidos, se han caracterizado por formar organizaciones de la sociedad civil (por ejemplo, el Frente Indígena de Organizaciones Binacionales, la Federación de Organizaciones y Comunidades Indígenas de California y la Organización Identidad Mixteca) para demandar el reconocimiento de sus derechos, lo cual ha generado cambios en la legislación y las políticas públicas de los lugares de recepción y, al mismo tiempo, los ha vinculado estrechamente con sus comunidades de origen, sobre

<sup>12</sup> Para retroalimentar el capítulo de Derechos de las personas migrantes del Diagnóstico de Derechos Humanos de Oaxaca, se realizó la mesa de trabajo el 25 de noviembre de 2013 en la ciudad de Oaxaca de Juárez y contó con la participación de organizaciones de la sociedad civil, representantes de albergues, organismos internacionales e instituciones públicas de los gobiernos federal y local.

todo en aquellas localidades donde se rigen por los sistemas normativos tradicionales.

En 2010 se calculó poco más de 351 mil migrantes internacionales de retorno en el país:

Al analizar los tiempos promedio de estadía en el extranjero por parte de los migrantes de retorno de cada entidad federativa de residencia actual, se observan promedios que van desde los 10 meses en Baja California Sur, hasta los casi 25 meses para el caso de Oaxaca. En lo general (...) los estados más distantes de la frontera norteamericana son los que concentran mayores promedios de duración fuera del país (INEGI, 2010, p. 75).

Las cifras del INEGI no permiten identificar los motivos por los cuales los emigrantes internacionales regresaron al país, sin embargo, es importante destacar que, actualmente, 80% de las deportaciones de mexicanos que radicaban en Estados Unidos fue de personas que tenían más de un año de residencia, por tanto, se podría suponer que también habrían alcanzado cierta estabilidad. En ese sentido, las deportaciones de ese tipo también podrían representar desintegración familiar e irrupción en el proyecto de vida (Hernández, 2013).

Así mismo, de acuerdo con las aportaciones recopiladas en la mesa de trabajo, existen casos que demuestran que también los oaxaqueños sufren violaciones a sus derechos humanos por autoridades municipales a su

retorno, ya que les cobran multas económicas por haber dejado la comunidad.

Sobre la dimensión de destino, cifras del INEGI (2011) mostraron que en 2010 la población residente que no nació en México representó 18.2% del total y, para Oaxaca, representó 7 por ciento.

Respecto de la migración en tránsito, es importante considerar algunos aspectos regionales, por ejemplo, el Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE, 2005) señala que más de 20 millones de latinoamericanos y caribeños viven fuera de sus países de nacimiento. La migración es principalmente de carácter intrarregional, aunque los destinos se han ampliado hacia lugares como Europa, Japón y Canadá. Sin embargo, Estados Unidos continúa centrando las tres cuartas partes de los migrantes de la región. La región de América Latina y el Caribe es hoy la mayor receptora de remesas del mundo, concentrando 31%, seguida por los países del sur de Asia con 20%; el norte de África y Medio Oriente 18%; el este Asiático y el Pacífico 14%, Europa y Asia Central 13% y el sur de África 5 %.

El fenómeno de las migraciones internacionales fue por mucho tiempo un tema de poco interés para Estados Unidos, sin embargo, ahora se encuentra en el centro de casi todas sus discusiones. Se relaciona intrínsecamente con los temas sustanciales a la globalización, sus consecuencias e incongruencias.

De esa forma, el comercio, el desarrollo sustentable, el ambiente, la seguridad, el ma-

nejo de conflictos, la erradicación de la pobreza, el envejecimiento de las poblaciones, los mercados laborales, la tecnología, la información, los derechos humanos y las redes sociales, son temas que influyen y son influidos por las migraciones.

México es el mayor receptor de migrantes en tránsito, sólo superado por la India y China, y es también el primer país de origen dentro de la región (CELADE, 2005). Oaxaca, vinculada originalmente al tema como lugar de origen de migración, ahora es uno de las entidades que ha visto incrementada su relación con la migración de tránsito y los retos que eso conlleva.

De acuerdo con Sin Fronteras, cada año miles de hombres, mujeres, niños, niñas y adolescentes atraviesan México como migrantes irregulares. Nueve de cada 10 proceden de Centroamérica, sobre todo de países como El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua. La gran mayoría se dirige a Estados Unidos con la esperanza de una nueva vida lejos de la pobreza. Su viaje representa actualmente uno de los más peligrosos del mundo.

Muestra de lo anterior fueron los hechos ocurridos en 2010, cuando se encontraron los cuerpos de 72 migrantes (58 hombres y 14 mujeres) asesinados en Tamaulipas, la mayoría de ellos centroamericanos. Las primeras investigaciones señalaron que luego de ser secuestrados, no pagaron el dinero que les exigían para dejarlos libres y también se negaron a formar parte de un grupo de la delincuencia organizada. Dichos actos han sido

señalados por la Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos como una emergencia humanitaria aún no atendida por el Estado mexicano.

Asimismo, Hernández (2013) ha señalado que las estaciones migratorias en México se han convertido en centros de deportación y resulta preocupante que los albergues humanitarios para migrantes en tránsito no cuenten con el apoyo del gobierno mexicano.

Una dimensión más sobre el fenómeno migratorio que se vive en México es la que se da entre las distintas entidades federativas, es decir, las personas que emigran en el interior del país. Un ejemplo representativo de dicho fenómeno es la situación de los jornaleros agrícolas que emigran de manera temporal a los campos de cultivo ubicados en el norte de México. De acuerdo con la Red Mexicana de Organizaciones y Comunidades Indígenas Migrantes A.C. (2013), para las y los jornaleros agrícolas de Oaxaca “no existe seguridad en el empleo (...), subsisten en viviendas improvisadas construidas a base de cartón y desechos, o en el mejor de los casos en galerones” (p. 4), además de que en su entorno persisten problemas de alcoholismo, hacinamiento e insalubridad.

