INFORME DE TENDENCIAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS QUE HAN DESARROLLADO LOS GOBIERNOS DE COAHUILA, GUANAJUATO Y JALISCO EN MATERIA DE MIGRACIÓN

Consultoría realizada para el Instituto de Estudios y Divulgación sobre Migración A.C.

UNIVERSIDAD IBEROAMERICANA LEÓN
UNIVERSIDAD IBEROAMERICANA TORREÓN
ITESO Universidad Jesuita de Guadalajara 60 años
Casa del Migrante Saltillo
INEDIM INSTITUTO DE ESTUDIOS Y DIVULGACIÓN SOBRE MIGRACIÓN, A.C.

INFORME DE TENDENCIAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS QUE HAN DESARROLLADO LOS GOBIERNOS DE COAHUILA, GUANAJUATO Y JALISCO EN MATERIA DE MIGRACIÓN

Consultoría realizada para el Instituto de Estudios y Divulgación sobre Migración A.C.

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

Consultora: Norma Lorena Loeza Cortés

CONTENIDO

I. PRESENTACIÓN..... 4

II. NOTA METODOLÓGICA..... 9

III. MARCO JURÍDICO..... 15

IV. ANÁLISIS DE PROGRAMAS Y ACCIONES DESDE EL ENFOQUE DE LOS DERECHOS HUMANOS..... 27

V. RECOMENDACIONES DE POLÍTICA PÚBLICA CON ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS..... 48

VI. BIBLIOGRAFÍA..... 54

I. PRESENTACIÓN

I. PRESENTACIÓN

El análisis de políticas públicas se ha convertido en los últimos años en una de las herramientas de incidencia más importantes para grupos, organizaciones, redes y colectivos que trabajan a favor de la defensa y promoción de derechos humanos en nuestro país.

En el caso de los fenómenos asociados a la migración, las circunstancias preocupantes en la región que inciden en violaciones de los derechos de las poblaciones migrantes, han ido en aumento en los últimos años, sin que se observe una estrategia definida, amplia y/o articulada por parte de las estructuras gubernamentales a distintos niveles para hacerles frente.

Siendo responsabilidad del Estado garantizar, promover, respetar y proteger los derechos humanos de todas las personas, incluida la población migrante, cualquier violación a los mismos, evidencia la necesidad de instrumentar medidas orientadas al cumplimiento de las obligaciones mencionadas, con el objeto de corregir, reparar y garantizar su realización progresiva.

Esta problemática plenamente identificada, llevó al Instituto de Estudios y Divulgación sobre Migración A.C. (INEDIM) a desarrollar una investigación

que ha tenido por objeto la construcción de una metodología de aplicabilidad del enfoque de “seguridad para las personas migrantes” y que "al mismo tiempo" se constituya en una herramienta que permita evaluar el impacto de las políticas y programas migratorios en la seguridad de las personas migrantes en el país. Esta investigación derivó en el informe *Migrante Cero: Una propuesta de construcción de indicadores para las personas migrantes,* publicada en 2016. Los resultados de este informe indicaron la necesidad de promover la generación y desagregación de datos oficiales para definir si las personas migrantes tienen acceso efectivo a sus derechos.

Así, en seguimiento al informe Migrante Cero, se inició un nuevo proyecto que pretende desarrollar una metodología que permita definir si algunas políticas públicas y programas locales son inclusivos para las personas migrantes y favorecen su seguridad. Para ello se ha impulsado la generación de un diagnóstico de las políticas y programas existentes en cada una de las entidades participantes del proyecto y la aplicabilidad de la metodología desarrollada en el informe Migrante Cero a nivel local.

Con el objetivo de identificar el estado de avance de las medidas orientadas a atender el tema de la migración, se han sumado instituciones de reconocido prestigio de tres entidades del país (Casa del Migrante Saltillo y la Ibero Torreón en Coahuila, la Ibero León en Guanajuato y el ITESO en Jalisco), entidades evaluadas en el informe Migrante Cero. En la actual fase, se promueve

el desarrollo de capacidades institucionales de los socios del proyecto a fin de evaluar y monitorear los programas y políticas públicas que se desarrollan en sus contextos locales a favor de las personas migrantes.

