



EL DERECHO A LA IDENTIDAD DE LAS PERSONAS MIGRANTES EN RETORNO EN **JALISCO**

Hacia un enfoque de seguridad humana
en la atención a personas migrantes

INEDIM

INSTITUTO DE
ESTUDIOS Y
DIVULGACIÓN SOBRE
MIGRACIÓN, A.C.



ITESO. Universidad
Jesuita de Guadalajara

EL DERECHO A LA IDENTIDAD DE LAS PERSONAS MIGRANTES EN RETORNO EN JALISCO

Hacia un enfoque de seguridad humana
en la atención a personas migrantes

Marta Villarreal ¹

PROYECTO
PROMOCIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS MIGRATORIAS
CON ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS

Instituto de Estudios y Divulgación sobre Migración (**INEDIM**)
Programa de Asuntos Migratorios (**PRAMI**) - **ITESO**, Universidad Jesuita de Guadalajara

¹ Con colaboraciones de Sofía de la Peña, Iliana Martínez, Jefferson Pierrelus, Aldo Pérez Vega, Carolina Aguilar y Bernadette Eguía

ÍNDICE

I. Introducción	4
1.1 Metodología	7
II. EL CONTEXTO JALISCIENSE: UNA POBLACIÓN EN MOVIMIENTO	9
III. CONTENIDO DEL DERECHO A LA IDENTIDAD	15
3.1 Nacionalidad	18
3.2 Nombre	21
3.3 Filiación (relaciones familiares)	22
3.4 Registro	23
3.5 Gratuidad e inmediatez	24
IV. PROBLEMÁTICA DETECTADA EN EL DISFRUTE DEL DERECHO A LA IDENTIDAD PARA LAS PERSONAS MIGRANTES EN RETORNO O CON DOBLE NACIONALIDAD	25
4.1 Personas mexicanas nacidas en el extranjero	26
4.1.1 Respuesta federal al problema: <i>Programa Soy México</i>	37
4.1.2 Respuestas estatales a las problemáticas: Propuestas normativas y acciones ejecutivas o de la sociedad civil	40

4.2 Personas migrantes nacidas en México	47
4.2.1 Respuestas estatales a las problemáticas anteriores	52
V. Conclusiones y recomendaciones	
5.1 Conclusiones	57
5.2 Recomendaciones	58
VI. Fuentes de información	61
VII. Anexos	
Anexo 1: Marco jurídico mexicano del derecho a la identidad	66
Anexo 2: Propuesta de indicadores para monitorear el acceso al derecho de identidad de población migrante retornada y repatriada en Jalisco	74

I. INTRODUCCIÓN

Por el trabajo que realiza el Programa de Asuntos Migratorios (PRAMI) del ITESO² con comunidades de origen en Jalisco, hemos tenido la oportunidad de identificar diversas problemáticas que enfrentan las personas en migración, entre ellas, sin duda, la de las restricciones o barreras para acceder al pleno goce de sus derechos, como el de educación o salud.

Indagando un poco más, encontramos que algunos de los impedimentos para acceder a derechos estaban relacionados con una problemática de identidad, ya fuera por no poder acreditarla como resultado de la migración o por no haber registrado en México su nacimiento en el extranjero; incluso encontramos casos en que las personas carecían de identidad jurídica al no haber registrado nunca su nacimiento, con independencia de dónde fuera que éste hubiera ocurrido. Sin faltar los casos en que la identidad ostentada en distintas jurisdicciones no coincide en superfluos o profundos datos.³

Los asuntos en los que surgen deficiencias en el disfrute del derecho a la identidad son comunes en todas las fases de la migración, sin embargo, trasciende la visibilidad que recientemente ha tomado la población *en retorno*.⁴ Los datos duros revelan que en 2010 hubo un repunte de los números de retorno alcanzando 73.9

2 Agradecemos profundamente la colaboración generosa y comprometida de las personas estudiantes, activistas, investigadoras y servidoras públicas (de los ámbitos federal, estatal y municipal jaliscienses), de distintas organizaciones de la sociedad civil y de la Universidad de Guadalajara, CIESAS y el ITESO, sus enriquecedoras aportaciones e invaluable trabajo y apoyo para lograr integrar este documento- diagnóstico.

3 Desde errores tipográficos u ortográficos hasta significativas diferencias en la filiación.

4 Gandini, Luciana, Fernando Lozano-Ascencio y Selene Gaspar Olvera. *El retorno en el nuevo escenario de la migración entre México y Estados Unidos*. CONAPO 2015, pág. 80.

por cada 1000 personas mexicanas residentes en EEUU, casi el doble que en el 2000, que era de 38.4. Jalisco destaca como una de las entidades federativas con mayor recepción de personas retornadas entre 2000 y 2010, junto a Guanajuato, Michoacán, Zacatecas y San Luis Potosí.⁵

Como señalan Gandini *et al*, los estudios poblacionales revelan que los hogares constituidos con personas de retorno, son “[...] hogares con necesidades poblacionales específicas, entre las que se incluyen requerimientos educativos para niñas, niños, adolescentes y jóvenes, mayor presión para el ingreso de miembros del hogar al mercado laboral y, posiblemente, nacimiento de nuevos miembros; cada uno de estos grupos con demandas de salud y bienestar particulares” (p. 143).

Por ello, optamos por documentar un poco más estos procesos y proponer mecanismos que permitan eliminar las barreras en el disfrute del derecho a la identidad de las personas en retorno y con ello, garantizar el efectivo acceso a múltiples derechos.

Siguiendo a Castillo, Gallegos y González, entendemos “...como migrantes de retorno a todas aquellas personas que después de haber tenido una experiencia migratoria regresan o son devueltos a su país de origen”.⁶ Y llamaremos *retorno voluntario* aquel por el que se opta en ejercicio de la autodeterminación personal (en el que influyen las circunstancias de presión familiar, las limitaciones de sobrevivencia autónoma, las dificultades de adaptación o el simple deseo de volver al lugar de origen) y *retorno forzoso* al que resulta de una decisión administrativa o judicial del país al que se había migrado⁷ (para los cuales se utilizan diversos términos como expulsión, repatriación voluntaria, deportación, con o sin prohibición de regreso,

5 Ibidem, p. 97.

6 Castillo Martínez, Marco, Luis Gallegos Rodríguez y Rebeca González Camacho: Retorno con derechos. Acercamiento y atención a la población migrante de retorno en la Ciudad de México. 2016, IIPSOULTA nota al pie 3, pág. 14.

7 OIM. Derecho Internacional sobre Migración. *Glosario sobre migración*. 2006 pág. 61

temporal o definitiva)⁸ o a la coacción ejercida sobre la persona migrante para hacerle abandonar el territorio de ese país (deportaciones arbitrarias).⁹

Para propósito del diagnóstico, nos referiremos a *personas en retorno* o *migrantes en retorno*, significando aquellas personas migrantes que hubieran llegado o regresado a Jalisco (aun sin ser nacidas ahí) tras haber tenido una experiencia de migración internacional¹⁰ por algún período de trascendencia o impacto en su identidad, bien sea retorno forzado o voluntario.

Al utilizar los términos *repatriación* o *personas repatriadas*, generalmente lo haremos en conexión con las cifras y reportes oficiales derivados del programa nacional *Programa de Repatriación*, que dan cuenta de las personas que retornan de manera forzada por una decisión administrativa o judicial. La figura jurídica establecida en la *Ley General de Población* para definir a la persona emigrante que regresa al país es la de *repatriada*,¹¹ término que no es de nuestra preferencia ya que su uso en la tradición internacional o derecho humanitario la asocia como un derecho de la persona que será repatriada y no como un acto de soberanía estatal, que es el caso.¹²

8 Para diferentes vocablos utilizados por autoridades migratorias véase Berumen, Salvador Berumen, Luis Felipe Ramos, e Isabel Ureta: *Migrantes mexicanos aprehendidos y devueltos por Estados Unidos. Estimaciones y características generales*, Apuntes sobre migración, número 2, CEM/INM, septiembre 2011.

9 Son varios los testimonios que permiten afirmar que algunas deportaciones arbitrarias se realizan fuera de los procedimientos convenidos bilateralmente y sin un proceso administrativo debido. La propia sede del programa Somos Mexicanos en la delegación del INM en Jalisco reporta consternada haber recibido personas retornadas que le manifestaron que algunos cuerpos policiales simplemente las “botaron” en la frontera.

10 Gandini, Luciana, Fernando Lozano-Ascencio y Selene Gaspar Olvera. *El retorno en el nuevo escenario de la migración entre México y Estados Unidos*. CONAPO 2015. págs. 33 y 34

11 Ley General de Población. Artículo 81.

12 Véase entrada *Repatriación* en Organización Internacional para las Migraciones. *Derecho Internacional sobre Migración*. No. 7 Glosario sobre Migración. págs. 62 y 63. Disponible en http://publications.iom.int/system/files/pdf/imL7_sp.pdf.

1.1 METODOLOGÍA

Por un lado recurrimos a la investigación inductiva o empírica, es decir, a partir del análisis de hechos particulares y a partir de la identificación de la problemática en casos relatados por personas que la viven, por instituciones gubernamentales que la atienden y por académicos que la estudian, tratamos de plantear el estado de las cosas, leer y analizar las políticas públicas que subyacen detrás de la normatividad y prácticas existentes, e identificar sus efectos en la vigencia de los derechos humanos de las personas migrantes.

El equipo del PRAMI-ITESO realizó la investigación de campo utilizando las técnicas de grupos focales, entrevistas de formato libre y documentación de casos en comunidades con las que previamente había establecido relaciones de confianza por presencia y trabajo, también en atención a población migrante. Para la documentación de casos se utilizó un formato de entrevista semiestructurada desarrollada por el Instituto para las Mujeres en la Migración, A.C (IMUMI).

Recurrimos igualmente al trabajo de investigación documentado por investigadoras sociales en el tema migratorio, quienes en el desarrollo de sus respectivas investigaciones encontraron puntos de relevante cruce con el derecho a la identidad que nos ocupa. Para ello, contamos con la colaboración invaluable de investigadoras académicas y estudiantes de la Universidad de Guadalajara y el CIESAS, así como de participantes de la sociedad civil.

La experiencia de autoridades federales, estatales y municipales también es una fuente de información utilizada para identificar las problemáticas, ésta fue compartida en entrevistas personales sostenidas tanto con el equipo de investigación del ITESO como con la autora de este documento.

Por otro lado, para abordar el derecho humano de nuestro interés, utilizamos el marco internacional de los derechos humanos como referencia, pero ubicando sus expresiones en el marco constitucional mexicano y en los más específicos desarrollos legales estatales y de aplicación inmediata, como las prácticas de los oficiales del registro civil.¹³

El análisis del marco jurídico disponible hace referencia a los contenidos sustanciales del derecho y una vez identificados, se indica su inclusión o ausencia en el marco legal y otras herramientas normativas o de política pública que materializan el derecho en el estado de Jalisco.

Identificar los elementos esenciales del derecho a la identidad en el marco jurídico internacional y su referente constitucional nos dio la pauta para analizar el marco normativo local y contrastar la contribución de éste y las prácticas en vigor con los estándares mínimos de su garantía. La investigación documental se realizó tanto en medios electrónicos como impresos, bibliográficos y hemerográficos.

En lo particular, el enfoque de nuestro proyecto está dirigido a las personas en retorno, voluntario o forzoso, y a las personas que migran al país como consecuencia de sus vínculos con las personas migrantes en retorno, normalmente descendientes de mexicanas y mexicanos migrantes, que nacieron en Estados Unidos (y que cuentan con doble nacionalidad, la mexicana y la estadounidense).

Por último, a fin de reconocer el impacto que tiene la obtención de documentos de identidad en la calidad de vida de las personas migrantes retornadas y repatriadas en Jalisco y su comparación con la calidad de vida de la población local no migrante, se trabajó una propuesta de indicadores, con el objetivo de dar seguimiento y monitorear el acceso al derecho a la identidad de personas migrantes retornadas en Jalisco. Dicha propuesta se presenta en el anexo 2 del documento.

13 En el anexo 1 se presenta una tabla con la recopilación de las normativas de mayor relevancia para el sistema jurídico mexicano en el tema del derecho a la identidad.

II. El contexto jalisciense: **una población en movimiento**



Migrar es y ha sido para los jaliscienses, durante décadas, parte de su cultura y economía. Hoy en día es difícil encontrar una familia en Jalisco¹⁴ que no haya vivido una experiencia migratoria de al menos uno de sus integrantes. Aunque ahora la entidad ya no se encuentra en los tres primeros lugares de la región que expulsan mano de obra, Jalisco sí se ubica aún entre las primeras entidades.¹⁵

El retorno afecta no sólo a quien regresa, sino a su núcleo familiar, particularmente a niñas, niños y adolescentes que nacieron en Estados Unidos y que habrán de migrar a México, acompañando el retorno de su familiar o para obtener los cuidados de la familia en México. En este grupo de personas, encontramos gran incidencia de *doble nacionalidad*, la mexicana y la estadounidense. “La mayor parte de este flujo de individuos nacidos en Estados Unidos, se encuentra en México debido a que sus padres son mexicanos, y éstos han regresado a México; y el 77% [de un total de 739,000] son menores”.¹⁶ Así, aun cuando no se trata literalmente de un retorno, sí están dentro de las migraciones asociadas al retorno y son personas cuyas necesidades de integración y desarrollo deben ser consideradas y atendidas.

La experiencia del PRAMI ha sido que tanto personas en retorno como migrantes con doble nacionalidad tratando de integrarse en México, enfrentan problemas relacionados con la posibilidad de identificarse, de ser reconocidos social y legalmente y de acreditar su identidad para acceder a sus derechos. Los siguientes testimonios dan cuenta de ello:

14 Para un detallado análisis de las características de la migración jalisciense consultar Woo, Ofelia. *La diversidad de la migración de retorno en Jalisco, estado con tradición migratoria*. En Dionisio Vázquez Vázquez (coord.): *Migración y violencia: dos caras del dolor social*. Tlaxcala, México. FOMIX, CONACYT, El Colegio de Tlaxcala, A.C. 2015, pág.43.

15 En materia de migración circular, Jalisco aparece en cuarto lugar como entidad de destino, de nacimiento o de última residencia de los migrantes mexicanos con destino a Estados Unidos. Consultar: *Prontuario sobre movilidad y migración Internacional*. Mapas 1.1 *Emigrantes mexicanos cuyo país de destino fue E.E.U.U., según entidad de nacimiento*. Pág. 14. Mapa 1.2. *Emigrantes mexicanos cuyo país de destino fue EE.UU. según última entidad federativa de residencia antes de emigrar, 2009- 2014* pág. 15 mapa 3.1 *Migrantes circulares nacidos en México provenientes de EE.UU., según entidad federativa de residencia antes de emigrar, 2009-2014*, pág.42.

16 Escobar, Agustín; Lowell, Lindsay y Martin, Susan. *Diálogo Binacional sobre Migrantes Mexicanos en Estado Unidos. Reporte Final*. CIESAS y Universidad de Georgetown, disponible en: <http://www.cisan.unam.mx/migracionRetorno/ABRIL%2026-%20INFORME%20FINAL%20diálogo%20binacional%20ESP2.pdf>, 2013, pg. 21.



“Ella [su hija, nacida en Estados Unidos] salió del *kínder*, y del *kínder* a la primaria fue cuando tuvo los problemas.

Y me dijo la maestra, **si usted no me entrega el CURP¹⁷ antes de que salga de sexto, haz de cuenta que ella no estudió aquí¹⁸**

“Nadie [atendía mi embarazo], fui aquí, al materno, y me dijeron que no porque no tenía la CURP, me iba a particulares e incluso ahí lo que te piden es tu acta de nacimiento o el pasaporte [cuando veían que era de Estados Unidos] me pedían 22 mil pesos si era normal y 28 si era cesárea... **no tenía dinero... ¿dónde me iba a aliviar?**”¹⁹

“Su mamá se lo llevó desde que era bebé, no me dejó ni registrarlo porque yo no quise irme. Ahora, él regresó, lo deportaron y **estamos juntos finalmente después de 18 años, pero no tiene acta de nacimiento, si algo le pasa ¿cómo lo reclamo?** Me dicen que como es extemporáneo tengo que hacer un juicio”²⁰

Además de ser una población con mucha movilidad interna en el estado y hacia otras entidades nacionales, la gente de Jalisco cruza las fronteras internacionales con cierta frecuencia y constancia. Según el INEGI, en 2010, “de cada 100 migrantes internacionales del estado de Jalisco, 92 se fueron a Estados Unidos”, la tasa de pre-

17 CURP, Clave Única de Registro de Población. En los últimos años su uso se ha difundido exponencialmente y por ahora se ha convertido en un elemento indispensable para acceder a los servicios y programas públicos. La CURP se construye mayormente con datos que se obtienen del registro del nacimiento de la persona.

18 Intervención de madre de familia, migrante en retorno desde Estados Unidos. Grupo focal. Población de retorno en Zapotlanejo, Jalisco. Estudiantes del ITESO en el Proyecto de Aplicación Profesional de Migración. PRAMI y Tú y yo en Sinergia. 31 de octubre de 2016.

19 Testimonio de una mujer nacida en Estados Unidos hija de madre mexicana, relata las complejidades de ser atendida durante el embarazo por no contar con documentos de identidad mexicana y ser menor de edad. Entrevistas realizadas por el equipo de PRAMI en Zapotlanejo. 2016.