De forma específica, Oaxaca es considerada un lugar de importancia en la revisión de los flujos migratorios del país. De acuerdo con el diagnóstico de la Iniciativa Ciudadana para la Promoción de la Cultura del Diálogo A.C. (s/f), la entidad se encuentra dentro de

los cinco estados más marginados de México, en la que con relación a las actividades productivas en los municipios, el 78% de la población que trabaja, se dedica a la agricultura, ganadería y al bosque, con excepción de algunos municipios. Además, tienen poca instrucción educativa y posibilidades de acceder a algún servicio de salud brindado por el IMSS, ISSSTE o Seguro Popular. Dicho documento también señala que Oaxaca tiene un índice mediano de población migratoria: de los 20 municipios con mayor expulsión migratoria, Oaxaca tiene ocho.

Sin embargo, como entidad de tránsito o receptora de migrantes internacionales, poca información se encuentra al respecto. De hecho, uno de los primeros y más grandes retos es que en el nivel nacional existe información estadística muy general sobre el tema migratorio. En casos como el de Oaxaca, la situación es aún más limitada, por lo cual, en gran medida, el balance que se presenta se ha elaborado a partir de la información proporcionada por los actores que trabajan el tema directamente en campo, datos que sin duda resultan valiosos para comprender la dinámica.

De acuerdo con el Censo Nacional de Población y Vivienda (INEGI, 2010a), en el año 2005, 80,810 personas salieron de Oaxaca para ir a vivir a otra entidad. Los datos de la Dirección Estatal de Población de Oaxaca muestran que el estado ocupa el sexto lugar en el ámbito nacional en lo que se refiere a la expulsión de migrantes. De acuerdo con

el Federación de Organizaciones y Comunidades Indígenas de California, actualmente hay dos millones de oaxaqueños viviendo en Estados Unidos.<sup>13</sup>

Asimismo, para el año 2000 había un total de 4,591 personas de otros países que vivían en Oaxaca, representado 0.13% de la población total de la entidad, 2,359 eran hombres (0.07% de la población total del estado) y 2232 mujeres (0.06% de la población total del estado). Existían, además, para esta fecha, 7,408 personas que tenían cinco años de residencia en Oaxaca y provenían de otros países.

De acuerdo con datos de la Secretaría de Gobernación (2013), en 2012, de las 88,506 personas detenidas en estaciones migratorias, 5,091 correspondieron a Oaxaca, lo cual nos habla de la población migrante en tránsito.

Los migrantes en tránsito que pasan por Oaxaca son principalmente de origen centroamericano: guatemaltecos, hondureños, salvadoreños y, en menor proporción, nicaragüenses.

La mayoría de las personas migrantes que llegan o transitan por la entidad lo hacen mediante el tren de carga, procedente del vecino estado de Chiapas; su recorrido en el tren hasta Ciudad Ixtepec dura aproximadamente entre 12 y 14 horas. En esa ruta, existen albergues humanitarios donde se les brinda comida, alojamiento, atención médica a través

---

13 Información proporcionada durante la mesa de trabajo.

del apoyo de Médicos Sin Fronteras, organización que cuenta con consultorio médico en uno de ellos. Dentro de dichos albergues, regularmente se lleva un sistema de registro recopilado cuando los migrantes ingresan a ellos, sin embargo, dicha información hasta ahora no es pública.

La postura y las acciones del Estado mexicano frente al tema migratorio son todavía contrastantes con el discurso. El país ha adoptado la mayoría de los tratados internacionales de derechos humanos<sup>14</sup> y de derechos de los refugiados, sin avanzar en la armonización de la normativa nacional con dichos compromisos internacionales ni en su instrumentación práctica dentro de las entidades y dependencias gubernamentales. Ha realizado contribuciones sustanciales al debate migratorio internacional y regional,<sup>15</sup> impulsando una visión multidimensional del fenómeno estrechamente vinculada a los derechos humanos y al desarrollo, la no criminalización de los migrantes y el reconocimiento de sus contribuciones a los países de origen y destino. A pesar de ello, las contradicciones son sustanciales.

---

14 Incluso tuvo un importante liderazgo en el proceso de redacción y adopción en las Naciones Unidas de la Convención internacional para la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y sus familiares.

15 México fue impulsor del primer espacio regional de diálogo sobre migración en 1996, la Conferencia Regional Sobre Migración (o proceso Puebla), actualmente considerada una de las mejores prácticas en el ámbito internacional. En años más recientes también impulsó el Diálogo Mesoamericano.

Por ello, el reto continúa siendo la construcción de una visión y una política migratorias de Estado fincada en el reconocimiento de la multidimensionalidad y complejidad del fenómeno y la consecuente necesidad de una política transversal a varios sectores y niveles del gobierno, inspirada en la búsqueda del desarrollo humano sostenible, el respeto irrestricto a los derechos humanos y al derecho de asilo, la seguridad humana y la cooperación internacional.

La necesidad de articular diversas políticas en torno del fenómeno migratorio es una prioridad, por ejemplo, de acuerdo con el Informe del Banco Mundial (2007), la mayoría de los países en desarrollo tiene una breve ventana de oportunidad para reducir marcadamente la pobreza y galvanizar sus economías a través de la inversión en mejor educación, atención de la salud y formación laboral para sus habitantes jóvenes de entre 12 y 24 años de edad. Oportunidad que para México y los países de Centroamérica significa un gran reto, toda vez que los emigrantes de sus países oscilan entre esas edades, sin que hasta el momento haya una política integral con una visión de desarrollo en el largo plazo dirigida a ellos.

En la perspectiva de una política migratoria multidimensional e integral es necesario pensar en un modelo nuevo y más eficiente de organización y coordinación del gobierno, que defina competencias, un proceso que sin duda debe pasar por la reforma del Estado.

### 3.2 Derecho al acceso a la justicia

Las violaciones se perciben como parte de una constante en el viaje de los transmigrantes por México, por ejemplo, la normalización de la violencia sexual en la trans migración por el país.

Los derechos de las personas migrantes se encuentran reconocidos en la Constitución Política del Estado de Oaxaca, al reconocer en su artículo 4 que: “todo individuo gozará de las libertades establecidas sin distinción de origen, raza, género, color, idioma, religión, opinión política, condición o actividad social”.