Acorde a lo expuesto, se realizaron análisis de las acciones, programas y políticas púbicas en las tres entidades mencionadas, que tienen un contexto migratorio complejo, tanto por el hecho de ser estados expulsores, como por estar en las rutas de paso de quienes migran desde otros continentes además de Centro y Sudamérica.

Ello requirió explorar problemáticas particulares en cada estado, así como definir problemas concretos para analizar el modo en que los gobiernos estatales y municipales incluso, les están haciendo frente. También requirió de estrategias metodológicas y herramientas de análisis diferentes para cada una de las organizaciones que realizaron el estudio en los tres estados. Ello muestra una primera consideración importante: la complejidad del problema no ha permitido que se diseñen estrategias con el mismo nivel de centralidad en el tema de las violaciones a los derechos de las personas migrantes, por lo que cada caso reviste de condiciones particulares, que no han sido abordadas de manera transversal, integral, ni con el mismo grado de elaboración en el diagnóstico y diseño de propuestas de acción por parte de los gobiernos.

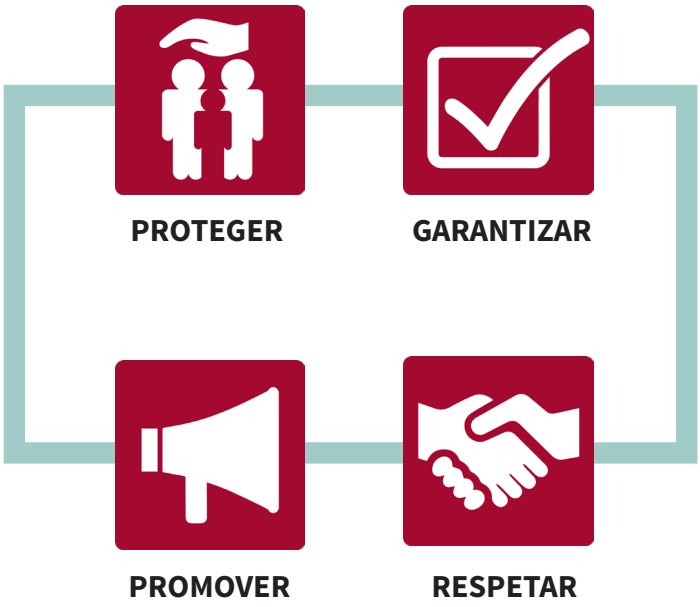
Es por ello que el presente informe, recoge los hallazgos más importantes de los estudios elaborados por Frontera con Justicia A.C y la Universidad Iberoamericana en Coahuila, el Programa de Asuntos Migratorios (PRAMI) del ITESO en Jalisco y la Universidad Iberoamericana en Guanajuato. Esta recopilación está orientada a elaborar recomendaciones a las entidades, para avanzar en el diseño de políticas públicas que con enfoque de derechos humanos, les permitan cumplir con las obligaciones constitucionales en la materia.

II. NOTA METODOLÓGICA

II. NOTA METODOLÓGICA

Como ya se ha comentado en la presentación, cada de una de las instancias que realizó la investigación en sus estados, desarrolló estrategias de análisis y metodológicas particulares. Lo estudios realizados se enfocaron en el ámbito local, tanto en la delimitación de las problemáticas identificadas, como en el análisis de las responsabilidades de entidades y municipios. Sin embargo, siempre estuvo como antecedente el estudio "Migrante Cero: Una propuesta de indicadores de seguridad para las personas migrantes" elaborado por el INEDIM en el 2012.