20 Tomado de entrevista al padre de joven retornado después de haber vivido casi 18 años en Estados Unidos. Guadalajara, Jalisco. Abril 2017.

ferencia resulta mayor que la nacional por el mismo destino, que fue de 89 por cada 100.²¹ “El volumen de la migración de retorno ha aumentado [...] va a continuar con diferentes comportamientos, de acuerdo a las condiciones estructurales de México y Estados Unidos, pero también por los proyectos individuales y familiares de los migrantes”.²²

El rol de Jalisco como receptor de migración internacional es también importante, pues en 2012, CONAPO reportaba que se trataba de más de 19,300 personas²³ inmigrantes. Aunque en tiempos anteriores, eran muchos los problemas de acceso a la identidad que reportaban las personas extranjeras en México, especialmente para el registro del nacimiento de sus hijos e hijas, este diagnóstico no centra su objetivo en esta población, aunque reconoce que persisten las situaciones que obstaculizan el pleno ejercicio del derecho a la identidad a los hijos e hijas de padre o madre extranjera en Jalisco.

Conocer las características socio demográficas de las personas en retorno conforma uno de los principales retos para el diseño de las políticas públicas, que han de implementarse con el propósito de atender las necesidades específicas de cada segmento de la población. Por ello consideramos importante retomar los hallazgos de algunas investigaciones en la materia, realizadas sobre población jalisciense que tradicionalmente no había sido considerada en las tipologías de retorno: aquellas personas en las etapas de niñez, adolescencia y en avanzada edad adulta.

Por ejemplo, el caso de los adultos mayores que retornan por causa de enfermedad y/o edad avanzada que ya no le permiten trabajar. En algunos casos, los migrantes fueron proveedores de padres o familia nuclear durante su vida laboral en

21 INEGI. Disponible en http://www.cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/jal/poblacion/m_migratorios.aspx?tema=me&e=14 (consulta el 27 de marzo de 2017).

22 Woo Morales, Ofelia y Flores Avila, Alma Leticia: La migración de retorno de migrantes mexicanos en el siglo XXI. En Revista Población y Desarrollo: Argonautas y caminantes. Vol. 11, 2015 pág.25

23 COEPO, Jalisco. Disponible en <http://coepojalisco.blogspot.com> consulta 25 de abril 2017

EU, sin embargo, por mantener una situación migratoria irregular en EU, al retorno no cuentan con pensión o algún tipo de seguridad social permanente por lo que presentan condiciones de vulnerabilidad económica, patrimonial y alimentaria. Sumado a lo anterior, estos migrantes enfrentan enfermedades crónico-degenerativas que complican su salud y condición económica.²⁴ O el caso de los jóvenes adultos que viven en Estados Unidos, pero que por diversas razones se les dificulta realizar el trámite en los consulados y prefieren hacerlo en México.

En efecto, la población actual de retorno tiene características diferentes a las que presentaba anteriormente, entre ellas se puede observar mayor participación de mujeres, de familias, diferentes extractos educacionales y pertenencia a grupos de edad diversos.

A manera de referencia y por la importancia de conocer los grupos etáreos para la identificación de necesidades y el diseño de políticas públicas, se presenta la siguiente información de población migrante retornada en 2010 que trabajan Woo y Flores en su investigación:²⁵

Tabla 1.

**POBLACIÓN MIGRANTE RETORNADA
POR GRUPO DE EDAD EN 2010**

de 0 a 10 años	3.5%
de 11 a 20 años	8.2%
de 21 a 30 años	32.4%
de 31 a 40 años	32.3%
de 41 a 50 años	12.7%
de 51 a 60 años	5.4%
más de 60 años	5.5%



Fuente: Woo y Flores, 2010, pág. 30.

24 Esta extensión de la tipología la introduce Sandra Martínez en *Contextos de recepción de los migrantes de retorno: entre la integración y la exclusión. El caso de San Gabriel y Guadalajara, Jalisco*. 2017. Tesis de Doctorado (en proceso). CIESAS, México.

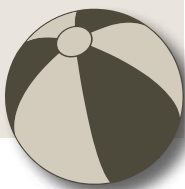
25 Información extraída del Cuadro 3. en Woo Morales, Ofelia y Flores Avila, Alma Leticia: *La migración de retorno de migrantes mexicanos*

Tabla 2.

NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES JALISCIENSES REPATRIADAS A TRAVÉS DE PUNTOS OFICIALES DE REPATRIACIÓN (UPM SEGOB).²⁶

2010	679
2011	478
2012	535
2013	466
2016	311

Fuente: UPM SEGOB.



Aunque no son el grueso de la población en retorno, la presencia de niñas, niños y adolescentes en los flujos es significativa (11.7%), por lo que resulta trascendente identificar cuáles son sus necesidades de atención en el tema de identidad.

Las cifras recolectadas por el Procedimiento de Repatriación al Interior de México (PRIM) revelan que ocho de cada diez personas que fueron atendidas enfrentaron problemas con la obtención de documentos de identidad. Ello coincide con los mensajes emitidos por la población de retorno (documentado en las entrevistas realizadas por el equipo de investigación del PRAMI) y con lo declarado por personal del Instituto Jalisciense para Migrantes (IJAMI), respecto a que los principales servicios que les son solicitados están relacionados con la obtención de actas de nacimiento o su corrección y la obtención de cartas de origen²⁷ o constancias de identidad, ya sea para migrantes en el extranjero, a través de los Centros de Migrantes en San Francisco, Los Ángeles y Chicago, o de retorno ya en Jalisco.

La posibilidad de acreditar su identidad es pues, una de las grandes demandas de las personas migrantes de retorno en Jalisco. Nos propusimos conocer cuál es el marco jurídico legal y las prácticas prevalecientes en Jalisco que inciden en el pleno ejercicio del derecho a la identidad. Para ello primero buscamos clarificar cuáles son los elementos conceptuales o medulares del derecho humano a la identidad y sus fundamentos.

en el siglo XXI. En Revista Población y Desarrollo: Argonautas y caminantes. Vol. 11, 2015, pág. 30

26 *Migración en México: el caso de los niños, niñas y adolescentes mexicanos repatriados*; en Mirada Legislativa. Núm. 54, agosto 2014.

27 Entrevista con Sandy Torres Chávez, Coordinadora del Área de Casos del Instituto Jalisciense para Migrantes. 22 de marzo de 2017.

III. Contenido del derecho a la identidad.



Plantear el derecho a la identidad como un derecho clave o de trascendental importancia no se contrapone a la teoría de los derechos humanos que no admite jerarquías ni prioridades; por el contrario, la característica bien admitida de interdependencia de los derechos es la que sostiene precisamente el planteamiento de la trascendencia del derecho a la identidad.

Aun cuando el derecho a la identidad no fue expresado nominalmente como tal en los primeros instrumentos internacionales de derechos humanos, sus componentes o elementos esenciales, sí. Ya en la *Declaración Universal de los Derechos Humanos* se enunciaban tanto el derecho a una nacionalidad, como el de reconocimiento de la personalidad jurídica.

El derecho a la identidad es reconocido como un derecho complejo que además de referirse a la existencia jurídica de las personas, lo hace también a su relación con la sociedad y aún más, con la concepción que de sí mismas tengan.

En tanto derecho que se refiere a la existencia jurídica, se integra por una serie de elementos que se encuentran intrínsecamente relacionados con otros derechos: el derecho al nombre, el derecho a la filiación y el derecho a la nacionalidad. La inscripción del nacimiento de las personas en el registro civil se convierte en el medio tangible de dar contenido al derecho a la identidad, la función registral del nacimiento es el acto jurídico inicial por el cual un Estado reconoce a las personas, su existencia se formaliza e inicia la relación derecho-obligaciones, que habrá de conformar la esfera jurídica de las personas.

En el marco internacional el derecho a la identidad se enuncia expresamente como tal en la *Convención Internacional de los Derechos del Niño*:

Artículo 8.

“1. Los Estados Partes se comprometen a respetar el derecho del niño a preservar su identidad, incluidos la nacionalidad, el nombre y las relaciones familiares de conformidad con la ley sin injerencias ilícitas.

2. Cuando un niño sea privado ilegalmente de algunos de los elementos de su identidad o de todos ellos, los Estados Partes deberán prestar la asistencia y protección apropiadas con miras a restablecer rápidamente su identidad”.

En este sentido, el marco nacional también establece el derecho a la identidad en el capítulo tercero, de la *Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (LGDNNA)*.

Artículo 19, fracción II.

“...el derecho a contar con nacionalidad, de conformidad con lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los tratados internacionales”.

Constitucionalmente, el derecho a la identidad se contiene, junto con el derecho a ser registrado:

Artículo 4.

“Toda persona tiene derecho a la identidad y a ser registrado de manera inmediata a su nacimiento. El Estado garantizará el cumplimiento de estos derechos”.

Los elementos de distinto orden que conforman el derecho a la identidad son:

- **Universales:** Nacionalidad, nombre y filiación (relaciones familiares).
- **Mexicanos:** Registro, gratuidad e inmediatez.



3.1 NACIONALIDAD

El derecho a la nacionalidad está protegido por la *Convención Americana sobre Derechos Humanos* (artículo 20) y la *Declaración Universal de los Derechos Humanos* (artículo 15) que además establecen que nadie puede ser arbitrariamente privado de ésta y que se debe respetar el derecho a cambiarla. Según delimitado por el marco internacional de los derechos humanos se compone de tres elementos esenciales,²⁸ a saber:

DERECHO A LA NACIONALIDAD, ELEMENTOS ESENCIALES

- b. Derecho a **adquirir una nacionalidad**,
- c. Derecho a **no ser privado arbitrariamente de la nacionalidad** y
- d. Derecho **a cambiar de nacionalidad**



A) EL DERECHO A ADQUIRIR UNA NACIONALIDAD.

La Constitución mexicana en su artículo 30, atiende el derecho a adquirir la nacionalidad mexicana ya sea por nacimiento o por naturalización:

28 *Convención Americana*. Artículo 20: 1. Toda persona tiene derecho a una nacionalidad. 2. Toda persona tiene derecho a la nacionalidad del Estado en cuyo territorio nació si no tiene derecho a otra. 3. A nadie se privará arbitrariamente de su nacionalidad ni del derecho a cambiarla. *Declaración Universal de Derechos Humanos*. Artículo 15: 1. Toda persona tiene derecho a una nacionalidad. 2. A nadie se privará arbitrariamente de su nacionalidad ni del derecho a cambiar de nacionalidad.

Artículo 30.

“La nacionalidad mexicana se adquiere por nacimiento o por naturalización.”

Esta norma constitucional es conforme con la obligación estatal (establecida en el numeral 20.2 de la Convención Americana) de otorgar a las personas nacidas en su territorio su nacionalidad. Añade, además, el otorgamiento de la nacionalidad por *ius sanguinis* a las hijas e hijos de mexicanas o mexicanos que nacieron fuera del territorio mexicano. Además, otorga la nacionalidad por naturalización, es decir, como parte de un ejercicio de soberanía regulado por la ley.

B) EL DERECHO A NO SER PRIVADO DE LA NACIONALIDAD

El artículo 29 constitucional incluye el derecho a la nacionalidad entre los derechos que no admiten suspensión temporal por causas de extraordinaria gravedad. De esta manera se le otorga un reconocimiento sustantivo y de *calidad absoluta*²⁹ al prescribir que en los decretos de suspensión de derechos y garantías que se expidan:

Artículo 29.

“[...], no podrá restringirse ni suspenderse el ejercicio de los derechos a la no discriminación, al reconocimiento de la personalidad jurídica, a la vida, a la integridad personal, a la protección a la familia, al nombre, a la nacionalidad; los derechos de la niñez; los derechos políticos; las libertades de pensamiento, conciencia y de profesar creencia religiosa alguna; el principio de legalidad y retroactividad; la prohibición de la pena de

29 Lo anterior puede revelar el carácter absoluto que México constitucionalmente otorga al derecho a la nacionalidad, a diferencia del contexto internacional que permite su privación o restricción siempre y cuando no se realice de manera arbitraria y la privación de determinada nacionalidad no conduzca a la apatridia o ausencia de alguna nacionalidad.

muerte; la prohibición de la esclavitud y la servidumbre; la prohibición de la desaparición forzada y la tortura; ni las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos.[...]”

La Constitución Mexicana es enfática y en su artículo 37 garantiza que los mexicanos por nacimiento no perderán *nunca* su nacionalidad.

C) DERECHO A CAMBIAR DE NACIONALIDAD

Fue introducido al eliminar el requisito de renunciar a la nacionalidad mexicana cuando se optara por una distinta.

Además, como respuesta a la realidad social de la población migrante mexicana por nacimiento, México agrega a los elementos esenciales del derecho internacional a la nacionalidad, el derecho a tener más de una nacionalidad, lo cual queda recogido en nuestra Constitución:

Artículo 32.

“La Ley regulará el ejercicio de los derechos que la legislación mexicana otorga a los mexicanos que posean otra nacionalidad y establecerá normas para evitar conflictos por doble nacionalidad”.

3.2 NOMBRE

El derecho al nombre aparece explícitamente en la *Convención Internacional de los Derechos del Niño*:

Artículo 7.

“1. El niño será inscrito inmediatamente después de su nacimiento y tendrá derecho desde que nace a un nombre, a adquirir una nacionalidad y, en la medida de lo posible, a conocer a sus padres y a ser cuidado por ellos.

2. Los Estados Partes velarán por la aplicación de estos derechos de conformidad con su legislación nacional y las obligaciones que hayan contraído en virtud de los instrumentos internacionales pertinentes en esta esfera, sobre todo cuando el niño resultara de otro modo apátrida”.

En la LGDNNA, artículo 19, fracción I, se determina que niñas, niños y adolescentes tienen, desde su nacimiento derecho a “contar con nombre y los apellidos que les correspondan, así como a ser inscritos en el Registro Civil respectivo de forma inmediata y gratuita, y a que se les expida en forma ágil y sin costo la primera copia certificada del acta correspondiente, en los términos de las disposiciones aplicables.”

3.3 FILIACIÓN

En el marco internacional con la *Convención de los Derechos del Niño*, que establece el derecho a conocer quiénes son los padres, a preservar sus relaciones familiares y en el marco nacional, con la *Ley General de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes*,³⁰ la filiación aparece como un elemento sustancial o medular de la identidad.

La filiación como elemento de la identidad tiene fuerte presencia y tradición en los diferentes ordenamientos civiles que regulan la integración o conformación del nombre, de forma tal que los apellidos paterno y materno suelen aparecer como elemento integrante del nombre de las personas. El Código Civil del Estado de Jalisco, así lo recoge:

El nombre de las personas físicas se forma con el nombre propio y sus apellidos (artículo 60). Los apellidos corresponden al del padre y al de la madre o en caso de que solamente uno de ellos se presente a declarar el nacimiento, llevará ambos apellidos de ella o él (artículo 61).³¹

30 Artículo 19, fracción III que expresa su derecho a “Conocer su filiación y su origen, en la medida de lo posible y siempre que ello sea acorde con el interés superior de la niñez”.

31 Código Civil de Jalisco.

3.4 REGISTRO

Es en función de la operatividad de este derecho, que la función registral del Estado cobra sentido. El Registro Civil, al registrar a las personas lo hace a través de un nombre que las individualiza y les garantiza su relación con el Estado y la sociedad. El derecho al nombre tiene su expresión más concreta en el derecho a ser inscrito en el registro civil.

Artículo 4to Constitucional.

“Toda persona tiene derecho a la identidad y a ser registrado de manera inmediata a su nacimiento. El Estado garantizará el cumplimiento de estos derechos”.

3.5 GRATUIDAD E INMEDIATEZ

Aun cuando internacionalmente sea visto como un medio para dotar de efectividad u operatividad el ejercicio de los contenidos de identidad, en México, en virtud del mandato constitucional contenido en el artículo cuarto, el derecho a la identidad se expande con el derecho a ser registrado. Adicional a ello, se tiene la obligación constitucional y legal de *gratuidad* del registro y de la expedición de la primera constancia, alcances que son expresión clara del principio de progresividad de los derechos humanos. El derecho a la identidad en México además de cumplir los estándares internacionales de protección al derecho a la nacionalidad, la filiación y el nombre, amplía el grado de protección que el derecho de identidad confiere a las personas, agregando el derecho al registro y a la gratuidad e inmediatez de éste.

LGDNNA, Artículo 19.

“Niñas, niños y adolescentes, en términos de la legislación civil aplicable, desde su nacimiento, tienen derecho a:

I. Contar con nombre y los apellidos que les correspondan, así como a ser inscritos en el Registro Civil respectivo de forma inmediata y gratuita, y a que se les expida en forma ágil y sin costo la primera copia certificada del acta correspondiente, en los términos de las disposiciones aplicables”.

Lo anteriormente dicho es sin embargo, solamente constatable en la norma fundamental y la Ley General, en la práctica, generalmente para las personas nacidas en el extranjero, estas normas fundamentales no encuentran aún la expresión concreta que les permita disfrutar de tales derechos de forma directa y sin vericuetos administrativos o legales.