Independientemente de su situación migratoria, las personas migrantes tienen derecho a la procuración e impartición de justicia de acuerdo con el artículo 11 de la Ley de Migración. En los artículos 69, 70 y 109 de la nueva ley se identifican los siguientes elementos que configuran el derecho al debido proceso de una persona migrante durante un procedimiento, mismos que cada entidad federativa, incluyendo a Oaxaca, deberá seguir y fortalecer: *i)* ser informado del motivo de su ingreso a la estación migratoria, sus derechos y el procedimiento al que está sujeto; *ii)* asistencia de su representación consular; *iii)* ser oído y juzgado por autoridad responsable e imparcial; *iv)* derecho a ser asistido o representado legalmente; *v)* acceso a su expediente; y *vi)* traducción e interpretación de los procedimientos en una lengua que se entienda.

Sin embargo, existen ejemplos claros de que el acceso a la justicia para las personas migrantes aún se ve coartado por diversas situaciones. El 6 de mayo de 2013, por ejemplo, a raíz del descarrilamiento del tren *la Bestia*, un grupo de migrantes y transportistas aseguraron que presentarían por separado denuncias en contra de policías estatales por abuso de autoridad.

A su vez la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) declaró que al estado de Oaxaca no le interesa el tema migratorio, ya que el cuerpo policiaco realiza abusos en contra de las personas migrantes (*El Universal*, 2013). Posteriormente, el día 9 de mayo de 2013, los gobiernos de Oaxaca y de Chiapas anunciaron la presentación de denuncias de los migrantes centroamericanos que han sido víctimas de delito en su tránsito por esos estados, los cuales buscarían intercambiar información.

De acuerdo con la Procuraduría General de Justicia del Estado de Oaxaca, la movilidad de los migrantes no les impide el acceso a la justicia, sin embargo, ese factor sí dificulta el proceso de las indagaciones. Por su parte la CNDH ha señalado que las razones por las cuales un migrante no denuncia los delitos cometidos van desde su desconocimiento de los procedimientos, las autoridades, los organismos competentes para investigar y sancionar los abusos de que son víctimas, la carencia de información de mecanismos y las instancias de tutela de sus derechos humanos, la falta de tiempo para presentar su queja

o denuncia, así como el temor de ser expulsado o sufrir represalias (CNDH, 2013).

El secuestro de migrantes es otro de los grandes problemas en aumento para México y sus entidades federativas, de acuerdo con el informe de la CNDH (2011), en el periodo comprendido entre septiembre de 2008 y febrero de 2009, se tuvo conocimiento de 198 casos de secuestro en los que se privó de la libertad a 9,758 migrantes. Se documentó que en el sur del país fue secuestrado 55% de las víctimas; en el norte, 11.8%; en el centro 1.2%, mientras que no fue posible precisar el lugar en el que fue secuestrado 32 por ciento.

A propósito de ello, esa misma institución hizo algunas recomendaciones a las autoridades para tomar medidas en la prevención del delito de secuestro de migrantes y la atención de sus víctimas. Algunas de ellas son: que los tres órdenes de gobierno se coordinen para combatir el secuestro de migrantes; que se fortalezcan las instancias de atención a víctimas del delito y se extiendan a los migrantes víctimas de secuestro; que se sancione a los responsables de los ilícitos y se repare los daños a las víctimas y, que se incluya a los migrantes como grupo en situación de vulnerabilidad para que se les considere en programas de seguridad pública, entre otras (CNDH, 2011).

### **3.3 Derecho a la igualdad y a la no discriminación**

La no discriminación es un derecho y a la vez un principio explícitamente establecido en

las normas internacionales de derechos humanos, como principio mandata a los Estados velar por la observancia y disfrute de las libertades fundamentales sin que los condiciones particulares de las personas sean motivo de distinción.

La Ley de Migración establece la no discriminación como un principio dentro de los ejes que sustentan la política migratoria del Estado Mexicano (respeto irrestricto de los derechos humanos de los migrantes, sea cual fuere su origen, nacionalidad, género, etnia, edad y situación migratoria; y equidad entre nacionales y extranjeros), y como derecho en los artículos 66 y 67, los cuales establecen que “la situación migratoria personal no impide el ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución y los acuerdos internacionales” y “las y los migrantes tienen derecho a ser tratados sin discriminación”.

Una parte de la discriminación hacia la población migrante se reflejó en la Encuesta Nacional sobre Discriminación de (Conapred 2010), en la cual se menciona a las y los migrantes como grupo vulnerable, quienes enfrentan situaciones desiguales en el aspecto económico y el trato que reciben de la sociedad y las instituciones. Por ejemplo, casi siete de cada 10 personas consideran que las personas migrantes provocan divisiones en la comunidad (66.7%). Cuatro de cada 10 opinan que lo hacen poco y más de uno de cada cuatro que lo hacen mucho.

Asimismo, la encuesta reveló que las entidades federativas donde las personas mi-

grantes son más discriminadas en el país son aquellas donde hay rutas migratorias, como Chiapas, Oaxaca, Guerrero, Tlaxcala, el Estado de México y, en general, existe la percepción de que la presencia de migrantes puede traer consigo mayor inseguridad.

### 3.4 Derecho a la salud

De acuerdo con la Organización Mundial de la Salud (OMS) el goce del grado máximo de salud es uno de los derechos fundamentales de todas las personas, el cual incluye el acceso a una atención sanitaria oportuna, aceptable, asequible y de calidad satisfactoria.

El derecho a la salud significa que los Estados deben crear las condiciones que permitan que todas las personas puedan vivir lo más saludables posible (OMS, 2013). Ese derecho está consagrado en diferentes normas internacionales y regionales y, en el caso de México, está plasmado en la CPEUM, en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, artículo 12 y, específicamente, el artículo 8 de la Ley de Migración señala el derecho que tienen las personas migrantes a recibir atención médica.

El acceso a los servicios de salud es una determinante social y, sobre todo, un componente del derecho fundamental de la población a gozar de los niveles más altos en ese ámbito. Sin embargo, el sistema mexicano de salud se encuentra fragmentado (institucional y regionalmente) y presenta desigualdades en cuanto al financiamiento, organización, aten-



ción y eficiencia. Todas son diferencias que se acentúan en las distintas regiones del país, lo que provoca sistemáticamente asimetrías injustas, es decir: discriminación. Ello tiene como consecuencia una obvia y pronunciada desigualdad en el trato, el acceso y en el tipo y calidad de los servicios (Conapred, 2012).

En México, las personas migrantes sin regular estancia no son incluidos en los esquemas de salud y carecen de los recursos necesarios para una cobertura privada. Por ello, se ven impedidos de recibir incluso la atención médica básica que al menos evite agravaciones y, en la mayoría de los casos, recurren a la automedicación con las correlativas consecuencias adversas.