IV. **Problemática** detectada en el disfrute del derecho a la identidad **para las personas migrantes en retorno o con doble nacionalidad**



4.1 PERSONAS MEXICANAS NACIDAS EN EL EXTRANJERO

Principalmente se trata de hijas e hijos de personas migrantes mexicanas en retorno a Jalisco. Por mandato constitucional son mexicanos por nacimiento aun cuando hubieran nacido en el extranjero, si al menos su padre o madre nacieron en territorio mexicano o son naturalizados mexicanos.

Artículo 30.

“La nacionalidad mexicana se adquiere por nacimiento o por naturalización.

A) Son mexicanos por nacimiento:

II. Los que nazcan en el extranjero, hijos de padres mexicanos nacidos en territorio nacional, de padre mexicano nacido en territorio nacional, o de madre mexicana nacida en territorio nacional;

III. Los que nazcan en el extranjero, hijos de padres mexicanos por naturalización, de padre mexicano por naturalización, o de madre mexicana por naturalización...”

Así, nacer en el extranjero no conlleva ser legalmente considerado extranjero en México cuando se es hijo o hija de alguien que ostente la nacionalidad mexicana por nacimiento en territorio mexicano. Sin embargo, las formalidades establecidas para inscribirse en el Registro Civil y poder así obtener un acta de nacimiento que acredite su nacionalidad, su nombre y su filiación, son tan rígidas que resulta un derecho prácticamente inalcanzable.

La inscripción en el Registro Civil mexicano (único medio idóneo para acreditar nacionalidad mexicana, nombre y filiación) encuentra en Jalisco una serie de obstáculos que niegan materialmente a las personas ejercer el derecho a la identidad.

Obstáculo 1.

Inexistencia de una norma que materialice el derecho

Tal como acontece en otras entidades, la ausencia de normatividad específica para materializar en México el registro de nacimiento de una persona cuando éste ha sucedido en el extranjero, se suple con la norma del Código Civil Federal o una similar que rige la validez de actos realizados en el extranjero para el derecho mexicano.

El problema radica justamente en la confusión entre acto jurídico y el hecho natural con consecuencias jurídicas. El nacimiento es un acto de la naturaleza y la inscripción de éste en el Registro Civil es el medio por el cual un hecho es dotado de consecuencias jurídicas, específicamente las del reconocimiento de personalidad jurídica, las asociadas al derecho a la identidad de las personas.

La armonización de las legislaciones secundarias por lo que corresponde al artículo cuarto constitucional y su reforma de 2014, deben tocar los cuerpos jurídicos locales necesarios para dotar de procesos que den efectividad al derecho de registro civil de las personas; los derechos fundamentales se materializan a través de procedimientos que no han encontrado aún su expresión legal clara y eficiente.

Si bien muchas legislaciones locales han incorporado la gratuidad del registro y de la primera constancia de ésta,³² las normas no alcanzan a integrar el registro de las

32 En Jalisco se observan, por ejemplo, adiciones a las diferentes Leyes de Ingresos municipales, en donde se han añadido, en el capítulo del pago de derechos por registro civil, párrafos indicando la gratuidad del registro de nacimiento y de la primera certificación del mismo. En este tenor también

personas nacidas en el extranjero (excepto si descienden de integrantes del Servicio Exterior o tienen la suerte de que un cónsul les inscriba el nacimiento).

No existe una norma jurídica específica que prevea el registro de las personas nacidas en el extranjero. El legislativo y aún el poder ejecutivo jaliscienses, han sido omisos en proveer los medios por los cuales un mexicano nacido en Estados Unidos —u otra parte del extranjero— pueda materializar su derecho a ser registrado de forma inmediata y gratuita.

La práctica existente de inscripción está referida a la inscripción del registro del nacimiento realizado en el extranjero, es decir no inscribe el hecho natural del nacimiento acontecido sino que inscribe el acto jurídico por el cual dicho hecho natural fue registrado en otra jurisdicción y se procede de conformidad con lo establecido en el reglamento del Registro Civil del Estado de Jalisco:

Artículo 17.

“El registro de los actos del estado civil celebrados por mexicanos en el extranjero, se asentarán en el formato denominado “inscripción de”, en el cual se transcribirá íntegramente el contenido de los documentos o constancias que exhiban los interesados.

Con ello se formará un libro especial que contendrá indistintamente todas las actas que con este motivo se hayan inscrito”.

Este artículo no resuelve la ausencia de regulación pertinente que materialice la norma fundamental y no es una alternativa apropiada porque por si misma trae con-

observamos varias acciones de inconstitucionalidad emprendidas por la Comisión Nacional de Derechos Humanos en contra de diversos ordenamientos municipales que pretenden cobrar por algunas modalidades de registro del nacimiento de las personas (como extemporáneos o fuera de horas hábiles o a domicilio) y su correspondiente análisis de constitucionalidad por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

siguen diversas barreras que resultan en una restricción o condicionamiento del derecho a la identidad, del derecho al registro y a la gratuidad, pues para activarla hay que cubrir requisitos tales como los establecidos también en el reglamento:

Artículo 18.

“Para la inscripción de los actos a que se refiere el artículo anterior, los interesados deberán exhibir ante el Oficial respectivo, los siguientes documentos:

- I. Copia del acta o documento debidamente legalizada o apostillada del estado civil celebrado ante autoridades extranjeras;
- II. En el caso de documentos redactados en idioma distinto al español, la traducción efectuada por perito autorizado por el Cabildo Municipal que corresponda, y
- III. Constancia idónea, para acreditar que es de nacionalidad Mexicana”.

Obstáculo 2.

Presentar copia del acta legalizada o apostillada

La obtención de una certificación del acta de nacimiento estadounidense cuando la persona ya está en México, enfrenta las dificultades asociadas a los motivos del retorno, por ejemplo, la imposibilidad de reingresar a Estados Unidos por falta de visa, los recursos económicos e incluso la escasez de tiempo para emprender el viaje y hasta la ausencia de redes sociales o contactos para obtener el acta en el vecino país.

[...] le comentó de un sobrino que iba y venía a Texas, que la podía ayudar. **“Esta familia no tiene conocidos allá, por lo que acudió a esta persona** en el grupo de autoayuda ante la necesidad del documento”.³³

Una vez obtenida el acta de nacimiento estadounidense, debe realizarse la legalización de ésta, para lo cual existe un procedimiento simplificado desarrollado en la conocida Convención de la Apostilla, de la que México y Estados Unidos son parte. Generalmente el precio de la apostilla no es tan alto como difícil es su obtención pues suele solamente hacerse en las urbes capitales de cada entidad.³⁴

Otro inconveniente añadido a este procedimiento o práctica, lo constituye la caducidad del acta que se desprende de lo mandado en el artículo 9 de dicho reglamento, al exigir un periodo de vigencia del documento, dado que los procesos para obtenerlo llevan mucho tiempo, o no se conoce el procedimiento, con lo cual aun cuando las personas cuenten con su documento, éste resulta inservible:

Artículo 9.

“Para la tramitación de actos del estado civil ante las propias Oficialías, sólo se admitirán actas y constancias con fecha de expedición no mayor a un año”.

33 Entrevista realizada por el equipo PRAMI, número 2 Zapotlanejo, Jalisco, 15 marzo 2017.

34 Consultar para mayor detalle sobre las implicaciones del apostilla y el derecho a la identidad: Villarreal, Marta: Eliminación del requisito del acta de nacimiento apostillada para la inscripción de la niñez extranjera a la educación básica en México, disponible en <http://imumi.org/sep/apostilla.html>

Obstáculo 3.

Traducir acta por perito autorizado por el cabildo

Traducir las actas de nacimiento al español, implica también un arduo esfuerzo y un gasto más, los costos de las traducciones son establecidos mayoritariamente por las personas traductoras autorizadas como peritos oficiales y encontramos variaciones desde \$100 a \$800 pesos mexicanos la hoja útil —que en algunas ocasiones contabiliza la traducción de la propia apostilla—, algunas tarifas son por página, otras por documento. A eso se añade la dificultad de conseguir en el municipio, quién tenga la autorización para realizar el peritaje.

“Yo tuve que apostillar mi acta de nacimiento, y la apostilla *pos* si me salió como en **\$5,000 pesos. Nada más la apostillada...** La del niño también ya la tengo apostillada; la apostillé de una vez... Nada más lo que me falta es **traducirla al español y creo que eso me cobran \$2000 por cada acta**”.³⁵

Algunos municipios, como el de Zapotlanejo,³⁶ incluyen en la correspondiente ley de ingresos el concepto de derecho por el servicio de traducción de actas (por \$405.10), lo que proviene de la propia normatividad reglamentaria que impone el requisito de que la traducción se realice por perito autorizado en el municipio de que se trate (Reglamento de la Ley del Registro Civil, artículo 18, fracción II).

35 Entrevista realizada por equipo del PRAMI. Abril 2016.

36 Ley de ingresos del municipio de Zapotlanejo, para el año fiscal 2017, artículo 63, fracción V, inciso b)

“Y también otra cosa, en donde te hagan la traducción de la apostilla tienes que hacer el registro, porque si no te van a cobrar doble. Yo así lo hice, en Guadalajara hice la traducción y aquí los quería registrar, y me dijeron **‘no, si aquí los registras, aquí tienes que hacer la traducción’, y tuve que pagar doble**”³⁷

Otros municipios ni siquiera cuentan con un traductor autorizado y terminan recomendando a la gente que acuda a buscar alguno en un municipio próximo o hasta Guadalajara. Según mencionaron en las entrevistas, las personas que laboran en los registros civiles, los ayuntamientos cumplen con dar a conocer los datos de los peritos autorizados que hay en el municipio, pero no se hacen responsables del servicio.

Obstáculo 4.

Constancia idónea que acredite nacionalidad mexicana

Aun cuando es un requisito de los que presenta la menor incidencia, pues de alguna manera ya se ha difundido que la constancia idónea es el acta de nacimiento del padre o la madre en que se muestre que su nacionalidad es mexicana, algunos oficiales del Registro Civil exigen adicionalmente que cuenten con la credencial para votar como medio de identificación. A esto se une la retención que hacen de la certificación del acta de nacimiento del padre o madre mexicano para integrarla al expediente, con lo que los costos indirectos se agregan (más detalle en la sección de problemática de identidad para migrantes que nacieron en México).

Los testimonios de las personas que no han podido inscribirse o inscribir a sus hijas e hijos, dan cuenta de cómo los requisitos anteriores, en especial el de pre-

37 Participación en Grupo Focal instrumentado por equipo de PRAMI en Zapotlanejo. Marzo 2017

sentar el acta apostillada y traducida, se convierten por razones diversas en obstáculos para la inscripción:

Testimonio de padre de niña estadounidense deportado: “**A mi se me pasó traerme las actas apostilladas** para poderlos hacer ciudadanos mexicanos, no puedo hacerlos, no puedo meterlos al IMSS, no puedo meterlos al ISSTE, no puedo meterlos a esas cosas como seguro popular, no puedo hacerles nada porque son ciudadanos americanos”.³⁸

Testimonio de padre estadounidense de niño estadounidense con madre mexicana: “[Para sacar la CURP] **me dijeron que tenía que tener doble ciudadanía...** o sea, americanos y mexicanos. Entonces para eso tú tienes que ir [a Estados Unidos] a agarrar el acta de nacimiento... y como que te la sellan y entonces tú tienes que pagar para que ellos [el registro civil] te hagan la doble ciudadanía” “[Es caro] 180 dólares por cada uno, eso es difícil, no es nomás ‘Oh sabes que me quiero ir a México a vivir, dame otra’”.³⁹



Hay quienes para poder satisfacer el requisito tienen que iniciar desde la obtención del acta de nacimiento, que en muchos estados de la Unión Americana⁴⁰ no se puede

38 Entrevista realizada por el equipo del PRAMI. Entrevista 3. Zapotlanejo. Junio 2016.

39 Entrevista realizada por el equipo del PRAMI. Entrevista 5. Zapotlanejo. Abril 2016.

40 El Estado de Texas, que coincidentemente es uno de los reportados como más populares entre los jaliscienses, tiene la política de privacidad del registro civil, esto es que solo el titular del acta de nacimiento, el padre o madre —si aparecen en el acta de nacimiento— los hermanos, abuelos, cónyuges o abogado o representante legal pueden obtener una copia o extracto del acta de nacimiento (en el Estado de Jalisco, por el contrario, el Registro Civil se rige por la publicidad de sus actos y cualquier persona puede acceder a éstos) lo que dificulta sobremanera que las personas obtengan una certificación del acta de nacimiento de sus hijos e hijas e incluso la propia si no están presencialmente en dicho estado.

realizar a distancia sino presencialmente o por medio de un gestor o representante legal, lo cual significa costos de traslado, de comunicación, riesgos de fraudes y de pérdida de los documentos, compra de instrumentos de crédito (*money orders*), pago de notarios, pago de traductores o gestores, de envío, etcétera. La obtención del acta apostillada y traducida resulta en altos costos económicos y trámites engorrosos y de larga duración.⁴¹

Además, en algunas de las oficialías pretenden quedarse o se quedan con los originales del acta apostillada y la traducción. Debido a la apertura normativa del artículo del reglamento, la interpretación respecto a si los originales que se presentan para realizar el registro deben integrarse al libro correspondiente; la mayoría de los oficiales suelen conservarlos, otros pueden solamente dar fe de que les fueron exhibidos, sin embargo es una decisión que queda al arbitrio del oficial en turno, aumentando la inseguridad jurídica y la incertidumbre de las personas que puede incidir negativamente en su disposición a realizar el trámite, dilatando así el ejercicio del derecho del niño o la niña a que se inscriba su nacimiento en el registro civil.

Por todo esto, los costos para la obtención del acta apostillada y traducida son prohibitivos, aunque en muchos de los casos el mayor de los obstáculos lo constituye lo sinuoso del procedimiento y el desconocimiento del mismo. Quienes tuvieron un retorno forzado es muy probable que no estén autorizadas para reingresar a territorio estadounidense y realizar los trámites de su descendencia directamente; para otras personas que no tienen este impedimento, el tiempo y costo del viaje, constituyen el mayor obstáculo.

Si bien existen medios para solicitar el apostillado e incluso la expedición del acta en línea, de manera remota, los costos involucrados rebasan los cien dólares por acta.

41 Algunos datos señalan que los lugares más comunes para el asentamiento de jaliscienses en Estados Unidos son los estados de California, Texas, Arizona, Illinois

Aparte del costo asociado a la obtención de la apostilla, las personas interesadas en inscribir su registro de nacimiento, habrán de cubrir los importes que cobra el municipio por concepto de derechos. El monto de los derechos se encuentra autorizado en las correspondientes Leyes de Ingresos de cada municipio que fueron autorizadas por el Congreso del Estado. A manera de ejemplo podemos citar lo establecido en el municipio de Guadalajara:

Ley de Ingresos del Municipio de Guadalajara para ejercicio fiscal 2017

Artículo 58, fracción IV.

Inscripción de actas para efectos de la doble nacionalidad⁴² \$510.00

Artículo 59.

II. Expedición de certificados, por cada foja útil

a) ...constancias o copias certificadas \$44

b) de actas y extractos de registro civil \$37

Obstáculo 5.

Falta de información y capacitación

Una situación generalizada y reportada tanto por las personas retornadas, sus familias, como por la sociedad civil y la academia, es precisamente la falta de información y el desconocimiento de las propias autoridades respecto de las vías o procedimientos y sus requisitos para solucionar la problemática.

Al respecto es valioso lo reportado desde la investigación doctoral de Sandra Martínez:

42 Énfasis añadido con la intención de remarcar que los municipios tienen conciencia del motivo o finalidad que dicha inscripción tiene.

“Dentro del proceso de investigación ha sido una constante en los dos contextos (urbano y rural) la **falta de información sobre los trámites referentes a los documentos de identidad**, sobre todo de niños, niñas, adolescentes y jóvenes que nacieron en EU o bien que desde muy pequeños fueron llevados a vivir a EU.

Uno de los obstáculos que se documentan en la investigación, sobre el trámite de documentos de identidad, es la **poca o nula orientación que las personas migrantes reciben de los servidores públicos** (registro civil, municipales, seguro popular, centros educativos, etc.) para llevar a cabo el registro de la doble nacionalidad. Sin embargo, el costo que representa este registro es quizá más problemático que la falta de información”.⁴³

43 Martínez, Sandra. Anotaciones compartidas por la investigadora en comunicación virtual del 18 de abril de 2017. Su investigación está enmarcada en San Gabriel, municipio rural al sur de Jalisco, y en la Ciudad de Guadalajara. Ella cursa el programa de Doctorado en Ciencias Sociales con especialidad en antropología social del CIESAS.

4.1.1. RESPUESTA FEDERAL AL PROBLEMA: PROGRAMA “SOY MÉXICO”

Desde el gobierno federal se implementó en 2016, el Programa *Soy México* dentro de la *Estrategia Binacional para el Registro de Nacimientos de la Población México-Americana*. Consiste en la verificación electrónica de los registros de nacimiento estadounidenses de personas hijas e hijos de madre o padre mexicanos para su inserción en el Registro Civil de México.

Para lograrlo, la Secretaría de Gobernación, a través del Registro Nacional de Población (RENAPO) contrató con un organismo estadounidense (NAPHSIS, Asociación Nacional de Estadística y Sistemas informáticos de Salud Pública) los servicios de acceso a los datos de registro de nacimientos de mexicanos nacidos en Estados Unidos de América, para facilitar y agilizar la acreditación de la nacionalidad de los mexicanos nacidos en el exterior. El objetivo es precisamente salvar los obstáculos que representan la obtención de la apostilla o legalización de las actas de nacimiento extranjeras, a fin de que sea registrado el nacimiento de un niño o niña mexicana por sangre, en los registros civiles nacionales y tenga manera de acreditar su nacionalidad mexicana.

Esta solución concuerda con la propia convención de la apostilla que indica que la apostilla no podrá exigirse cuando haya un acuerdo entre dos o más Estados contratantes que simplifiquen o dispensen el proceso de legalización. De esta manera el procedimiento de consulta que realiza el RENAPO a las bases de datos provistas por NAPHSIS arroja un documento que suple la apostilla y traducción del acta de nacimiento que se encuentre en los registros de nacimiento estadounidenses. Cada verificación electrónica es pagada con presupuesto de RENAPO.

Para la implementación de las consultas electrónicas a través del Sistema, “RENAPO, a través de la Dirección de Coordinación Interinstitucional y sus 3 Coordinaciones de Zona: Norte, Centro y Sur, recibirán por correo electrónico las imágenes de los certificados de nacimiento para su verificación electrónica”.⁴⁴

SEGOB emite una constancia de verificación electrónica del acta de nacimiento estadounidense. Esta constancia debe ser suficiente para que las oficialías de los registros civiles realicen la inscripción del nacimiento de la niña o niño mexicano nacido en el extranjero, reemplazando los requisitos de traducir el acta y apostillarla o legalizarla; pues desde nuestra perspectiva, podría interpretarse como la verificación de la autenticidad del acto por una autoridad mexicana, lo que implicaría legalmente que no procede darle trato de documento emitido en el extranjero.

Si bien es un programa federal, depende para su operación de la participación de las autoridades estatales que coordinan en cada entidad el registro civil, pues las personas interesadas recurrirán siempre en primer lugar, a la oficialía de registro civil más cercana a su domicilio. Para facilitar el control sobre la operación del programa y una comunicación centralizada con cada entidad federativa, RENAPO acordó que las autoridades centrales de la función registral en cada entidad serían el medio de solicitar y obtener una verificación, fungirían como *ventanilla única*.

Los beneficios de este programa en Jalisco no están llegando a las personas que lo requieren. El conocimiento del mismo por las oficialías del Registro Civil es mínimo y lejano, su aplicación es muy limitada y se concreta a menos de 5 de los 125 municipios que integran el Registro Civil de Jalisco.⁴⁵ En entrevista con el operador del sistema o enlace de la Dirección General del Registro Civil de Jalisco con

44 SEGOB, RENAPO- Contenido de la presentación realizada en la Reunión Regional de la Zona Norte, San Luis Potosí 25 y 26 de agosto de 2016, en que se anunció a los coordinadores de registro civil estatales de la próxima instalación del sistema.

45 Cocula, Puerto Vallarta, Quitupan, Tlaquepaque. Al momento de elaborar este diagnóstico, tuvimos conocimiento de que las autoridades del registro civil de Guadalajara estaban en comunicación con la Dirección General del Registro Civil para ensayar su implementación.

RENAPO para realizar las consultas de verificación, éste nos compartió que el año pasado habían presentado 105 solicitudes y en lo que iba de 2017, llevaban 95 solicitudes de consulta al sistema.⁴⁶

Jalisco ocupó el año pasado el séptimo lugar de origen de las personas en retorno.⁴⁷ En estadísticas elaboradas por IMUMI,⁴⁸ se mostraba que en 2013 Jalisco contaba con una población cercana a 30,000 niñas, niños o adolescentes nacidos en el extranjero y estudiando en el sistema educativo básico. El Consejo Estatal de Población reportó, a partir de información analizada por CONAPO e INEGI en 2010, que 2.6 millones de personas nacidas en Estados Unidos eran hijas o hijos de jaliscienses, por lo cual es factible que las cifras de niñez con la necesidad de realizar su trámite de inscripción de la doble nacionalidad en Jalisco rebasen en mucho los servicios hasta ahora provistos a través del programa *Soy México*.

Como parte de la investigación de campo, acudimos a algunas oficinas de registro civil en diferentes municipios de Jalisco a preguntar sobre el proceso para obtener un acta de nacimiento para una persona nacida en el extranjero, las respuestas coincidieron en la omisión de enunciar la opción de beneficiarse del programa *Soy México*. Por el contrario, al momento de específicamente preguntar por su aplicación, las respuestas mostraban el desconocimiento del mismo o remitían a que su aplicación se hacía solamente en la dirección general, en la capital del Estado.

46 Ingeniero Miguel Saavedra Jean. Entrevista del 24 de febrero de 2017.

47 INM. SOMOS MEXICANOS. Ficha informativa: repatriados del Estado de Jalisco

48 IMUMI, <http://imumi.org/sep/mapa-interactivo.html>, consulta 28 marzo 2017

4.1.2. RESPUESTAS ESTATALES A LAS PROBLEMÁTICAS: PROPUESTAS NORMATIVAS Y ACCIONES EJECUTIVAS O DE LA SOCIEDAD CIVIL

En este apartado exponemos las diferentes opciones que pudieran contribuir a eliminar los obstáculos identificados previamente, a avanzar en formas que garanticen o faciliten el efectivo acceso al derecho a la identidad para las personas migrantes. Se trata de opciones provenientes de diferentes fuentes, algunas son propuestas de modificación del marco jurídico, legal o normativo. Otras reflejan las acciones ejecutivas implementadas por actores administrativos o políticos en la entidad para sumar esfuerzos a las opciones nacionales. También se recogen aquellas que resultaron de la interacción de la academia y la sociedad civil con miras a resolver esta problemática.

1. **Ante el vacío normativo** —enunciado entre los obstáculos— que introduzca un procedimiento para materializar el registro de nacimiento se presentó en el seno del congreso jalisciense una iniciativa de decreto para reformar el artículo 41 de la *Ley del Registro Civil del Estado de Jalisco*, con la finalidad de que las oficialías del Registro Civil registren el nacimiento de las personas nacidas en el extranjero en lugar de realizar la inscripción del acto realizado en el extranjero.⁴⁹ Para ello la exposición de motivos propone que baste la constancia de nacimiento emitida por el hospital, sin embargo, persisten los problemas pues la redacción sugerida plantea que sea el acta de nacimiento el documento a presentar y requiere su legalización o apostilla. La pro-

49 Iniciativa presentada por el Diputado José García Mora, Congreso del Estado de Jalisco. Consultado 9 marzo 2017, disponible en <http://congresoweb.congreso.jalisco.gob.mx:8012/agendakioskos/documentos/sistemaintegral/estados/68776.pdf>

puesta también pretende solucionar el problema referido a la filiación, al establecer que habrá de inscribirse el nombre propio asentado en el documento de nacimiento pero para los apellidos se aplicará la práctica nacional, en que se asientan dos apellidos, uno paterno y uno materno.⁵⁰ Esta propuesta es el primer paso identificado para resolver la tan frecuente problemática de falta de coincidencia de los nombres y apellidos registrados en las actas de nacimiento estadounidense y mexicana.

2. **Otra iniciativa**⁵¹ también de reforma al artículo 41 de la *Ley del Registro Civil del Estado de Jalisco*, propone la flexibilización de los requisitos de procedencia para el registro de nacimiento de personas integrantes de grupos vulnerables a fin de atender la circunstancia de carencia de documentos y recursos económicos. Aun cuando la exposición de motivos relaciona la propuesta legislativa con los grupos de personas en situación de calle, resulta rescatable el razonamiento de atención a los efectos indirectos de los requisitos que se transforman en exclusión de ciertas poblaciones del derecho al registro y a la identidad. Aún no ha prosperado.
3. **Propuesta de acuerdo**⁵² para evitar los gastos de los padres de familia en la emisión de actas de nacimiento para trámites escolares. Aunque no se trata precisamente de una iniciativa sobre el derecho a la identidad, directamente, sino de reducir los impedimentos o barreras en el derecho a la educación, se rescata de esta iniciativa (que prosperó en 2016 y sigue aplicando en la actualidad), la vía del acuerdo del ejecutivo para instruir en beneficio del ejercicio de los derechos de las personas, la eliminación de trámites o costos (pagos de derechos) que tienen efectos excluyentes. Ese acuerdo estuvo dirigido a la Secretaría de Educación Pública del Estado a fin de que evitara solicitar la actualización del acta de nacimiento cuando ésta ya estuviera en sus archivos (atacando la problemática de la vigencia) y procure recurrir a la pre-

50 Al momento de concluir este documento tuvimos conocimiento, por noticia periodística, que la propuesta había recibido el aval de los diputados. http://www.ntrguadalajara.com/post.php?id_nota=68655

51 Iniciativa de decreto presentada el 23 de febrero de 2017 por el Diputado Isaías Cortés Berumen. Disponible en <http://congresoweb.congreso.jalisco.gob.mx:8012/agendakioskos/documentos/sistemaintegral/estados/69410.pdf>

52 Propuesta conjunta de Acuerdo, presentada en junio de 2016 y aprobada en julio del mismo año.

sentación de la CURP en lugar de al acta de nacimiento, como medio para acreditar nombre, nacionalidad, fecha y lugar de nacimiento.

4. **Decreto de reforma a la Ley del Registro Civil del Estado de Jalisco**⁵³ que atiende el problema de gratuidad de la expedición de las certificaciones de acta de nacimiento, aunque solo lo limita a las certificaciones realizadas por la Dirección General del Registro Civil y exclusivamente para los fines de trámites escolares, dejando a los municipios la opción a considerar este “*beneficio*” en sus leyes de ingresos. Esta opción no incluye expresamente la gratuidad para certificación de actas inscritas en el procedimiento de inscripción de doble nacionalidad.
5. **Acuerdo del Gobernador Constitucional del Estado de Jalisco**⁵⁴ que permite simplificar la legalización o apostilla al sustituirla por la verificación electrónica que resulta de la consulta realizada a través del programa nacional *Soy México*, implementado por RENAPO. “Los oficiales o jueces del registro del estado civil [...] Jalisco solicitarán a la Dirección General del Registro del Estado Civil la verificación electrónica de los certificados de nacimiento objeto del presente acuerdo, requiriendo la Constancia de Verificación que emita [...el sistema señalado por RENAPO], y que deberá ser anexada adicionalmente a los demás requisitos, al apéndice del registro de nacimiento.” Sin embargo, la difusión del programa es limitada y los procedimientos para su aplicación son desconocidos por los oficiales del registro civil municipales, lo que limita el posible número de población beneficiada.
6. **Como ejecutores del programa federal *Soy México*** para facilitar la inscripción sin tener que recurrir a la apostilla y traducción; la Dirección General del Registro Civil, al recibir la constancia de verificación del registro de nacimiento en las bases de datos estadounidenses,

53 Publicado en el Periódico Oficial del Estado de Jalisco el 31 de diciembre de 2016.

54 ACUERDO número DIGELAG ACU 057/2016, para la simplificación de legalización y de apostille de los certificados de nacimiento emitidos por la autoridad competente de los Estados Unidos de América que prueben el registro de nacimiento de personas hijos e hijas de padres mexicanos nacidos en territorio nacional o por naturalización, mediante la verificación electrónica necesaria para la realizar la inserción del registro de nacimiento estadounidense en el acta respectiva del Registro Civil del Estado. Publicado en el Periódico Oficial del Estado de Jalisco el 8 de noviembre de 2016.

emite una resolución administrativa⁵⁵ dirigida a la oficialía del registro civil municipal en que habrá de realizarse la inscripción del nacimiento de la persona con doble nacionalidad.

Esta resolución facilita para el oficial o juez del registro civil el proceso, pues ya indica cuáles son los datos que habrá de contener el registro; es además positiva para las personas usuarias porque incluye un recordatorio a los registros civiles de la obligación constitucional de garantizar la gratuidad del registro y de la emisión de la primera constancia de éste. La importancia de contar con una resolución oficial se incrementa pues de esta manera, los oficiales del Registro Civil cuentan con un respaldo jurídico que suple la obligación de requerir a las personas original legalizado y traducido del certificado de nacimiento y su integración a los libros.

Otro beneficio de la resolución administrativa es que sirve como un medio para homologar los procedimientos en todo el Estado ya que elimina las oportunidades de interpretación discrecional que de otra manera, no sólo pueden diferir de municipio a municipio, si no de caso en caso.

7. Propuesta para modificar y adecuar el *Reglamento de la Ley del Registro Civil del Estado de Jalisco* (artículos 4, 10, 11, 17, 18, 24 y 25).⁵⁶ Entre otras cosas, impulsa la gratuidad del registro de

-
- 55 Las siguientes líneas transcriben algunos de los puntos resolutiveos contenidos en la descrita resolución:
- “Se realiza la traducción de los datos originalmente sentados en el certificado de nacimiento vivo de origen Norteamericano y se adecuan los contenidos de los campos a la realidad jurídica de la persona a registrar”
- “Ha sido verificado por el Registro nacional de Población (RENAPO), el -3/30/2017 en el EVVE por medio de Naphsis y los datos contenidos en la base de datos concuerdan con el documento como copia simple entregada. El cual los contiene y puede integrado al apéndice correspondiente así como esta constancia de verificación que anexamos”
- “proceda a la inscripción de nacimiento ...el campo de anotaciones marginales correspondientes a la inscripción de nacimiento contendrá los siguientes datos...”
- “adicionalmente, realizado el levantamiento y retransmitido a esta Dirección General del Registro Estatal de Jalisco; el registro contendrá los datos propios del acta: fecha de registro, Estado, Municipio, Delegación Oficialía de Registro, CRIP, LIBRO, ACTA y la CURP generada por interconexión. Fuente: Oficio DGRC 330, facilitado por la DGRC en forma impresa. 4 abril de 2017.
- 56 Solicitud DGRC 861/2016 promovida por la Dirección General del Registro Civil del Estado de Jalisco en noviembre de 2016. Hasta la fecha de elaboración de este diagnóstico, no había sido aprobada.

nacimiento de personas y de la emisión de la primera constancia de éste. Importante resulta la modificación al artículo 18 que introduce la alternativa a la apostilla por medio de los “sistemas informáticos de autoridades federales o estatales que procesen la información proveniente de sistemas de información que contengan los datos vitales extranjeros”;⁵⁷ también se extiende la gratuidad a la inscripción de los actos realizados en el extranjero cuando se trate del nacimiento de una niña o niño con nacionalidad mexicana.

También busca facultar a la Dirección General del Registro Civil para inscribir las actas de nacimiento, conservando la gratuidad del registro y de la expedición de la primera copia del acta. También está dirigida a disminuir el problema de subregistro con la promoción de campañas temporales o permanentes de registros extemporáneos o en tiempo, de forma gratuita y la eliminación de costos de algunos requisitos, como por ejemplo el de la constancia de inexistencia, al permitir la sustitución de la consulta al Registro Civil de otras entidades federativas con la realizada por la Dirección General al Sistema de Impresión de Actas (SIDEA) o base de datos nacional del registro de nacimientos.

Desde la dirección del IJAMI y el Consejo Consultivo;⁵⁸ se están explorando vías de atención a la problemática de la inscripción de las personas nacidas en el extranjero, como propuestas legislativas o emisión de decretos para realizar las adecuaciones normativas que eliminen las barreras al derecho al registro y la gratuidad. Dentro del diseño de actividades del IJAMI y su Consejo Consultivo se ha incluido la temática “derecho a la identidad” como objeto de la mesa de trabajo “Atención y Seguridad”, en que se propone que participen el Instituto Nacional de Migración, Registro Civil, Procuraduría Social, Ayuntamientos y Secretaría de Relaciones Exteriores.

8. Suscripción de convenios entre la Dirección General del Registro Civil del Estado y los diferentes registros civiles municipales con

57 En alusión al sistema de verificación propuesta por RENAPO dentro de Soy México.

58 La información de este rubro proviene de los documentos de trabajo del Consejo Consultivo y entrevistas sostenidas con una de las consejeras (Sofía de la Peña). El Consejo Consultivo se conforma con diez integrantes de los cuales cinco son expertos en migración provenientes ya de la academia o de la sociedad civil organizada y cinco migrantes jaliscienses residiendo en el exterior, además de la directora del Instituto.

el objeto principal de modernizar los procedimientos de registro civil, en que además de la gratuidad y el derecho al registro, se difunde la colaboración para la utilización de bases de datos automatizadas nacionales en materia de registro de nacimientos:

“El Gobierno municipal [se obliga...] dentro de la esfera de su competencia, a inscribir en el sistema de Registro Civil a las personas que no cuenten con acta de nacimiento, de manera expedita, y totalmente gratuita sin consideración de la extemporaneidad, teniendo en cuenta que el registro único indispensable es el certificado de nacimiento que expide el sector salud, o los documentos supletorios que la Ley del Registro Civil contempla como testimoniales del DIF estatal o municipal, que puede consultar e imprimir desde los sistemas SECJAL o SIDEA los documentos de identificación de los padres, tutores, representantes o reconocedores de las persona a inscribir, sin cargo a los solicitantes, así como la expedición gratuita de la primera copia o extracto de acta de nacimiento del recién registrado.”⁵⁹

9. La sociedad civil y la academia son integrantes del Consejo Consultivo del IJAMI y, desde ahí y otras trincheras, han buscado visibilizar la problemática de identidad, de barreras para ejercer el derecho al registro de las personas mexicanas nacidas en el extranjero, proponiendo acciones de incidencia.