### **3.5 Mujeres migrantes**

Las mujeres y niñas migrantes se enfrentan a violaciones físicas y sexuales por parte de autoridades, grupos delictivos y compañeros de viaje en su paso por México. De acuerdo con organizaciones no gubernamentales de Centroamérica, la mayoría de las personas que dejan esa región para intentar llegar a Estados Unidos son mujeres: 57% de los migrantes son de Guatemala y 54% de El Salvador y Honduras (Rodríguez y Macedo, 2012).

Estadísticas del National Center on Domestic and Sexual Violence (2012) estiman que sólo 49,105 personas en el mundo han sido reconocidas como víctimas de trata y de acuerdo con la Oficina de las Naciones Unidas para el Control de las Drogas y la Preven-

ción del Delito, México es un país de origen, tránsito y destino de la trata de personas en cuestiones de explotación sexual y trabajo forzado (UNODC, 2011).

El Informe sobre México de la Relatoría Especial sobre Trata de Personas de la ONU señala que el tráfico de mujeres migrantes y su prostitución en el país se debe a la corrupción de las autoridades y policías mexicanas. También menciona que otro grupo vulnerable es el de las trabajadoras del hogar que usualmente son indocumentadas e indígenas centroamericanas que laboran en los hogares mexicanos, las cuales están expuestas a explotación, malos tratos y maltrato físico (Ruiz, 2003).

Cifras del INEGI, el Fondo Internacional para la Infancia y la Coalición Internacional Contra la Trata de Mujeres ubican a México en el quinto lugar mundial en trata de personas. Según el informe, señala que las zonas de turismo sexual son Acapulco, Puerto Vallarta y Cancún, y las entidades que tienen mayor riesgo son el Distrito Federal, Baja California, Chiapas, Chihuahua, Guerrero, Oaxaca, Tlaxcala y Quintana Roo (Orozco, 2013).

### **3.6 Derecho a la identidad**

Es de vital importancia visibilizar la problemática que genera la falta de registro de nacimientos en México. Desde la experiencia de algunas organizaciones de la sociedad civil, como Sin Fronteras IAP, algunas causas para no llevar a cabo el registro de nacimiento

de las y los menores son: extrema pobreza; los derechos que tienen que pagar; y en el caso específico de personas extranjeras, por el desconocimiento de sus derechos, pues se cree (y algunos servidores públicos aún lo aplican) que las y los hijos de migrantes nacidos en México no pueden tener acceso a su registro de nacimiento como consecuencia de la estancia irregular de sus padres, lo cual contraviene cualquier disposición nacional e internacional. Asimismo, otra razón de negar el registro es que la persona extranjera no cuente con su acta de nacimiento original, apostillada o legalizada, según sea el caso, y traducida al español.

Existen diversas normas sobre el derecho a la identidad en el ámbito internacional, sin embargo, en niveles nacional y estatal no existen de manera clara los instrumentos que señalen que éste es un derecho para las personas migrantes que entran al país de manera irregular. De acuerdo con la Dirección General del Registro Civil en Oaxaca, es su deber garantizar el derecho a la identidad de niños y niñas en el estado, por ello y con lo estipulado tanto en la CPEUM, como en las normas internacionales, los niños y las niñas hijos de migrantes internacionales deben tener acceso a dicho derecho sin importar su situación irregular.

El subregistro de nacimientos, es decir, aquellos nacimientos que son registrados en años posteriores; así como la indocumentación o falta de documentos de identificación o cédulas de identidad, limitan los derechos

de las personas en términos de servicios como educación, salud y otros programas sociales. El subregistro de nacimientos en México alcanzó una tasa de 14.2% al año 2008, mientras que la tasa de indocumentación es prácticamente desconocida en todos los países de la región (CELADE, 2011).

En ese mismo sentido (Conapred 2012) menciona que la población con mayores dificultades para acceder al registro civil y contar con un acta de nacimiento es la infantil perteneciente a las comunidades rurales, migrantes e indígenas, así como las personas adultas mayores.

El derecho a la identidad permite el ejercicio de otros derechos, es decir, contar con documentos de registro es la puerta de entrada para acceder a los servicios de salud y educación o ser derechohabiente de los programas sociales, por tanto, es de vital importancia garantizarlo.

### **3.7 Derecho a la educación**

El artículo 3 de la CPEUM establece el derecho a la educación de todas las personas. Señala la obligación del Estado de impartir educación preescolar, primaria y secundaria, niveles que conforman la educación básica obligatoria, a través de la Secretaría de Educación Pública (SEP) y las Secretarías de Educación de los gobiernos locales. El marco jurídico del país establece el derecho a la educación de todas las personas en el territorio nacional sin distinción alguna, por lo que garantiza el acceso

a este derecho a las personas migrantes, refugiadas y demandantes de asilo.

Los migrantes sin documentos de legal estancia, asentados en localidades del sur y sureste, especialmente con hijos en edad escolar tienen dificultades para el pago de derechos,<sup>16</sup> por lo que requieren de apoyos especiales en virtud de su condición de pobreza.

En relación con los niños y niñas de familias jornaleras migrantes mexicanas, se ha identificado el reto del aprendizaje del español, la necesidad de materiales adecuados a su diversidad cultural y lingüística, así como de un número suficiente de docentes preparados para atender a esa población en particular. Ante tal situación, aunque la Dirección General de Educación Indígena (DGEI) de la SEP ha diseñado e instrumentado de manera permanente un modelo educativo integral, en la práctica consigue resultados de corto alcance.

---

<sup>16</sup> Como requisitos para acceder al sistema educativo nacional, las instituciones educativas solicitan a los migrantes documentados, indocumentados, refugiados y demandantes presentar documentos oficiales legalizados o apostillados y su forma migratoria vigente, así como realizar el correspondiente pago de derechos para revalidar estudios, lo que representa de inicio serios problemas de acceso.

# 4 RECOMENDACIONES

Sin la estructura y organización adecuadas ninguna política migratoria podrá ser exitosa. La dificultad de la organización y coordinación intergubernamental reside centralmente en el avance de la reforma del Estado, vinculada a los derechos humanos y al desarrollo, así como en la voluntad política y la capacidad de coordinación del gabinete y sus políticas sectoriales, con los diferentes poderes y niveles de gobierno.