Las asociaciones, federaciones o clubes de jaliscienses en Estados Unidos están tomando un rol activo en esta coyuntura y por ahora parecen interesados en apoyar en Jalisco a las personas en retorno, desde su participación en el Consejo Consultivo del IJAMI hasta la organización en las comunidades de origen en Jalisco o en Estados Unidos. El tema de identidad ha pasado de ser sólo la búsqueda de gestiones a tratar de incidir activamente en el diseño e implementación de políticas públicas —municipales, estatales e incluso nacionales— que den solución a las diversas problemáticas que se han documentado.

59 Obtenido del clausulado del Convenio de Colaboración para implementar la modernización integral, automatización e interconexión, así como la implementación de los módulos regionales, estatales y nacionales tanto de CURP como SIDEA en el Municipio de Guadalajara (modelo facilitado por la Dirección General del Registro Civil en forma impresa el 4 de abril de 2017).

Encontramos también grupos de personas organizadas para apoyarse en la solución de sus problemas al retorno, como la asociación civil Tú y Yo en Sinergia, en Zapotlanejo.

En síntesis, podemos observar que en Jalisco, las personas mexicanas nacidas en el exterior enfrentan como principal problema en materia de identidad, la inexistencia de un procedimiento que les permita acreditar su nacionalidad mexicana; que las respuestas y esfuerzos nacionales, estatales y municipales no logran garantizar sus derechos tanto por falta de una política pública adecuada como por falta de coordinación.

Falta difundir y operar el Programa *Soy México* y que se discutan las diversas iniciativas presentadas en el Congreso Estatal, que se elimine la rigidez normativa, en pro de las personas. Recordar que la ley y las instituciones deben estar al servicio de las personas.

Es también muy importante, difundir entre la población usuaria, el derecho a la doble nacionalidad, como parte del derecho a la identidad, para lo cual se sugiere llevar a cabo campañas de información y sensibilización tanto en los lugares de destino, como en las comunidades de origen, teniendo como objetivo además de la población, a quienes integran el servicio público.

4.2 PERSONAS MIGRANTES NACIDAS EN MÉXICO

En cuanto a las personas migrantes nacidas en México, y que están presentes en Jalisco, encontramos los siguientes obstáculos:

Obstáculo 1. *El subregistro.*

Aquí se incorpora el caso de personas mexicanas migrantes que al momento de emigrar, su nacimiento no había sido inscrito en el Registro Civil.

Pese a los esfuerzos institucionales, Jalisco no ha superado el problema de subregistro de nacimientos, mismo del que se puede dar cuenta al identificar el número de registros extemporáneos. La Dirección General del Registro Civil reportaba en 2016⁶⁰ 9,897 registros extemporáneos de los cuales 9,288 correspondían a personas nacidas en Jalisco, con las siguientes cifras por rango de edad:

Tabla 3. **NÚMERO DE SUBREGISTROS DE NACIMIENTOS POR GRUPO DE EDAD PARA 2016 EN JALISCO**

Menor de 1 año	Entre 1 y 5	Entre 5 y 18	Entre 18 y 60	Mayor de 60
2600	4550	1539	347	390

Fuente: Dirección General del Registro Civil del Estado de Jalisco.



60 Información contenida en Solicitud DGRC 861/2016 promovida por la Dirección General del Registro Civil del Estado de Jalisco en noviembre de 2016.

La situación reportada puede incluir sin duda a la población de retorno que es de nuestro interés en este diagnóstico.

El concepto de *extemporaneidad* alude a aquel registro que se hace después de transcurridos los 180 días naturales del nacimiento (artículo 56 de la Ley del Registro Civil del Estado de Jalisco).

El artículo 57 de la Ley del Registro Civil del Estado de Jalisco otorga discreción a los oficiales Jefe del Registro Civil de cada municipio para la atención de las solicitudes de registro extemporáneo y le impone cerciorarse de la identidad de la persona a registrar y de su vecindad. Éste último requisito es especialmente una carga de difícil cumplimiento para las personas retornadas que justamente no han radicado o sido vecinas de un municipio jalisciense por haber permanecido en Estados Unidos o algún otro lugar en el extranjero. La amplitud de esta norma deja en manos del ejecutivo, la posibilidad de establecer más requisitos para la inscripción extemporánea del nacimiento.

Por su parte la lista de requisitos reglamentada en el artículo 11, incluye las constancias de inexistencia de registro de nacimiento emitidas tanto por el municipio donde hubiera ocurrido el nacimiento como por la autoridad estatal del registro civil; la constancia de alumbramiento (para menores de 3 años); actas de matrimonio del titular o de nacimiento de hermanos, constancias de trabajo o estudios, identificación oficial y constancia de vecindad.

Así, el registro extemporáneo de nacimiento, al igual que el trámite para la inscripción de la doble nacionalidad, imponen barreras al requerir documentos o testimonios de difícil obtención para las personas que retornan después de una larga permanencia en el extranjero.

Los requisitos que la práctica demanda cumplir suelen ser además de costosos, redundantes o parte de un círculo vicioso ya que éstos a su vez requieren para su

emisión, presentar un acta de nacimiento, como se muestra en la información que distribuye la propia Dirección General de Registro Civil de Jalisco:

“Requisitos para inscripción extemporánea de mayores de 18 años:⁶¹

1. Constancia de inexistencia de registro (del lugar de nacimiento y de aquel en que se pretende realizar el registro).
2. Presentación de alguno de los siguientes documentos: acta de matrimonio, fe de bautizo, acta de nacimiento de hijos, cartilla militar, pasaporte, carta de origen, fe testimonial.
3. Identificación con fotografía (credencial para votar, carta de policía, identificación de giro postal, carta de residencia, pasaporte, credencial del INSEN, credencial del seguro social”.

Obstáculo 2.

Las personas que no cuentan con una identificación oficial.

Hay un relevante número de personas en esta situación, dados los costos y cargas que puede significar obtener una identificación cuando se es parte de quienes integran el subregistro, de quienes radican en zonas rurales con pocos servicios o de quienes han estado distantes geográficamente de los espacios en que se genera y obtiene una identificación mexicana.

Corroboran esta percepción las cifras obtenidas por el PRIM⁶² respecto a personas repatriadas que vuelven a Jalisco y bajo el rubro “documento de identificación” reportan que no lo tienen (textualmente “no proporcionado”):

61 Secretaría General de Gobierno. Dirección General del Registro Civil del Estado de Jalisco. Requisitos para constancias de inexistencia. Volante de difusión del trámite, distribuido en las oficinas de la Dirección General del Registro Civil en Guadalajara, Jalisco. Marzo 2017.

62 Información pública facilitada por Eugenia Vignon, encargada del programa “Somos Mexicanos” en

Tabla 4.

NÚMERO DE PERSONAS REPATRIADAS A JALISCO QUE NO CUENTAN CON UN DOCUMENTO DE IDENTIDAD PARA 2016.

2016	Enero a agosto	De un total de	Porcentaje
Enero a agosto	4,825	7,358	65.57
Septiembre	590	897	65.77
Octubre	543	933	58.19
Noviembre	446	693	64.35
Diciembre	488	708	68.92

Elaboración propia utilizando datos abiertos proporcionados por el INM. Delegación Jalisco.

En este tenor el análisis de la Dirección General del Registro Civil:

“Existen niñas, niños, adolescentes y adultos en situación extraordinaria, que permanecen sin registrar a pesar de los esfuerzos de entidades como el DIF, Procuraduría Social, Procuraduría para la Defensa del Menor y la Familia, Comisión Estatal de Derechos humanos y otros más, debido principalmente a la interpretación discrecional de la Ley del Registro Civil y su Reglamento por parte de los Oficiales del Registro Civil Municipal, en ese sentido la situación se [recrudece] **sobre todo tratándose de los casos que son encasillados como extemporáneos; en los casos de las madres menores de edad en situación de abandono, madres y padres separados sin la conclusión de un divorcio y que han formado un nuevo núcleo familiar.** Migrantes en situación de retorno que no les es posible obtener un documento de registro idóneo y reciente”.⁶³

la delegación Jalisco del INM. Marzo 2017.

63 Solicitud DGRC 861/2016 promovida por la Dirección General del Registro Civil del Estado de Jalisco en noviembre de 2016.

Obstáculo 3.

Desconocimiento de los datos de su registro de nacimiento.

Por peculiar que parezca, existen personas que desconocen las informaciones pertinentes para localizar el acta en que fue registrado su nacimiento; anteriormente eso hubiera representado un serio problema, hoy en día, resultado de la modernización nacional del Registro Civil, es posible consultar la base de datos automatizada del SIDEA y hacer las búsquedas por nombre (propio y apellidos) y fecha de nacimiento⁶⁴ lo cual facilita mucho la búsqueda y localización, especialmente para quienes perdieron sus documentos en ocasión del viaje y sus vicisitudes.

64 En Jalisco, incluso se ha instalado el servicio en línea de búsqueda e impresión de copia certificada en papel bond, en tu propio equipo de cómputo. Una opción no muy popular aún pero que es completamente válida y ha sido aprobada, aunque su uso aún no se extiende del todo entre la propia administración pública. Para obtener un acta de nacimiento desde la comodidad del propio equipo de cómputo basta visitar la página web del Registro Civil, proporcionar los datos solicitados -nombre, apellidos y fecha de nacimiento; pagar en línea con tarjeta de débito, crédito o cheque electrónico y tener medio para imprimir la imagen que vendrá debidamente certificada, en el programa acrobat reader. Información obtenida en: <http://enlinea.jalisco.gob.mx/registrocivilVU/RegistroCivil?accion=1&tipoacta=1> (consulta y verificación el 16 de abril de 2017).

4.2.1. RESPUESTAS ESTATALES A LAS PROBLEMÁTICAS ANTERIORES

Tratando de reducir esta problemática que corresponde a las facultades de identificación del Estado, las respuestas desde los ámbitos federal, estatal y municipal —en coordinación con la sociedad civil y la academia— son las siguientes:

1. CONSTANCIA DE REPATRIACIÓN

Desde la estrategia *Somos Mexicanos*, el programa de repatriación operado por la delegación del Instituto Nacional de Migración en Jalisco ha cumplido una función de gran valor para la población repatriada que manifiesta encontrarse en uno de los supuestos anteriores, la de orientación y canalización a las autoridades como el IJAMI y los diversos registros civiles.

En el marco del Programa de Repatriación se emite la constancia de repatriación (Constancia de Recepción de Mexicanos Repatriados) que incluye, en papel membretado con los sellos de la Secretaría de Gobernación y del Instituto Nacional de Migración, un rubro con el número de constancia, el lugar de recepción, la nota de que la persona estuvo sujeta a un proceso de deportación, una fotografía y los datos declarados por la persona retornada respecto de su lugar de origen y destino. La emisión de esta constancia ha tenido un efecto positivo inicial que es el de proveer con algún elemento de identificación a las personas que retornan, sin embargo, el valor de la misma no es el de una identificación oficialmente reconocida como tal e incluso lleva una leyenda que claramente señala:

“La presente No es comprobante de nacionalidad mexicana y se expide de forma gratuita con el único efecto de que el interesado tenga acceso a los servicios derivados del Programa de Repatriación Humana de mexicanos”

Aun cuando hay algunos intentos por extender su uso y dotarle de un valor efectivo como identificación (por ejemplo la propuesta nacional de que sea aceptada por el Instituto Nacional Electoral como medio de identificación), esta constancia no ha sido lo suficientemente difundida para que adquiriera por uso y costumbre el valor oficial entre la población, ni por ley el valor entre las instituciones públicas o de servicios.

En el estado de Jalisco empiezan a verse intentos para difundir y aceptarla como medio para identificarse al menos en los trámites correspondientes al registro civil.⁶⁵

2. CONSTANCIA DE ORIGEN O DE VECINDAD

El Instituto Jalisciense para Migrantes (IJAMI), de reciente creación, está realizando esfuerzos de asesoría u orientación legal que permitan a las personas el acceso a sus actas de nacimiento aun cuando se encuentren en Estados Unidos. Entre las actividades de enlace o canalización que realiza también menciona la facilitación de las modificaciones simples de errores tipográficos en actas de nacimiento, turnándoles con la Dirección General del Registro Civil.

⁶⁵ Posición de la Dirección General del Registro Civil que demuestra su sensibilidad y aplicación del principio pro persona para garantizar a las personas la mayor protección de su derecho a la identidad y el registro de su nacimiento. Conversación de trabajo el 4 de marzo de 2017.

El Instituto reporta que de las solicitudes recibidas y atendidas en el primer año de trabajo⁶⁶ (4,060), casi 36% fueron relacionadas con actas de nacimiento y 14.7% con cartas de origen.

Se emitió normatividad para este propósito,⁶⁷ sin embargo la emisión de éstas por los municipios ha resultado en una variedad de formatos, requisitos y costos (pagos de derechos municipales) que no parece llegarán a constituirse en una solución efectiva, especialmente si se considera que al interior del Estado tampoco se ha generado un cambio en la cultura de su aceptación como vía idónea de identificación.

3. CAMPAÑAS REGISTRO CIVIL PARA ABATIR EXTEMPORANEIDAD Y ELIMINAR REQUISITOS

Como resultado de la interacción entre sociedad civil e instituciones gubernamentales como el INM, el IJAMI, el Registro Civil y la presencia en la opinión pública del tema de los derechos de la creciente población en retorno, se han venido acordando y proyectando varios espacios de colaboración.

Algunas de las acciones que se busca realizar son: talleres de capacitación a personal de los registros civiles municipales, difusión entre la población de sus derechos y procedimientos, campañas de registro extemporáneo de nacimiento, implementación y acercamiento del Programa *Soy México* para simplificar el requisito de la apostilla en la inscripción para quienes tienen doble nacionalidad y otras activi-

66 2016- 2017. Se refiere tanto a las solicitudes recibidas por el Instituto como por los Centros Jalisco en Estados Unidos (Chicago, Los Angeles y San Francisco).

67 Consultado marzo de 2017, disponible en: <http://congresoweb.congreso.jalisco.gob.mx:8012/agendakioskos/documentos/sistemaintegral/estados/67867.pdf>

dades más, tendientes a atenuar o resolver la problemática de acceso a la identidad en la población migrante en retorno.

Las respuestas actuales a la problemática que viven las personas en retorno respecto a su registro de nacimiento tardío o a las divergencias con la personalidad jurídica con que se habían desenvuelto en el país que las acogió, no consideran las peculiaridades que las ausencias prolongadas del país de origen pueden implicar. Los requisitos para la atención de estos casos deben ser revisados, flexibilizados y puestos al alcance de las personas sin costos excesivos ni dilación alguna.

V. Conclusiones y **recomendaciones**



5.1 CONCLUSIONES

Contrario a lo que podría pensarse, en Jalisco cuesta mucho trabajo reconocer las necesidades de una población transnacional. La entidad, tiene un rezago en políticas públicas migratorias importante, a pesar de su historia migratoria de más de ciento treinta años.

Las condiciones de visibilización del retorno que actualmente presenciamos y la coyuntura política nacional e internacional, difícilmente se repetirán. La maquinaria en pro del derecho a la identidad de las personas con doble nacionalidad y de las migrantes en retorno está echada a andar con el Programa *Soy México*, sólo resta asegurarnos que el camino que tome, lleve efectivamente a la meta y lo haga por el camino menos sinuoso y más efectivo. A la hora de hacer frente a esta situación, es preciso que los marcos regulatorios y programas en construcción destinados a garantizarlo cubran todas las dimensiones y situaciones en los que es vulnerado.

Que cada persona en retorno en Jalisco tenga los medios efectivos para registrar gratuitamente su personalidad jurídica, es la meta.

La ventana de oportunidad que se ha abierto también coincide con el interés de los gobiernos locales en el tema migratorio, pero sobre todo, con una mayor articulación de ONGs, organizaciones de migrantes y academia que buscan impulsar el acceso a derechos de las diversas poblaciones migrantes, tanto en la entidad como en las comunidades de destino.

5.2 RECOMENDACIONES

Es el momento apropiado para impulsar propuestas que permitan a las personas en retorno, independientemente de su nacionalidad, disfrutar en Jalisco el goce pleno de su derecho a la identidad.

Entre las recomendaciones se sugieren:

- a. Generar espacios de diálogo estratégico sobre el derecho a la identidad con sociedad civil, autoridades estatales y municipales, así como redes locales o mesas de trabajo sobre migración. Tres espacios donde se puede abordar el tema son: la Red Interinstitucional de Género y Migración de Jalisco; la Comisión Interinstitucional para los Migrantes del IJAMI; y el Consejo Consultivo de los Migrantes del IJAMI.
- b. Para ello recomendamos a la sociedad civil, a la academia y grupos de migrantes analizar las propuestas en proceso y buscar espacios de diálogo y discusión orientados a garantizar el derecho a la identidad; allegar al mayor número de personas en retorno las alternativas viables para que inscriban su nacimiento u obtengan un medio de identificación apropiado; documentar el funcionamiento de las iniciativas en práctica y su eficiencia en resultados, es decir el impacto de éstos en el efectivo goce del derecho.
- c. Podría generarse un espacio de trabajo para construir propuestas conjuntas sobre el acceso a la identidad, pensando en Jalisco como *Estado Modelo* en

la garantía del derecho humano a la identidad, homologando sus normativas a las federales y los estándares internacionales. De igual forma, podría manejarse la constitución de un *Municipio Modelo* en la garantía del derecho a la identidad a las personas en la migración.

- d. Impulsar la implementación del programa *Soy México* en Jalisco, a través de: Lanzamiento de una campaña, con participación del IJAMI, del Registro Civil estatal y los oficiales del registro civil municipal, en la que se promueva el aprovechamiento de la herramienta proporcionada por el programa *Soy México* para disminuir el costo en la obtención de acta apostillada y su traducción. Puede coordinarse con sociedad civil, principalmente clubes de migrantes, para tener impacto con la comunidad organizada en Estados Unidos.
- e. Promover con los titulares de los gobiernos municipales (o sus cabildos) la emisión de circulares o acuerdos municipales a fin de que los registros civiles realicen la inscripción de la doble nacionalidad sustituyendo la apostilla con verificación proveniente del programa *Soy México* que se haga constar en la resolución que emita la Dirección del Registro Civil del Estado de Jalisco u otros medios que se acuerden con posterioridad. Incluir en estos mismos la propuesta de exención de pago de derechos por el concepto de inscripción de nacimiento ocurrido en el extranjero y la expedición de la primera acta.
- f. Entre las acciones de sensibilización se propone buscar incidir en la capacitación y sensibilización de oficiales del registro civil en los diversos municipios, con un mayor enfoque en los municipios con un alto índice de retorno.
- g. Diseñar una metodología de intervención con sociedad civil que sea factible de impartirse en sesiones breves en las comunidades de interés y fomenta

la apropiación de esta población de su derecho a la identidad y les proporcione herramientas para exigirlo.

- h. Dar seguimiento a las propuestas que se están generando dentro del *Programa Somos Mexicanos*, ya que el tema de acceso a la identidad es uno que se ha estado abordando, desde los y las responsables del INM y SRE a nivel estatal y federal.

VII. Fuentes de información



FUENTES DE INFORMACIÓN

Berumen, Salvador, Luis Felipe Ramos, e Isabel Ureta: *Migrantes mexicanos aprehendidos y devueltos por Estados Unidos. Estimaciones y características generales*, Apuntes sobre migración, número 2, CEM/INM, septiembre 2011.

Castillo Martínez, Marco, Luis Gallegos Rodríguez y Rebeca González Camacho: Retorno con derechos. Acercamiento y atención a la población migrante de retorno en la Ciudad de México. 2016, IIPSOCULTA.

COEPO, Jalisco. Disponible en <http://coepojalisco.blogspot.com> consulta 25 de abril 2017.

Escobar, Agustín; Lowell, Linsay y Martin, Susan. *Diálogo Binacional sobre Migrantes Mexicanos en Estado Unidos. Reporte Final*. CIESAS y Universidad de Georgetown, disponible en: <http://www.cisan.unam.mx/migracionRetorno/ABRIL%2026-%20INFORME%20FINAL%20dialogo%20binacional%20ESP2.pdf>, 2013.

Gandini, Luciana, Fernando Lozano-Ascencio y Selene Gaspar Olvera. *El retorno en el nuevo escenario de la migración entre México y Estados Unidos*. CONAPO 2015.

IMUMI, <http://imumi.org/sep/mapa-interactivo.html>, consulta 28 marzo 2017.

INEGI. Disponible en http://www.cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/jal/poblacion/m_migratorios.aspx?tema=me&e=14 (consulta el 27 de marzo de 2017).

INM. SOMOS MEXICANOS. Ficha informativa: repatriados del Estado de Jalisco.

Ley de ingresos del municipio de Zapotlanejo, para el año fiscal 2017, artículo 63, fracción V, inciso b).

Ley General de Población.

Martínez, Sandra. *Contextos de recepción de los migrantes de retorno: entre la integración y la exclusión. El caso de San Gabriel y Guadalajara, Jalisco.* 2017. Tesis de Doctorado (en proceso). CIESAS, México.

Migración en México: el caso de los niños, niñas y adolescentes mexicanos repatriados; En Mirada Legislativa. Núm. 54, agosto 2014.

OIM. Derecho Internacional sobre Migración. *Glosario sobre migración.* 2006.

Organización Internacional para las Migraciones. Derecho Internacional sobre Migración. No. 7 Glosario sobre Migración. págs. 62 y 63. Disponible en http://publications.iom.int/system/files/pdf/iml_7_sp.pdf.

Periódico Oficial del Estado de Jalisco. Decreto de reforma a la Ley del Registro Civil del Estado de Jalisco. 31 de diciembre de 2016.

Secretaría General de Gobierno. Dirección General del Registro Civil del Estado de Jalisco. Requisitos para constancias de inexistencia. Volante de difusión del trámite, distribuido en las oficinas de la Dirección General del Registro Civil en Guadalajara, Jalisco. Marzo 2017.

Secretaría de Gobernación, Consejo Nacional de Población y Unidad de Política Migratoria. *Prontuario sobre movilidad y migración Internacional. Dimensiones del fenómeno en México*. México 2016.

SEGOB RENAPO- Contenido de la presentación realizada en la Reunión Regional de la Zona Norte, San Luis Potosí 25 y 26 de agosto de 2016.

Villarreal, Marta: Eliminación del requisito del acta de nacimiento apostillada para la inscripción de la niñez extranjera a la educación básica en México, disponible en <http://imumi.org/sep/apostilla.html>.

Woo, Ofelia. *La diversidad de la migración de retorno en Jalisco, estado con tradición migratoria*. En Dionisio Vázquez Vázquez (coord.): *Migración y violencia: dos caras del dolor social*. Tlaxcala, México. FOMIX, CONACYT, El Colegio de Tlaxcala, A.C. 2015.

Woo Morales, Ofelia y Flores Avila, Alma Leticia: La migración de retorno de migrantes mexicanos en el siglo XXI. En *Revista Población y Desarrollo: Argonautas y caminantes*. Vol. 11, 2015.

VII. Anexos



ANEXO 1

MARCO JURÍDICO MEXICANO DEL DERECHO A LA IDENTIDAD

A continuación se presenta una recopilación de las normativas de mayor relevancia para el sistema jurídico mexicano, con principal enfoque en el estado de Jalisco, en las que se aborda el derecho a la identidad como derecho humano. La tabla se desglosa en tres partes, según el alcance jurídico de cada ordenamiento incluido: estatal, federal e internacional. Asimismo, en la columna izquierda de la misma, se muestran los elementos reconocidos, acorde a cada normativa, que engloba el atributo de la identidad como derecho, que, como se observa, son diversos según es el caso.

Fuente: Indicadas en la misma tabla. Elaboración propia.

ALCANCE JURÍDICO | INTERNACIONAL



ELEMENTOS DEL “DERECHO A LA IDENTIDAD”

- Personalidad jurídica
- Nacionalidad

INSTRUMENTO JURÍDICO

Declaración Universal de los Derechos Humanos

<http://www.un.org/es/documents/udhr/>

CONTENIDO

Art. 6. Todo ser humano tiene derecho al reconocimiento de su personalidad jurídica.

Art. 15. Toda persona tiene derecho a una nacionalidad.



ELEMENTOS DEL “DERECHO A LA IDENTIDAD”

- Nacionalidad
- Nombre
- Relaciones familiares

INSTRUMENTO JURÍDICO

Convención sobre los Derechos del Niño

<http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CRC.aspx>

CONTENIDO

Art. 7. El niño será inscripto inmediatamente después de su nacimiento y tendrá derecho desde que nace a un nombre, a adquirir una nacionalidad y, en la medida de lo posible, a conocer a sus padres y a ser cuidado por ellos. Los Estados Partes velarán por la aplicación de estos derechos

Art. 8. Los Estados Partes se comprometen a respetar el derecho del niño a preservar su identidad, incluidos la nacionalidad, el nombre y las relaciones familiares.



INSTRUMENTO JURÍDICO

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

<http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx>

ELEMENTOS DEL
“DERECHO A LA
IDENTIDAD”

- Nombre
- Nacionalidad

CONTENIDO

Art. 24. Todo niño será inscrito inmediatamente después de su nacimiento y deberá tener un nombre. Todo niño tiene derecho a adquirir una nacionalidad.



INSTRUMENTO JURÍDICO

Convención Americana sobre Derechos Humanos

<https://www.scjn.gob.mx/libro/instrumentosconvencion/pago259.pdf>

ELEMENTOS DEL
“DERECHO A LA
IDENTIDAD”

- Personalidad jurídica
- Nombre
- Nacionalidad

CONTENIDO

Art. 3. Toda persona tiene derecho al reconocimiento de su personalidad jurídica.

Art. 18. Toda persona tiene derecho a un nombre propio y a los apellidos de sus padres o al de uno de ellos. La ley reglamentará la forma de asegurar este derecho para todos.

Art. 20. Toda persona tiene derecho a una nacionalidad.

ALCANCE JURÍDICO / **FEDERAL**



ELEMENTOS DEL
"DERECHO A LA
IDENTIDAD"

- Nombre
- Nacionalidad
- Filiación (tesis aislada 161100 y 2000340, Semanario Judicial de la Federación)
- Personalidad jurídica (tesis aislada 2011192, Semanario Judicial de la Federación)

INSTRUMENTO JURÍDICO

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_150816.pdf

<http://sjf.scjn.gob.mx/SJFSem/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?ID=2011192&Clase=DetalleSemanarioBL>

CONTENIDO

Art. 4. Toda persona tiene derecho a la identidad y a ser registrado de manera inmediata a su nacimiento. El Estado garantizará el cumplimiento de estos derechos.



ELEMENTOS DEL
"DERECHO A LA
IDENTIDAD"

- No lo define.

INSTRUMENTO JURÍDICO

Ley de Migración

http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LMigra_210416.pdf

CONTENIDO

Nulo.



ELEMENTOS DEL
“DERECHO A LA
IDENTIDAD”

- Nombre
- Inscripción al Registro Civil
- Nacionalidad
- Conocer filiación y origen
- Pertenencia cultural
- Relaciones familiares

INSTRUMENTO JURÍDICO

Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes

http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGDNNA_041214.pdf

CONTENIDO

Art. 19. Niñas, niños y adolescentes, desde su nacimiento, tienen derecho a:

1. Contar con nombre y los apellidos que les correspondan, así como a ser inscritos en el Registro Civil respectivo de forma inmediata y gratuita, y a que se les expida en forma ágil y sin costo la primera copia certificada del acta.
2. Contar con nacionalidad.
3. Conocer su filiación y su origen, en la medida de lo posible y siempre que ello sea acorde con el interés superior de la niñez.
4. Preservar su identidad, incluidos el nombre, la nacionalidad y su pertenencia cultural, así como sus relaciones familiares.

La falta de documentación para acreditar la identidad de niñas, niños y adolescentes no será obstáculo para garantizar sus derechos.



ELEMENTOS DEL
“DERECHO A LA
IDENTIDAD”

- No lo define.

INSTRUMENTO JURÍDICO

Ley de Nacionalidad

<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/53.pdf>

CONTENIDO

Nulo.



ELEMENTOS DEL
“DERECHO A LA
IDENTIDAD”

- No lo define.

INSTRUMENTO JURÍDICO

Reglamento de la Ley de Nacionalidad

http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LNac.pdf

CONTENIDO

Nulo.



ELEMENTOS DEL
“DERECHO A LA
IDENTIDAD”

- No lo define.

INSTRUMENTO JURÍDICO

Ley General de Población

http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/140_011215.pdf

CONTENIDO

Nulo.

ALCANCE JURÍDICO / LOCAL



ELEMENTOS DEL
“DERECHO A LA
IDENTIDAD”

- Lenguaje
- Conocimiento
- Todo elemento que constituya su cultura e identidad

INSTRUMENTO JURÍDICO

Constitución Política del Estado de Jalisco

http://www.jalisco.gob.mx/sites/default/files/constitucion_politica_del_estado_de_jalisco.pdf

CONTENIDO

Art. 4. Toda persona tiene derecho a preservar y desarrollar su identidad.

Fracción IV. Preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que constituyan su cultura e identidad.



ELEMENTOS DEL
“DERECHO A LA
IDENTIDAD”

- No lo define.

INSTRUMENTO JURÍDICO

Ley de Protección y Atención de los Migrantes en el Estado de Jalisco

<http://congresoweb.congreso.jalisco.gob.mx/BibliotecaVirtual/busquedas/leyes/Listado.cfm#Leyes>

CONTENIDO

Art. 5, Fracción X. Procurar el acceso a la identidad, a la documentación de la población del Estado que reside en el exterior, así como facilitar y acercar los servicios de registro civil a los migrantes en retorno en el extranjero.



ELEMENTOS DEL
“DERECHO A LA
IDENTIDAD”

- No lo define.

INSTRUMENTO JURÍDICO

Ley del Registro Civil del Estado de Jalisco

<http://transparencia.info.jalisco.gob.mx/sites/default/files/Ley%20del%20Registro%20Civil%20del%20Estado%20de%20Jalisco.pdf>

CONTENIDO

Nulo.



ELEMENTOS DEL
“DERECHO A LA
IDENTIDAD”

- No lo define.

INSTRUMENTO JURÍDICO

Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes en el Estado de Jalisco

http://info.jalisco.gob.mx/sites/default/files/leyes/Ley_de_los_Derechos_de_las_Ninas_los_Ninos_y_Adolescentes_en_el_Estado_de_Jalisco_o.pdf

CONTENIDO

Nulo.

ANEXO 2

PROPUESTA DE INDICADORES PARA MONITOREAR EL ACCESO AL DERECHO DE IDENTIDAD DE POBLACIÓN MIGRANTE RETORNADA Y REPATRIADA EN JALISCO.

Se presentan indicadores desarrollados en dos etapas, a partir del diagnóstico y avances del trabajo. En la primera etapa se realizó un ejercicio de diagnóstico general, sin ubicar un programa específico para ser monitoreado. Por tanto, la propuesta de indicadores que se generó abarca un campo de análisis muy amplio y se reconoce la dificultad en poder aplicarlos. Conforme se avanzó en la investigación, se identificó el Programa *Soy México* que arrancó en septiembre 2017, por lo que en la segunda etapa del diagnóstico, ya se pudo identificar que éste era el programa impulsado específicamente para atender este problema, por eso construimos una propuesta de indicadores específicos para analizarlo. Para este ejercicio diagnóstico no se aplicaron, puesto que dicho programa en efecto no se ha implementado todavía en Jalisco, por lo que la fase segunda del proyecto, la de diálogo estratégico, se planteó específicamente el promover la implementación del programa para aprovechar esta oportunidad que sabemos es temporal.

La propuesta parte de analizar el marco normativo internacional vigente y el desarrollo de leyes, políticas y programas que a nivel estatal permitan hacer realidad los derechos estipulados en dicho marco jurídico. Es decir, si la existencia de tratados internacionales ratificados por el Estado Mexicano se ha traducido en la práctica, en el diseño y operación de programas específicos para población migrante retornada en lo relativo al acceso al derecho a la identidad.

Otro elemento a partir del cual se construyeron los indicadores, fue un primer sondeo sobre la situación en Jalisco respecto a este derecho a la identidad de las personas migrantes retornadas y repatriadas. En ese ejercicio se identificaron algunos obstáculos que enfrentan las poblaciones migrantes, características de las poblaciones que encuentran dichas dificultades, retos que tienen las instituciones que los atienden, programas que se están implementando, entre otros aspectos.

Con base en dichos elementos, se desarrollaron indicadores que den cuenta de aspectos estructurales y de proceso. Es decir, tratando de valorar lo que las leyes y políticas deberían tener para dar acceso a las personas a su derecho a la identidad. Por ejemplo revisar la armonización de los marcos normativos locales con los internacionales; los costos y tiempos para realizar un trámite; la competencia del personal y complejidad de los procedimientos, entre otros.

Es importante señalar que en este ejercicio se considera el acceso a los documentos de identidad, como elemento que posibilita posteriormente el acceso a otros derechos, como el derecho al trabajo, a la educación, a la salud, a la vivienda, etc. Hablar de reintegración y/o reinserción de las personas migrantes retornadas y repatriadas implica más derechos, pero comienza por tener un documento que dé certeza de ser quien se es, para poder exigir la reunificación familiar, demostrar la filiación de sus miembros, para solicitar un trabajo y tener las condiciones laborales como cualquier ciudadano, acceder a los servicios de salud, educación, contar con una vivienda, etc.

INDICADORES ETAPA I

INDICADORES ESTRUCTURALES

El concepto básico a evaluar dentro de los indicadores estructurales es el porcentaje de tratados y convenios ratificados por el Estado Mexicano y particularmente en Jalisco, en materia de identidad personal y que se cumplan por parte de las autoridades de todos los niveles. Las variables o factores que nos interesaran más serán las siguientes:

Tabla 1.

INDICADORES ESTRUCTURALES

VARIABLE O FACTOR	SÍ	NO	VALOR
La adecuación y armonización del marco normativo internacional en materia migratoria, conforme al artículo primero constitucional, y el impulso de su cumplimiento efectivo estipulado en el Programa Especial de Migración 2014-2018			
La existencia o la adopción de programas y un marco normativo específicos para las personas migrantes de retorno y repatriadas a Jalisco para facilitar la obtención de documentos a este sector al menor costo posible, con criterios, requisitos y procesos de accesibilidad claros y públicos.			