Al ser la migración un asunto que traspasa fronteras y organizaciones políticas, las recomendaciones hechas en el presente capítulo están orientadas a la integralidad y articulación que deben darse entre los distintos niveles de gobierno.

De esa manera, en el nivel nacional es necesario:

- Construir una visión y una política migratorias de Estado sustentada en el reconocimiento de la multidimensionalidad y complejidad del fenómeno y la consecuente necesidad de una política transversal a varios sectores y niveles del gobierno, inspirada en la búsqueda del desarrollo humano sustentable, el respeto irrestricto a los derechos humanos, al derecho de asilo y la seguridad humana.

- Inscribir centralmente la política migratoria en el marco de las políticas económicas y sociales.
- Establecer una institucionalidad acorde con la importancia estratégica de la migración para el país, que cuente con mecanismos claros de colaboración intersecretarial e interestatal.
- Establecer mecanismos de participación y coordinación de los tres niveles de gobierno y poderes de la Unión.
- Acordar y desarrollar acciones y compromisos con el exterior, en particular con las regiones y los países vecinos, en el marco de la cooperación internacional y con el principio de la responsabilidad compartida y global.
- Trazar lineamientos que aborden la problemática de México como país de tránsito, origen, destino y retorno desde un enfoque de cooperación internacional, regional y bilateral.
- Impulsar un programa Mesoamericano de prevención y atención del fenómeno migratorio.
- Adoptar medidas para establecer un sistema nacional de información sobre migraciones, con el fin de obtener mejor caracterización de los flujos migratorios y un mejor diseño de políticas públicas.
- Elaborar informes sobre el grado de cumplimiento y la atención que las autoridades locales le han dado a las recomendaciones hechas por los mecanismos internacionales y regionales de protección de los dere-

chos humanos dirigidas específicamente a la población migrante.

Desde el ámbito local, es necesario:

- Realizar un análisis de todos los programas gubernamentales y actividades institucionales que operan en Oaxaca en atención al fenómeno migratorio, respondiendo principalmente a tres aspectos: contenido, impacto y coordinación interinstitucional. Algunos de los programas y actividades por considerar deberán ser: las actividades de la Fiscalía de Atención al Migrante; el Modelo de Convivencia Pacífica de la Coordinación para la Atención de los Derechos Humanos del Gobierno del Estado de Oaxaca; los programas 3 × 1 para migrantes, fondo de apoyo a migrantes y repatriación humana del Instituto de Atención al Migrante; las recomendaciones hechas y las quejas recibidas por la Defensoría de los Derechos Humanos del Pueblo de Oaxaca; los programas del Consejo Estatal para la Prevención y Control de SIDA Coesida-CAPACITS, y los programas del gobierno federal del Instituto Nacional de Migración y la Secretaría de Gobernación, entre otros.
- Realizar estudios específicos de análisis, con el enfoque de derechos humanos, sobre el impacto que tienen en Oaxaca las distintas dimensiones de la migración: origen, retorno, destino y tránsito.
- Impulsar la generación de datos estadísticos (fuentes primarias) sobre las proble-

- máticas específicas a las que se enfrentan las personas migrantes y emigrantes de Oaxaca como: denuncias ante el ministerio público; prevalencia de enfermedades; principales obstáculos para tener una identidad jurídica; por mencionar algunos.
- Establecer mecanismos eficaces de coordinación con las autoridades municipales, los gobiernos de otras entidades federativas y con el gobierno federal para atender las problemáticas que se presentan en torno del fenómeno migratorio.
  - Impulsar la construcción de un modelo de gestión que pase del enfoque de control hacia una estrategia de integración bilateral de las regiones fronterizas que reconozca e incluya la dimensión local, su realidad y necesidades.
  - Avanzar en la definición, adopción y aplicación de la Propuesta de Política Migratoria Integral para la Frontera Sur.
  - Impulsar un proceso de coordinación entre las fiscalías de atención al migrante de Oaxaca, Chiapas y la Procuraduría General de Justicia de Veracruz.
  - Reforzar los mecanismos de coordinación interinstitucionales, que incluyan el diseño de protocolos y lineamientos operativos y de atención de acuerdo a ocho temáticas: seguridad, desarrollo, normatividad, acceso a la justicia, igualdad y no discriminación, derecho a la identidad, derecho a la salud y derecho a la educación.
  - Incluir labores de asesoría jurídica y de asistencia social, que considere áreas y herramientas de aprendizaje, talleres y capacitaciones.
  - Diseñar acciones de sensibilización y de cohesión social, así como campañas y la apertura de espacios de difusión de información sobre el fenómeno migratorio y sus impactos en Oaxaca.
  - Implementar labores de auxilio y protección a la vida e integridad física de las personas migrantes que transitan por la entidad.
  - Capacitar y sensibilizar en materia de derechos humanos a las y los servidores públicos que intervienen en actividades y programas de atención a las personas migrantes.
  - Implementar campañas de sensibilización sobre una visión humana de la seguridad, dirigidas particularmente a los actores que están involucrados en el fenómeno migratorio.
  - Diseñar estrategias para combatir las causas de la emigración en el nivel local, principalmente, las de motivaciones económicas. Para ello, incorporar en la coordinación interinstitucional para la atención del fenómeno migratorio a instancias como la Secretaría de Desarrollo Social de Oaxaca y la Secretaría del Trabajo y Fomento al Empleo.
  - Incentivar el fortalecimiento institucional y autónomo de las organizaciones de migrantes en un horizonte binacional que favorezca la integración ascendente en la sociedad receptora al tiempo que estimule