DESCRIPCIÓN DE INDICADORES:

Tabla 2.

ETAPA I: INDICADOR 1. ÍNDICE DE EFECTIVIDAD DE TRATADOS INTERNACIONALES RATIFICADOS POR EL ESTADO MEXICANO EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS

FICHA DE INDICADOR No.	1	
Tema:	Derechos humanos de las personas migrantes repatriadas y retornadas	
Proyecto:	PROMOCIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS MIGRATORIAS CON ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS	
Nombre del Indicador:	Índice de efectividad de Tratados Internacionales Ratificados por el Estado Mexicano en materia de derechos humanos.	
Fórmula del indicador:	$IETI = (1 - ((TIA - TR) / TR)) \times 100$	
Donde:	IETI=	Índice de Efectividad de Tratados Internacionales Ratificados
	TIA=	# de Tratados Internacionales que se Aplican a cabalidad
	TR=	# de Tratados Internacionales suscritos y Ratificados por el Estado Mexicano.
Notas:	<ol style="list-style-type: none"> Se entiende por Tratados internacionales que se aplican a cabalidad aquellos en los que los migrantes retornados tienen acceso al derecho al que se refiere el tratado, con facilidad, rapidez, con información completa y clara, con formatos y trámites sencillos, con requisitos y costos razonables, y accesible en términos de distancia a viajar para realizar los trámites. Se entiende por tratados internacionales suscritos y ratificados aquellos que han sido formados por el ejecutivo, ratificados por el congreso y entraron en vigencia, al mismo nivel que la CPEUM. 	
Frecuencia de medición:	Cada que entre en vigor otro nuevo acuerdo.	
Unidad de medida:	Porcentaje	
Tendencia:	Meta esperada: 100%	
Responsable de la medición:	ITESO	
Fuentes de información o medios de verificación:	<p>Análisis documental de tratados y de programas relativos al acceso a documentos de identidad de esta población, para identificar la correspondencia e incorporación de las obligaciones y compromisos específicos. Encuestas de salida a solicitantes.</p> <p>Revisión del acceso a los programas de las distintas dependencias, federales, estatales o municipales. Por ejemplo: SRE, SEGOB, INM, INE, Registro Civil, CONAPO, SHCP, Seguro Social, Seguro Popular, etc. Gobierno de Jalisco: COEPO, Registro Civil Estatal y Municipales, IJAMI, SEDIS, SEDECO, SEDER, etc.</p>	

Tabla 3.

ETAPA I: INDICADOR 2. EFECTIVIDAD DEL PROGRAMA: RELACIÓN ENTRE PERSONAS ATENDIDAS Y PROCESOS FINIQUITADOS DE MANERA POSITIVA, ES DECIR, # DE PERSONAS CON SUS DOCUMENTOS DE IDENTIDAD

FICHA DE INDICADOR No.	2	
Tema:	Derechos humanos de las personas migrantes repatriadas y retornadas	
Proyecto:	PROMOCIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS MIGRATORIAS CON ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS	
Nombre del Indicador:	Efectividad del programa: relación entre personas atendidas y procesos finiquitados de manera positiva, es decir, # de personas con sus documentos de identidad.	
Fórmula del indicador:	$IEP = (PA/PDI) \times 100$	
Donde:	IEP=	Índice de efectividad del programa
	PA =	# de personas atendidas durante el año en curso
	PDI =	# de personas con documento de identidad, durante ese mismo periodo.
Notas:	1. Se entiende por efectividad del programa la relación entre personas atendidas y personas que obtienen sus documentos de identidad.	
Frecuencia de medición:	Anual	
Unidad de medida:	Porcentaje	
Tendencia:	Meta esperada: 100%.	
Responsable de la medición:	ITESO	
Fuentes de información o medios de verificación:	Registros de servicios de las instancias respectivas. Encuesta de salida a usuarios. Revisión del acceso a los programas de las distintas dependencias, federales, estatales o municipales. Por ejemplo: SRE, SEGOB, INM, INE, Registro Civil, CONAPO, SHCP, Seguro Social, Seguro Popular, etc. Gobierno de Jalisco: COEPO, Registro Civil Estatal y Municipales, IJAMI, SEDIS, SEDECO, SEDER, etc.	

Tabla 4.

ETAPA I: INDICADOR 3. ÍNDICE DE EFECTIVIDAD DE PROGRAMAS Y POLÍTICAS PÚBLICAS EN JALISCO PARA EL ACCESO A DOCUMENTOS DE IDENTIDAD DE PERSONAS REPATRIADAS

FICHA DE INDICADOR No.	3	
Tema:	Derechos humanos de las personas migrantes repatriadas y retornadas.	
Proyecto:	PROMOCIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS MIGRATORIAS CON ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS	
Nombre del Indicador:	Índice de efectividad de programas y políticas públicas en Jalisco para el acceso a documentos de identidad de personas repatriadas.	
Fórmula del indicador:	IEPR= $(1 - ABS((MRA - MR)/MR)) \times 100$	
Donde:	IEPR=	Índice de Efectividad de Programas para Repatriados
	MRA=	# de Personas Migrantes Repatriadas Atendidas
	MR=	# de Personas Migrantes Repatriadas
Notas:	<ol style="list-style-type: none"> Se entiende por Programas Específicos para Repatriados que son efectivos aquellos en los que se cuenta con presupuesto asignado, personal capacitado, con formatos y trámites sencillos, con requisitos y costos razonables, y con un registro de las solicitudes y procesos finiquitados y llevados a buen término. Se entiende por Personas Migrantes Repatriadas aquellas que ingresan al país después de haber sido detenidas por las autoridades norteamericanas y son recibidas por el Instituto Nacional de Migración en los diversos puntos de recepción de personas repatriadas en México. 	
Frecuencia de medición:	Semestral.	
Unidad de medida:	Porcentaje	
Tendencia:	Meta esperada: 100%	
Responsable de la medición:	ITESO	
Fuentes de información o medios de verificación:	<p>Registro del INM y registros de atención de los programas relativos a nivel estatal.</p> <p>Revisión del acceso a los programas de las distintas dependencias, federales, estatales o municipales. Por ejemplo: SRE, SEGOB, INAMI, INE, Registro Civil, CONAPO, SHCP, Seguro Social, Seguro Popular, etc. Gobierno de Jalisco: COEPO, Registro Civil Estatal y Municipales, IJAMI, SEDIS, SEDECO, SEDER, etc.</p>	

INDICADORES DE PROCESO

Dentro de los conceptos a evaluar de los indicadores de proceso identificamos los siguientes:

1. Los **términos de referencia** del programa que **reconocen las especificidades** de esta población en movilidad transnacional.
2. **La competencia del personal** para garantizar el derecho y acceso a la identidad de las personas migrantes de retorno y repatriadas y sus familiares en Jalisco.
3. **Los elementos de eficiencia y efectividad** de operación de los programas: tiempo, costo, alcance.
4. **Los mecanismos que permitan identificar el problema, la dimensión y sus características** para dar respuesta a esta necesidad y derecho.
5. **Las actividades de difusión** para dar a conocer los programas, servicios, beneficios y procedimientos.
6. La existencia y aplicación de una **estrategia de coordinación interinstitucional** para facilitar el acceso a la identidad jurídica de las personas migrantes retornadas y repatriadas.

Tabla 5.

INDICADORES DE PROCESO

VARIABLE O FACTOR	SÍ	NO	VALOR
Reconocimiento explícito en la operación del programa de las condiciones de movilidad de las personas migrantes, que se traduzca en criterios que faciliten la obtención de requisitos probatorios para obtener el documento de identidad.			
Existencia de información pública, accesible y sencilla , y de un manual de procedimientos actualizado y en funcionamiento.			
Claridad y sencillez de procedimientos de manera tal que la persona interesada pueda hacer los trámites sin requerir de un intermediario o facilitador.			
Personal competente en la operación del Programa: conoce los procedimientos, sus obligaciones y los cumple cabalmente.			
Costo económico del trámite para personas migrantes repatriadas en relación con el costo para personas no migrantes.			
Tiempo de duración del trámite para la obtención de documentos de identidad, diferencia en plazos para personas migrantes y no migrantes.			
Efectividad del programa: relación entre personas atendidas y procesos finiquitados de manera positiva, es decir, # de personas con sus documentos de identidad.			
Generación de información específica en los registros de atención de las oficinas obligadas, que permitan identificar los elementos de movilidad (lugar de nacimiento, nacionalidad, residencia en los últimos 5 años) y de vulnerabilidad (ausencia de documentos de identidad, separación familiar, situación jurídica de sus miembros <estatus migratorio mixtos, celebración de matrimonio en otro país, etc.>, situación laboral, etc.). para ayudar a identificar a las personas migrantes de retorno y facilitarles el acceso a documentos de identidad.			
Desarrollo de materiales, acciones para difundir los programas y servicios a la población objetivo.			
Existencia de una estrategia de coordinación interinstitucional efectiva para facilitar la obtención de documentos de identidad a las personas migrantes de repatriadas y de retorno.			

DESCRIPCIÓN DE INDICADORES:

Tabla 6.

ETAPA I: INDICADOR 4. ÍNDICE DE PROGRAMAS QUE INCLUYEN CRITERIOS Y TÉRMINOS DE REFERENCIA QUE RECONOCEN LAS CONDICIONES DE MOVILIDAD TRANSNACIONAL DE LAS PERSONAS BENEFICIARIAS

FICHA DE INDICADORES No.	4	
Tema:	Derechos humanos de las personas migrantes repatriadas y retornadas	
Proyecto:	PROMOCIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS MIGRATORIAS CON ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS	
Nombre del Indicador:	Índice de programas que incluyen criterios y términos de referencia que reconocen las condiciones de movilidad transnacional de las personas beneficiarias.	
Fórmula del indicador:	$IPCMT = ((TRI - CMT)/TRI) \times 100$	
Donde:	IPCMT=	Índice de Programas con Criterios de Movilidad Transnacional
	CMT=	# de Programas con Criterios que reconocen los efectos de la Movilidad Transnacional en el acceso a documentos
	TRI=	# de Programas con Términos de Referencia Indistintos para la operación de los programas para la obtención de documentos de identidad.
Notas:	<ol style="list-style-type: none"> Se entiende por Programa con Criterios de Movilidad Transnacional aquellos que reconocen la situación particular que viven las personas repatriadas o retornadas respecto al acceso a los documento de identidad, como pueden ser: las posibilidades para obtener documentos en otro país por cuestiones de penalizaciones migratorias o económicas, por los costos en los trámites, por el desconocimiento de los diferentes criterios jurídicos para la obtención de un documento oficial de identidad entre países, etc. Por Términos de Referencia Indistintos entendemos los criterios y requisitos que todo programa tiene para su operación, sin hacer mención a la situación de movilidad. El indicador busca dar cuenta de la incorporación de características específicas de esta población en los criterios de operación de los programas. 	
Frecuencia de medición:	No aplica. Nota: Los requisitos de los programas permanecen en el tiempo.	
Tendencia:	Se cumple o no se cumple.	
Unidad de medida:	No aplica.	
Responsable de la medición:	ITESO	
Fuentes de información o medios de verificación:	Criterios y términos de referencia de los programas respectivos. Revisión de programas de las distintas dependencias, federales, estatales o municipales. Por ejemplo: SRE, SEGOB, INAMI, INE, Registro Civil, CONAPO, SHCP, Seguro Social, Seguro Popular, etc. Gobierno de Jalisco: COEPO, Registro Civil Estatal y Municipales, IJAMI, SEDIS, SEDECO, SEDER, etc.	

Tabla 7.

ETAPA I: INDICADOR 5. ÍNDICE DE CLARIDAD Y SENCILLEZ DE PROCEDIMIENTOS PARA LOS INTERESADOS EN LA OBTENCIÓN DE LOS DOCUMENTOS DE IDENTIDAD

FICHA DE INDICADORES No.	5	
Tema:	Derechos humanos de las personas migrantes repatriadas y retornadas	
Proyecto:	PROMOCIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS MIGRATORIAS CON ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS	
Nombre del Indicador:	Índice de claridad y sencillez de procedimientos para los interesados en la obtención de los documentos de identidad.	
Fórmula del indicador:	ICP = $(1 - \text{ABS}(\text{CIN} - \text{CRC})) / \text{CRC} \times 100$	
Donde:	ICP =	Índice de claridad y sencillez de procedimientos.
	CIN =	# de consultantes de información pública sobre criterios, requisitos y procedimientos.
	CRC =	# de citas para poder resolver un caso y otorgar el documento de identidad solicitado.
Notas:	<ol style="list-style-type: none"> Se entiende por Consultas de Información Pública la existencia y revisión por parte de los usuarios, de páginas y manuales públicos, bien sea en línea o en ventanilla, sobre requisitos, costos y plazos para la obtención de un documento de identidad, de manera directa y sin la intervención de intermediarios o gestores (coyotes). Se entiende por Citas para Resolver un Caso, al número de vueltas que una persona usuaria requiere para contar con el documento de identidad, lo que da cuenta de la sencillez y/o simplificación de los trámites y procesos. 	
Frecuencia de medición:	Anual	
Tendencia:	Descendente	
Unidad de medida:	Porcentaje	
Responsable de la medición:	ITESO	
Fuentes de información o medios de verificación:	<p>Encuesta de salida, de satisfacción del servicio. En dicha encuesta se pueden incluir preguntas como: ¿sugieres cambiar algún concepto, palabra?, ¿El servidor público fue claro en el proceso el servidor público?</p> <p>Revisión de dependencias, federales, estatales o municipales. Por ejemplo: SRE, SEGOB, INAMI, INE, Registro Civil, CONAPO, SHCP, Seguro Social, Seguro Popular, etc. Gobierno de Jalisco: COEPO, Registro Civil Estatal y Municipales, IJAMI, SEDIS, SEDECO, SEDER, etc.</p>	

Tabla 8.

ETAPA I: INDICADOR 6. PERSONAL COMPETENTE EN LA OPERACIÓN DEL PROGRAMA, QUE CONOCE LOS PROCEDIMIENTOS, SUS OBLIGACIONES Y LOS CUMPLE CABALMENTE

FICHA DE INDICADORES No.	6	
Tema:	Derechos humanos de las personas migrantes repatriadas y retornadas	
Proyecto:	PROMOCIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS MIGRATORIAS CON ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS	
Nombre del Indicador:	Personal competente en la operación del Programa, que conoce los procedimientos, sus obligaciones y los cumple cabalmente.	
Fórmula del indicador:	$IPC = (1 - ABS(P - PCM)/P) \times 100$	
Donde:	IPC=	Índice de Personal Competente
	PCM=	# de Personal Capacitado en temas de Migración de Retorno y Repatriación
	P =	# Personal responsable de los programas de atención a personas migrantes retornadas y repatriadas.
Notas:	<ol style="list-style-type: none"> Se entiende por Personal Competente en temas de Migración de retorno y repatriación a aquellos servidores públicos que conocen las diferentes situaciones jurídicas de estas personas, las leyes, reglamentos y procedimientos, los cumplen a cabalidad y brindan una atención apegada a los derechos humanos. Se entiende por Personal al conjunto de servidores públicos responsables de la operación de los programas respectivos para la obtención de documentos de identidad de personas migrantes retornadas y repatriadas. 	
Frecuencia de medición:	Anual	
Unidad de medida:	Porcentaje	
Tendencia:	Ascendente	
Responsable de la medición:	ITESO	
Fuentes de información o medios de verificación:	<p>Registros de personal adscrito a los programas en cuestión, perfiles y capacitaciones recibidas. Encuesta de salida anónima tanto del que responde como sobre el que se pregunta o comenta.</p> <p>Revisión en distintas dependencias, federales, estatales o municipales. Por ejemplo: SRE, SEGOB, INAMI, INE, Registro Civil, CONAPO, SHCP, Seguro Social, Seguro Popular, etc. Gobierno de Jalisco: COEPO, Registro Civil Estatal y Municipales, IJAMI, SEDIS, SEDECO, SEDER, etc.</p>	

Tabla 9.

ETAPA I: INDICADOR 7. DIFERENCIA EN EL COSTO ECONÓMICO DIRECTO E INDIRECTO DEL TRÁMITE PARA PERSONAS MIGRANTES REPATRIADAS EN RELACIÓN CON EL COSTO PARA PERSONAS NO MIGRANTES

FICHA DE INDICADORES No.	7	
Tema:	Derechos humanos de las personas migrantes repatriadas y retornadas	
Proyecto:	PROMOCIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS MIGRATORIAS CON ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS	
Nombre del Indicador:	Diferencia en el costo económico directo e indirecto del trámite para personas migrantes repatriadas en relación con el costo para personas no migrantes.	
Fórmula del indicador:	$DCEM = (CEM/CG) \times 100$	
Donde:	DCEM=	Diferencia de Costo Económico del trámite para personas en situación de Movilidad transnacional.
	CEM =	Costo Económico para personas en Movilidad Trans.
	CG=	Costo Económico para población en General
Notas:	<ol style="list-style-type: none"> Se entiende por Costo Económico para Personas en Movilidad Transnacional todas aquellas cuotas y gastos que la persona solicitante tiene que pagar por el servicio. Se entiende por Equidad en el Costo Económico del Trámite, la diferencia o no entre los costos para población migrante retornada y población en general. 	
Frecuencia de medición:	Anual	
Unidad de medida:	Porcentaje	
Tendencia:	Se cumple o no se cumple.	
Responsable de la medición:	ITESO	
Fuentes de información o medios de verificación:	<p>Información pública sobre costos de los trámites (reglas de operación, leyes de egresos, etc.). Encuesta de salida a usuarios.</p> <p>Revisión en distintas dependencias, federales, estatales o municipales. Por ejemplo: SRE, SEGOB, INAMI, INE, Registro Civil, CONAPO, SHCP, Seguro Social, Seguro Popular, etc. Gobierno de Jalisco: COEPO, Registro Civil Estatal y Municipales, IJAMI, SEDIS, SEDECO, SEDER, etc.</p>	

Tabla 10.