- su contribución al desarrollo de los lugares de origen.
- Promover nuevas formas de circularidad para los migrantes, alentando el diseño de programas de trabajadores temporales con una perspectiva de retorno en condiciones favorables de trabajo y de capacitación orientados a la reinserción productiva al desarrollo. Esos programas pueden crear fondos de ahorro e inversión enmarcados en una estrategia de desarrollo local y regional.
  - Armonizar la legislación de Oaxaca con la Ley de Migración, la Ley de Refugiados y Protección Complementaria y las que se deriven de la reforma constitucional en materia de derechos humanos.
  - Brindar atención en todo el territorio de Oaxaca, instalando módulos u oficinas en zonas de tránsito de la población migrante.
  - Hacer sinergias con organizaciones de la sociedad civil que brinden asistencia legal y social a fin de difundir información con la población migrante sobre mecanismos de denuncia.
  - Impulsar la documentación y análisis de denuncias de la población migrante que pueda dar mayores características sobre los delitos y situaciones a las cuales se enfrenta la población en Oaxaca.
  - Desarrollar módulos de capacitación sobre el tema migratorio en las universidades a fin de contar con profesionales del derecho con interés y formación en el tema.
  - Articular esfuerzos con el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación a fin de implementar acciones que combatan la criminalización de la población migrante, detener la reproducción de estereotipos que fomenten la percepción de que dichas personas generan y perpetúan la violencia y la delincuencia.
  - Retomar actividades de capacitación con oficiales del Registro Civil de la entidad y autoridades competentes para que inscriban sin discriminación alguna todos los nacimientos de hijos de personas migrantes en el territorio, cualquiera que sea la situación migratoria de éstos.
  - Realizar encuentros de intercambio entre entidades alojadas en Oaxaca (Registro Nacional de Población y registros civiles estatales) y organismos no gubernamentales nacionales e internacionales con experiencia en el desarrollo de campañas de registro y cedulación para analizar, discutir y consensuar metodologías descentradas y participativas sostenibles para garantizar el acceso de la población a la identidad legal.
  - Extender los programas y servicios de salud, por ejemplo, el Seguro Popular, especialmente para las personas migrantes internacionales que se encuentran dentro del territorio de Oaxaca.
  - Desarrollar programas de capacitación para trabajadores del sector salud para sensibilizarlos e incrementar sus conocimientos en torno de la situación de las

personas migrantes en México, sus necesidades y derechos.

- Asegurar la disponibilidad de los medicamentos, vacunas y materiales necesarios en las estructuras de salud y garantizar la aplicación de los protocolos adecuados para el manejo de los casos de violencia sexual que afectan a mujeres y hombres transmigrantes.
- Asegurar el acceso a servicios de salud mental dentro de las estructuras de salud para la población migrante víctima de violencia directa en su tránsito por México (víctimas de trata, secuestro, trauma y violencia sexual).



# A

## APÉNDICES

**A**lgunos de los documentos revisados fueron los siguientes:

- El informe Las migraciones en un mundo interdependiente: nuevas orientaciones para actuar, rendido en 2005 por la Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales (GCIM, por sus siglas en inglés) de las Naciones Unidas.
- Las conclusiones del Diálogo de Alto Nivel sobre la Migración y el Desarrollo convocado en septiembre de 2006 por el secretario general de las Naciones Unidas.
- Los documentos emanados de la Conferencia Regional sobre Migración (CRM) creada en 1996 por los gobiernos de América del Norte y América Central.
- Los documentos de la Red Regional de Organizaciones Civiles para las Migraciones (RROCM).
- El documento del Grupo Guatemala-México. Migración y Desarrollo.
- Los documentos del México-U.S. Advocates Network.
- El Estudio Binacional sobre Migración México-Estados Unidos, de 1997.
- Migración México-Estados Unidos: Opciones de Política, publicado en 2000.
- El documento Migración México-Estados Unidos: una responsabilidad compartida, desarrollado en 2001 por





el Grupo México-Estados Unidos sobre Migración.

- El documento Por una política migratoria integral en la frontera sur de México, preparado por el Instituto Nacional de Migración en 2006.
- La Agenda Pública Ciudadana de Derechos Humanos coordinada por el Centro de “Fray Francisco de Victoria O.P.”; Católicas por el Derecho a Decidir; Centro Antonio de Montesinos; Centro Nacional de Comunicación Social; Centro Universitario Cultural; Comisión Ciudadana de Derechos Humanos del Noroeste; Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos; Consorcio para el Diálogo Parlamentario y la Equidad; Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia y Sexualidad; Enlace, Comunicación y Capacitación; Equipo Pueblo; Espacio Feminista; Foro de Mujeres y Políticas de Población-D.F.; Fundar, Centro de Análisis e Investigación; Iniciativa Ciudadana y Desarrollo Social; Movimiento Ciudadano por la Democracia; Red Mexicana de Investigadores de la Sociedad Civil; Red por los Derechos de la Infancia en México; Salud Integral de la Mujer; Sin Fronteras IAP; Seminario de Análisis de Experiencias Indígenas, A.C.
- El documento México frente al fenómeno migratorio, resultado de una iniciativa del Ejecutivo y el Senado mexicanos, un grupo integrado por funcionarios del gobierno encargados de la gestión del fenómeno migratorio, senadores y diputados, expertos en asuntos migratorios y representantes de organismos de la sociedad civil.
- Los documentos del Diálogo Mesoamericano, iniciativa enmarcada en el proceso de Tuxtla iniciado en 2006.
- El documento Sobre la necesidad de despenalizar la migración indocumentada, preparado por la Clínica Legal de Interés Público del Departamento Académico de Derecho del Instituto Tecnológico Autónomo de México en 2007
- El documento Derechos Humanos de los Migrantes, Memorias del Seminario Internacional, publicado por el Programa de Cooperación sobre Derechos Humanos México-Comisión Europea.
- El Programa Nacional de Derechos Humanos de 2008.



# R

## REFERENCIAS

- ACNUDH. (1998) *El derecho al desarrollo*. Sección de desarrollo y derechos humanos. Departamento de Información Pública de las Naciones Unidas. Consultado el 07 de octubre de 2013 en: <http://www.un.org/spanish/hr/50/dpi1937f.htm>
- Aguayo, S. (1990). *En busca de la seguridad perdida. Aproximaciones a la seguridad nacional mexicana*. México. Siglo XXI.
- Amartya, S. (2000). *Desarrollo y libertad*. México. Planeta.
- Banco Mundial. (2007). *Informe sobre el desarrollo mundial 2007: El desarrollo y la próxima generación*. Consultado el 19 de octubre de 2013 en: <http://siteresources.worldbank.org/INTWDR2007/Resources/1489782-1158107976655/overview-es.pdf>
- Castillo, M.A. (2005). *La frontera México-Guatemala: Un entorno de asimetrías, desigualdades y movilidad poblacional*. Sin Fronteras IAP.
- CELADE. (2005). Migración internacional. Desplazamientos: riesgos y oportunidades. CELADE-División de población de CEPAL. Temas de población y desarrollo, núm.3, Consultado el 27 de septiembre de 2013 en: [http://www.eclac.cl/celade/noticias/noticias/2/23462/PyDMI\\_3.pdf](http://www.eclac.cl/celade/noticias/noticias/2/23462/PyDMI_3.pdf).
- Cepal y Unicef. (2011). El derecho a la identidad: Los registros de nacimiento en América Latina y el Caribe. *Desafíos, Boletín de la infancia y adolescencia sobre el avance de los Objetivos de Desarrollo del Milenio*, 13.
- CMMI. (2005). *Las migraciones en un mundo interdependiente: nuevas orientaciones para actuar*. Suiza. Consultado el 22 de septiembre de 2013 en: [http://www.gcim.org/mm/File/Spanish\(1\).pdf](http://www.gcim.org/mm/File/Spanish(1).pdf)
- CNDH. (2011). *Informe especial sobre secuestro de migrantes en México 2011*. Consultado el 23 de septiembre de 2013 en: [http://www.cndh.org.mx/sites/all/fuentes/documentos/informes/especiales/2011\\_secnigrantes\\_0.pdf](http://www.cndh.org.mx/sites/all/fuentes/documentos/informes/especiales/2011_secnigrantes_0.pdf)

- Conapred. (2010). *Encuesta Nacional de Discriminación*. Consultado el 23 de septiembre de 2013 en: [http://www.conapred.org.mx/userfiles/files/Enadis-MIGRANTES-Web\\_Accss.pdf](http://www.conapred.org.mx/userfiles/files/Enadis-MIGRANTES-Web_Accss.pdf)
- Conapred. (2012). *Reporte sobre la discriminación en México 2012. Salud y alimentación*. Consultado el 25 de septiembre de 2013 en: [http://www.conapred.org.mx/userfiles/files/Reporte\\_2012\\_Salud\\_y\\_Alim.pdf](http://www.conapred.org.mx/userfiles/files/Reporte_2012_Salud_y_Alim.pdf)
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca. Consultado el 30 de septiembre de 2013 en: [http://www.finanzasooaxaca.gob.mx/pdf/asistencia/leyes\\_fiscales/2011/11\\_CONSTITUCION\\_POLITICA\\_DEL\\_ESTADO.pdf](http://www.finanzasooaxaca.gob.mx/pdf/asistencia/leyes_fiscales/2011/11_CONSTITUCION_POLITICA_DEL_ESTADO.pdf)
- Documentos del Diálogo de Alto Nivel sobre Migración Internacional y Desarrollo. Consultado el 30 de septiembre de 2013 en: <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N06/57/1/05/PDF/N0657105.pdf>
- El Universal*. (11 de junio de 2013). Migrantes preparan denuncias en contra de policías de Oaxaca. Consultado el 03 de octubre de 2013 en: <http://www.redpolitica.mx/estados/migrantespreparan-denuncias-encontradepoliciasde-oaxaca>
- García, R (s/f). *Migración internacional y políticas públicas alternativas en México*. Sin Fronteras I.A.P
- González, N. (2000). *Derechos de los Inmigrantes*. México. UNAM.
- Hernández, J. (2013). *Derechos de los migrantes*. En *Derechos en pugna*. Consultado el 05 de octubre de 2013 en: [www.youtube.com/watch?v=F4bz04gXmgs&feature=youtu.be](http://www.youtube.com/watch?v=F4bz04gXmgs&feature=youtu.be)
- Hernández, O. (11 de junio de 2013). *Buscan justicia para migrantes*. *Noticias.Net*. Consultado 23 de septiembre de 2013 en: <http://www.noticiasnet.mx/portal/oaxaca/general/150590-buscan-justicia-para-migrantes>
- INEGI. (2010). *Migración internacional. Censo de Población y Vivienda 2010*.
- Informe de la Comisión Global sobre Migración. Consultado el 17 de octubre de 2013 en: <http://www.gcim.org/es/>
- INEGI. (2010a). *Censo Nacional de Población y Vivienda 2010*. Consultado 29 de julio de 2013 en: <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/mexicocifras/default.aspx?e=20>
- INEGI. (2011). *Perspectiva estadística Oaxaca. Diciembre 2011*. Consultado el 05 de octubre de 2013 en: <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/espanol/sistemas/perspectivas/perspectiva-oax.pdf>
- INEGI. (2013). *Migración internacional de México al cuarto trimestre de 2012*. Boletín de prensa 111/13. Consultado el 06 de octubre de 2013 en: <http://www.inegi.org.mx/inegi/contenidos/espanol/prensa/Boletines/muestra3.asp?tema=22&c=279>
- Iniciativa Ciudadana para la Promoción de la Cultura del Diálogo A.C. (s/f). *Diagnóstico Oaxaca*. Consultado el 10 de octubre de 2013 en: <http://www.iniciativaciudadana.org.mx/images/stories/diagnosticooaxaca.pdf>
- Ley de Migración. Consultado el 27 de septiembre de 2013 en: <http://www.diputados.gob.mx/Leyes-Biblio/pdf/LMigra.pdf>
- Martínez, J. (2003). Panorama regional de las remesas durante los años noventa y sus impactos macro-sociales en América Latina. *Revista Migraciones Internacionales*, 2, 2, julio-diciembre. Colef.
- National Center on Domestic and Sexual Violence. (2012). *Estadísticas de la trata de personas*. Consultado el 25 de octubre de 2013 en: <http://www.ncdsv.org/>
- Ojeda y Asociados. S.C. (s/f). *Trabajadores migratorios estatus actual y programas que incluyen mecanismos de contratación, visas, monitoreo de*