ETAPA I: INDICADOR 8. ÍNDICE DE EFECTIVIDAD DE LAS ACCIONES DE DIFUSIÓN

FICHA DE INDICADORES No.	8	
Tema:	Derechos humanos de las personas migrantes repatriadas y retornadas	
Proyecto:	PROMOCIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS MIGRATORIAS CON ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS	
Nombre del Indicador:	Índice de efectividad de las acciones de difusión.	
Fórmula del indicador:	$IEAD = (1 - ABS(PAAD - PA/PA) \times 100)$	
Donde:	IEAD =	Índice de efectividad de las acciones de difusión.
	PA =	# de personas atendidas.
	PAAD =	# de personas atendidas que hacen referencia a las acciones de difusión de la dependencia.
Notas:	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ante la “invisibilidad” del problema, es necesario desarrollar estrategias y mecanismos para dar a conocer a la población destinataria los programas y servicios. 2. De darse, será importante plantear la relación que puede existir entre las actividades de difusión y la demanda de servicios por parte de los destinatarios. Bajo el supuesto de que a mayores materiales y actividades, habrá mayor demanda de los servicios. 	
Frecuencia de medición:	Anual	
Unidad de medida:	Porcentaje	
Tendencia:	Ascendente	
Responsable de la medición:	ITESO	
Fuentes de información o medios de verificación:	<p>Incorporar en el formato de solicitud de servicio del registro civil la pregunta sobre cómo fue que se enteró del programa y de los servicios. Se puede utilizar algún formato electrónico de encuesta.</p> <p>Revisión en distintas dependencias, federales, estatales o municipales. Por ejemplo: SRE, SEGOB, INAMI, INE, Registro Civil, CONAPO, SHCP, Seguro Social, Seguro Popular, etc. Gobierno de Jalisco: COEPO, Registro Civil Estatal y Municipales, IJAMI, SEDIS, SEDECO, SEDER, etc.</p>	

Tabla 11.

ETAPA I: INDICADOR 9. EXPEDICIÓN Y ÉXITO DEL TRÁMITE DEBIDO A LA ESTRATEGIA DE COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL EFECTIVA PARA FACILITAR LA OBTENCIÓN DE DOCUMENTOS DE IDENTIDAD A LAS PERSONAS MIGRANTES REPATRIADAS Y DE RETORNO

FICHA DE INDICADORES No.	9	
Tema:	Derechos humanos de las personas migrantes repatriadas y retornadas	
Proyecto:	PROMOCIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS MIGRATORIAS CON ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS	
Nombre del Indicador:	Expedición y éxito del trámite debido a la estrategia de coordinación interinstitucional efectiva para facilitar la obtención de documentos de identidad a las personas migrantes repatriadas y de retorno.	
Fórmula del indicador:	ECIE = (RMC + ACI)	
Donde:	ECIE=	Estrategia de Coordinación Interinstitucional Efectiva
	RMC=	Reglamentos y mecanismos de coordinación en operación
	ACI=	Acciones de Coordinación Interinstitucional
Notas:	<ol style="list-style-type: none"> Se entiende por una coordinación interinstitucional efectiva cuando al ir a una institución te hace más fácil el trámite en la otra institución, cundo los mecanismos están institucionalizados, asentados en acuerdos y reglamentos, hay un directorio de contactos y programas, son explícitas las obligaciones y responsabilidades, y no dependen de las relaciones interpersonales ni de la buena voluntad. Se entiende por Acciones de Coordinación Interinstitucional, aquellas en las que participaron diversas dependencias, hubo una buena canalización del caso a atender, y se logró el servicio solicitado. 	
Frecuencia de medición:	Anual.	
Unidad de medida:	No aplica.	
Tendencia:	Se cumple o no se cumple.	
Responsable de la medición:	ITESO	
Fuentes de información o medios de verificación:	Informes de actividades de dependencias. Revisión en distintas dependencias, federales, estatales o municipales. Por ejemplo: SRE, SEGOB, INAMI, INE, Registro Civil, CONAPO, SHCP, Seguro Social, Seguro Popular, etc. Gobierno de Jalisco: COEPO, Registro Civil Estatal y Municipales, IJAMI, SEDIS, SEDECO, SEDER, etc.	

Tabla 12.

ETAPA II: INDICADOR 1. EFECTIVIDAD DEL PROGRAMA SOY MÉXICO EN JALISCO: RELACIÓN ENTRE NÚMERO DE MUNICIPIOS QUE OPERAN EL PROGRAMA Y EL NÚMERO DE JALISCIENSES QUE HAN OBTENIDO SU INSCRIPCIÓN DE DOBLE NACIONALIDAD

FICHA DE INDICADOR No.	1	
Tema:	Derecho a la identidad de las personas migrantes repatriadas y retornadas	
Proyecto:	PROMOCIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS MIGRATORIAS CON ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS	
Nombre del Indicador:	Efectividad del programa Soy México en Jalisco: relación entre número de municipios que operan el programa y el número de jaliscienses que han obtenido su inscripción de doble nacionalidad.	
Fórmula del indicador:	$IEP = (MO/PDI) \times 100$	
Donde:	IEP=	Índice de efectividad del programa
	MO =	# de municipios que operan el programa durante el año en curso
	PDI =	# de personas con documento de identidad, durante ese mismo periodo.
Notas:	1. Se entiende por efectividad del programa la relación entre municipios que operan el Programa y personas que obtienen sus documentos de identidad.	
Frecuencia de medición:	Anual	
Unidad de medida:	Porcentaje	
Tendencia:	Meta esperada: 100%.	
Responsable de la medición:	ITESO	
Fuentes de información o medios de verificación:	Solicitudes de información a los Registros Civiles municipales de Jalisco.	

Tabla 13.

ETAPA II: INDICADOR 2. ÍNDICE DE EFECTIVIDAD DE PROGRAMAS Y POLÍTICAS PÚBLICAS EN JALISCO PARA EL ACCESO A DOCUMENTOS DE IDENTIDAD DE PERSONAS REPATRIADAS

FICHA DE INDICADOR No.	2	
Tema:	Derecho a la identidad de las personas migrantes repatriadas y retornadas	
Proyecto:	PROMOCIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS MIGRATORIAS CON ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS	
Nombre del Indicador:	Índice de efectividad de programas y políticas públicas en Jalisco para el acceso a documentos de identidad de personas repatriadas.	
Fórmula del indicador:	$IEPR = (1 - ABS((MRA - MR) / MR)) \times 100$	
Donde:	IEPR=	Índice de Efectividad de Programas para Repatriados
	MRA=	# de Personas Migrantes Repatriadas Atendidas
	MR=	# de Personas Migrantes Repatriadas
Notas:	<ol style="list-style-type: none"> Se entiende por Programas Específicos para Repatriados que son efectivos aquellos en los que se cuenta con presupuesto asignado, personal capacitado, con formatos y trámites sencillos, con requisitos y costos razonables, y con un registro de las solicitudes y procesos finiquitados y llevados a buen término. Se entiende por Personas Migrantes Repatriadas aquellas que ingresan al país después de haber sido detenidas por las autoridades norteamericanas y son recibidas por el Instituto Nacional de Migración en los diversos puntos de recepción de personas repatriadas en México. 	
Frecuencia de medición:	Semestral.	
Unidad de medida:	Porcentaje	
Tendencia:	Meta esperada: 100%	
Responsable de la medición:	ITESO	
Fuentes de información o medios de verificación:	Registro del INM y registros de atención de los programas relativos a nivel estatal. Revisión del acceso a los programas de las distintas dependencias, federales, estatales o municipales. Por ejemplo: SRE, SEGOB, INAMI, INE, Registro Civil, CONAPO, SHCP, Seguro Social, Seguro Popular, etc. Gobierno de Jalisco: COEPO, Registro Civil Estatal y Municipales, IJAMI, SEDIS, SEDECO, SEDER, etc.	

Tabla 14.

ETAPA II: INDICADOR 3. ÍNDICE DE PERSONAS REPATRIADAS QUE OBTUVIERON SU ACTA DE NACIMIENTO CON SU CARTA DE REPATRIACIÓN

FICHA DE INDICADOR No.	3	
Tema:	Derecho a la identidad de las personas migrantes repatriadas y retornadas	
Proyecto:	PROMOCIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS MIGRATORIAS CON ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS	
Nombre del Indicador:	Índice de personas repatriadas que obtuvieron su acta de nacimiento con su carta de repatriación.	
Fórmula del indicador:	$ICR = (PSI/PCR) \times 100$	
Donde:	ICR =	Índice de utilización de Carta de Repatriación
	PSI =	# de personas repatriadas que solicitan documento de identidad
	PCR =	# de personas que obtuvieron su documento de identidad con su carta de repatriación, durante ese mismo periodo
Notas:	1. La Carta de Repatriación es la que se entrega al momento de ser recibido por las autoridades mexicanas (INM) al ser deportado de otro país.	
Frecuencia de medición:	Anual	
Unidad de medida:	Porcentaje	
Tendencia:	Meta esperada: 100%.	
Responsable de la medición:	ITESO	
Fuentes de información o medios de verificación:	Solicitudes de información a los Registros Civiles municipales de Jalisco.	

Tabla 15.

ETAPA II: INDICADOR 4. ÍNDICE DE EFECTIVIDAD DE LAS ACCIONES DE DIFUSIÓN

FICHA DE INDICADOR No.	4	
Tema:	Derechos humanos de las personas migrantes repatriadas y retornadas	
Proyecto:	PROMOCIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS MIGRATORIAS CON ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS	
Nombre del Indicador:	Índice de efectividad de las acciones de difusión.	
Fórmula del indicador:	$IEAD = (1 - ABS(PAAD - PA/PA)) \times 100$	
Donde:	IEAD =	Índice de efectividad de las acciones de difusión.
	PA =	# de personas atendidas.
	PAAD =	# de personas atendidas que hacen referencia a las acciones de difusión de la dependencia.
Notas:	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ante la “invisibilidad” del problema, es necesario desarrollar estrategias y mecanismos para dar a conocer a la población destinataria los programas y servicios. 2. De darse, será importante plantear la relación que puede existir entre las actividades de difusión y la demanda de servicios por parte de los destinatarios. Bajo el supuesto de que a mayores materiales y actividades, habrá mayor demanda de los servicios. 	
Frecuencia de medición:	Anual	
Unidad de medida:	Porcentaje	
Tendencia:	Ascendente	
Responsable de la medición:	ITESO	
Fuentes de información o medios de verificación:	<p>Incorporar en el formato de solicitud de servicio del registro civil la pregunta sobre cómo fue que se enteró del programa y de los servicios. Se puede utilizar algún formato electrónico de encuesta.</p> <p>Revisión en distintas dependencias, federales, estatales o municipales. Por ejemplo: SRE, SEGOB, INAMI, INE, Registro Civil, CONAPO, SHCP, Seguro Social, Seguro Popular, etc. Gobierno de Jalisco: COEPO, Registro Civil Estatal y Municipales, IJAMI, SEDIS, SEDECO, SEDER, etc.</p>	

MIGRANTE CERO | JALISCO

El derecho a la identidad de las personas migrantes en retorno Jalisco

PROYECTO PROMOCIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS MIGRATORIAS
CON ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS

Instituto de Estudios y Divulgación sobre Migración (INEDIM)
Programa de Asuntos Migratorios (PRAMI) - ITESO, Universidad Jesuita de Guadalajara

Autora:

Marta Villareal

Con la colaboración de:

Sofía de la Peña
Iliana Martínez
Jefferson Pierrelus
Aldo Pérez Vega
Carolina Aguilar
Bernadette Eguía

Fotografía:

© Inés Giménez / INEDIM, ITESO. Fotografía de portada: Claire Leduc.

Diseño editorial:

Gabriela Monticelli
Taller de Sueños / contacto.taller.ds@gmail.com

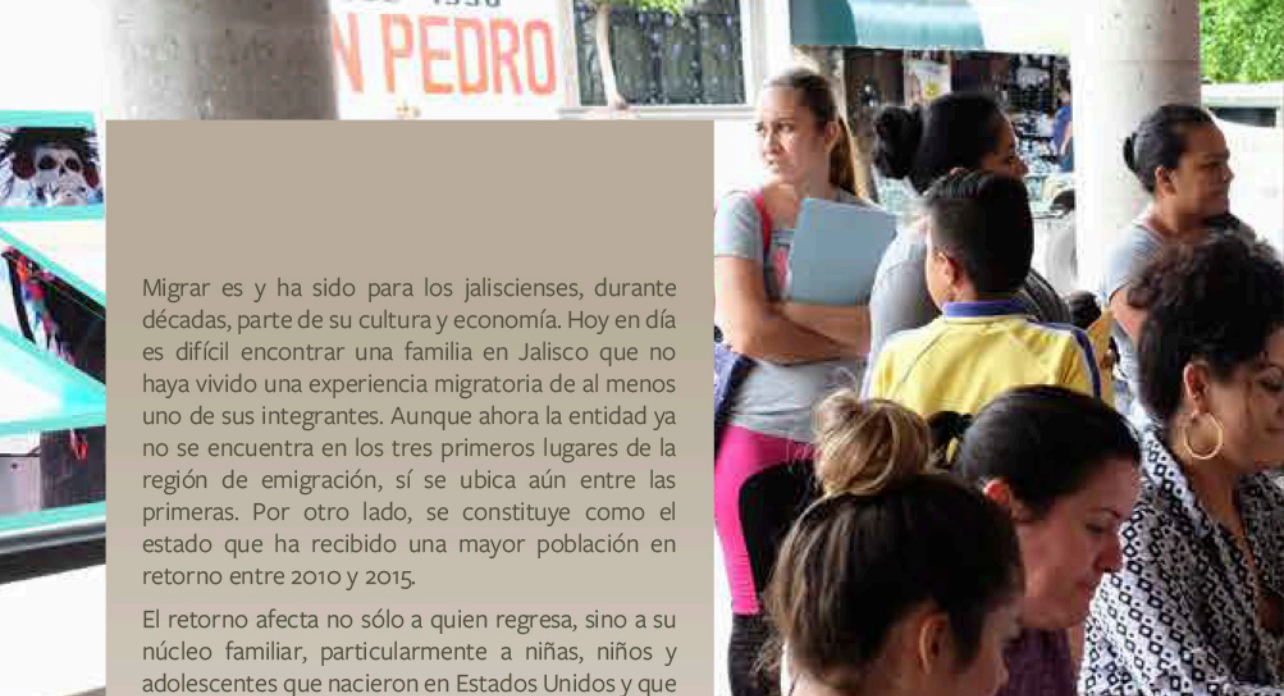
INEDIM
Mexicali 4, Int. 6. Hipódromo Condesa,
CP. 06170, Ciudad de México.
Tel (52) 55 5533-4988
contacto.inedim@gmail.com
www.estudiosdemigracion.org

D.R. © 2017 INEDIM
ISBN: 978-607-96711-5-0
Primera edición, septiembre 2017

Queda reservada la reproducción total o parcial de esta obra, siempre que se mencione la fuente y se notifique su uso al correo electrónico contacto.inedim@gmail.com

Este informe fue posible gracias al financiamiento de Ford Foundation, Oficina para México y Centroamérica.





Migrar es y ha sido para los jaliscienses, durante décadas, parte de su cultura y economía. Hoy en día es difícil encontrar una familia en Jalisco que no haya vivido una experiencia migratoria de al menos uno de sus integrantes. Aunque ahora la entidad ya no se encuentra en los tres primeros lugares de la región de emigración, sí se ubica aún entre las primeras. Por otro lado, se constituye como el estado que ha recibido una mayor población en retorno entre 2010 y 2015.

El retorno afecta no sólo a quien regresa, sino a su núcleo familiar, particularmente a niñas, niños y adolescentes que nacieron en Estados Unidos y que habrán de migrar, acompañando a sus familiares retornados o para obtener los cuidados de la familia en México. Parte de esta población, a pesar de ser hijos o hijas de mexicanos, no tienen un documento que les acredite como tales, lo que dificulta el acceso a derechos, como educación, salud, trabajo, por no tener la doble nacionalidad. La mayor parte de este flujo de personas nacidas en Estados Unidos se encuentra en México debido a que sus padres son mexicanos y han regresado a México. En 2010 el INEGI reporta que 77% [de un total de 739,000] son personas menores de 18 años.

En este contexto, el presente documento busca destacar la importancia de visibilizar el problema, generar sinergias entre sociedad civil, academia, grupos de migrantes y gobiernos para implementar políticas a nivel municipal, estatal y federal, encaminadas a garantizar el derecho a la identidad y al registro civil de las personas deportadas, repatriadas o retornadas.