- sus derechos de trabajo y su acceso a derechos sociales.* Sin Fronteras I.A.P
- ONU. (2006). *Seguimiento de la población mundial, con especial referencia a la migración internacional y al desarrollo.* doi E/CN.9/2006/3.
- Orozco, R. (2013). México, un paraíso para la explotación sexual infantil. SDP Noticias. Consultado el 29 de septiembre de 2013 en: <http://www.sdpnoticias.com/nacional/2013/05/07/mexico-un-paraíso-para-la-explotación-sexual-infantil>
- Pérez, N. (s/f). *Seguridad nacional vs seguridad humana, su impacto en la migración.* Sin Fronteras I.A.P.
- PNUD (1994). *Informe de desarrollo Humano 1994: Seguridad Humana.* Consultado el 11 de octubre en: <http://hdr.undp.org/es/informes/mundial/idh1994/capitulos/espanol/>
- Ramos, J.M. (2005). Seguridad Ciudadana y la seguridad nacional en México. Hacia un marco conceptual. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 194. México. UNAM.
- Red Mexicana de Organizaciones y Comunidades Indígenas Migrantes, A.C. (2013). *Comentarios sobre el Diagnóstico de Derechos Humanos del Estado de Oaxaca.*
- Rodríguez, L. y Maceda, A. (4 de junio de 2012). México, el infierno para miles de mujeres migrantes centroamericanas. *Encontraste.* Consultado el 18 de septiembre de 2013 en: <http://www.sdpnoticias.com/nacional/2013/05/07/mexico-un-paraíso-para-la-explotación-sexual-infantil>
- Ruiz, M. (2003). *Palabras del Representante permanente de México ante la Organización de los Estados Americanos y Presidente de la comisión preparatoria de la conferencia especial sobre seguridad.* Consultado el 10 de octubre de 2013 en: <http://portal.sre.gob.mx/oea/pdf/MinJust2.doc>
- Sandoval, J.M. (2003). Los esfuerzos antiinmigrantes estadounidenses se regionalizan al norte y al sur del continente americano. En: SER/UNAM. *Humanos y flujos migratorios en las fronteras de México.*
- Santibáñez, J. R (s/f). *La Frontera México-Estados Unidos: Espacio de integración, separación y gestión.* Sin Fronteras I.A.P.
- Secretaría de Relaciones Exteriores. (2005). *México ante el fenómeno migratorio.* Consultado 09 de septiembre de 2013 en: <http://www.sre.gob.mx/eventos/fenomenomigratorio/docs/mexicofrentalfenomig.pdf>
- Segob (2013). *Extranjeros alojados y devueltos.* Consultado el 23 de octubre de 2013 en: <http://www.sre.gob.mx/eventos/fenomenomigratorio/docs/mexicofrentalfenomig.pdf>
- Sin Fronteras IAP, Iniciativa Ciudadana y Desarrollo Social, Incide Social A.C. (2010). *Hacia la construcción de políticas públicas a favor de las mujeres migrantes. Caso Chiapas, México.* Incide social. México.
- Sin Fronteras IAP, Iniciativa Ciudadana y Desarrollo Social, Incide Social A.C. (2011). *Mujeres migrantes en el Soconusco. Situación de su derecho a la salud, a la identidad y al trabajo.* Incide social, México.
- Sin Fronteras IAP (2012). *El derecho de identidad de las personas extranjeras y sus hijos mexicanos.* Sin Fronteras IAP. México
- Sin Fronteras IAP. Iniciativa Ciudadana y Desarrollo Social, Incide social A.C. (2008). *Cambiando perspectivas: de la gestión de flujos hacia la construcción de políticas de migración con enfoque de desarrollo.* Porrúa. México.
- Sin Fronteras IAP. Iniciativa Ciudadana y Desarrollo Social, Incide Social A.C. (2013). *Construyen-*

*do un modelo de atención para mujeres migrantes víctimas de violencia sexual en México. México.*

UNODC. (2011). *Informe trata de personas: un panorama global*. Consultado el 25 de octubre de 2013 en: <http://www.unodc.org/documents/human-trafficking/HT-globalpatterns-en.pdf>

Vanet, F. (2005). Armonización de la legislación y las políticas públicas mexicanas sobre el régimen jurídico internacional. En: *Derechos humanos México-Comisión Europea/SER*. México.



## ABREVIATURAS

# A

- CELADE:** Centro Latinoamericano de Demografía  
**CNDH:** Comisión Nacional de los Derechos Humanos  
**CPEUM:** Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos  
**DESC:** Derechos económicos, sociales y culturales  
**DGEI:** Dirección General de Educación Indígena de la Secretaría de Educación Pública  
**DIDH:** Derecho Internacional de los Derechos Humanos  
**IMSS:** Instituto Mexicano del Seguro Social  
**INEGI:** Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática  
**INM:** Instituto Nacional de Migración  
**ISSSTE:** Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado  
**OIT:** Organización Internacional del Trabajo  
**OMS:** Organización Mundial de la Salud  
**ONU:** Organización de las Naciones Unidas  
**PNUD:** Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo  
**SEDESOL:** Secretaría de Desarrollo Social  
**SEP:** Secretaría de Educación Pública  
**UNODC:** Oficina de las Naciones Unidas para el Control de las Drogas y la Prevención del Delito



# ÍNDICE

Agradecimientos . . . . .	5
JUSTIFICACIÓN Y ANTECEDENTES . . . . .	7
EL ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS . . . . .	11
METODOLOGÍA. . . . .	16
CONTEXTO GENERAL DEL ESTADO DE OAXACA .	23
DERECHOS DE LAS PERSONAS MIGRANTES . . . . .	29
INTRODUCCIÓN . . . . .	29
1 MARCO NORMATIVO . . . . .	30
1.1 Marco normativo internacional . . . . .	31
1.2 Marco normativo regional . . . . .	32
1.3 Marco normativo nacional . . . . .	33
1.4 Marco normativo local . . . . .	33
2 CONSENSOS SOBRE EL FENÓMENO MIGRATORIO . . . . .	34
2.1 Seguridad y migración . . . . .	38
2.2 Desarrollo y migración . . . . .	39



3 PRINCIPALES PROBLEMÁTICAS QUE ENFRENTAN LAS PERSONAS MIGRANTES EN OAXACA . . . . .	40
3.1 Contexto general . . . . .	40
3.2 Derecho al acceso a la justicia. . . . .	46
3.3 Derecho a la igualdad y a la no discriminación . . . . .	47
3.4 Derecho a la salud . . . . .	48
3.5 Mujeres migrantes . . . . .	49
3.6 Derecho a la identidad . . . . .	49
3.7 Derecho a la educación . . . . .	50
4 RECOMENDACIONES . . . . .	51
APÉNDICES . . . . .	56
REFERENCIAS . . . . .	58
ABREVIATURAS . . . . .	62