Para los fines de este documento, que tiene como propósito evidenciar aquellos hallazgos que sean de utilidad para el diseño, implementación, presupuestación y evaluación desde un enfoque de derechos, se valoró el grado de avance en el proceso de instrumentación efectiva en acciones y medidas para cumplir con las obligaciones de proteger, respetar, promover y garantizar todos los derechos para todas las personas que habitan y transitan en el territorio nacional.



De acuerdo a los instrumentos internacionales, cada una de estas obligaciones tiene atributos específicos y demanda de acciones concretas.

En este caso, la obligación de garantizar[1] está directamente vinculada a procesos fundamentales de armonización legislativa y diseño de acciones, programas y políticas públicas.

1 Garantizar: Adoptar medidas legislativas, de política pública, administrativas, presupuestales, para garantizar que todos los derechos pueden ser disfrutados por todas las personas. Observación General No. 20 . Comité DESC.

Adecuación legislativa y normativa

Diseño e implementación de acciones, programas y políticas públicas

Elaborar propuestas de presupuestos con enfoque de igualdad, no discriminación, progresividad, transversalidad y máximo uso de recursos disponibles

Estas obligaciones competen íntegramente al Estado mexicano, sin embargo, en materia migratoria, hay diferentes responsabilidades y competencias en el orden federal, local o municipal. Para ello el Programa Especial de Migración 2014-2018 (PEM) establece pautas de planeación de acciones con carácter transversal y multisectorial.

Para efectos de este trabajo, se revisaron los informes elaborados buscando los elementos que permitan identificar las acciones que se podrían proponer en materia de garantía de los derechos de las poblaciones en migración o retorno, específicamente en el ámbito de lo local en los tres estados: Jalisco, Coahuila y Guanajuato.

Aunado a ello, también se identificaron cuáles podrán ser las sugerencias en el marco del proceso de diseño, implementación, presupuestación y evaluación de políticas, acciones y programas, todas ellas acciones directamente relacionadas con la obligación de garantizar derechos humanos.

Con esta estrategia, se analizaron los hallazgos en estos tres rubros a la par que se comparan con el grado de elaboración que aportan dentro del proceso mismo de elaboración de políticas públicas.

Para sistematizar esta propuesta de análisis, se elaboró una matriz para clasificar los hallazgos y enfocar en el análisis las propuestas por desarrollar en materia de política pública.

El aparato crítico parte de verificar cómo operan los programas y acciones analizados por los socios del INEDIM en cada una de las entidades, considerando los siguientes aspectos.

1. Adecuación legislativa: verificar si hay armonización entre los ordenamientos federales y locales.
2. Diseño de programas o acciones: verificar si el diseño parte de un diagnóstico que identifique los elementos del enfoque de derechos humanos:

igualdad y no discriminación, transversalidad, progresividad, adaptabilidad y calidad.

3. Verificar que la información sea consistente para poder evaluar las acciones y aplicar los indicadores diseñados a partir del estudio Migrante Cero elaborado por INEDIM en 2012.

La información se ordenó por estado, debido a que cada grupo se enfocó a derechos y grupos de población diferentes, aun teniendo como hilo conductor el tema de la migración.

Debido a que la calidad y la consistencia de la información proporcionada por las instancias fue desigual, no en todos los casos se pudieron analizar temas como el del diseño y presupuesto. Sin embargo, eso también es materia para recomendaciones al respecto.

Al final se enuncian dichas recomendaciones que en materia de política pública son generales al tema de la migración y de la política pública con enfoque derechos humanos.

III. MARCO JURÍDICO

III. MARCO JURÍDICO

El Derecho Internacional de los Derechos Humanos ha clasificado las obligaciones de los Estados en distintos rubros. Una de esas clasificaciones las divide en cuatro obligaciones: promover, respetar, proteger y garantizar. Dichas obligaciones fueron incorporadas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) en la reforma al artículo 1º, en el mes de junio de 2011. Es por ello que uno de los primeros pasos para analizar las políticas públicas, programas y/o acciones con perspectiva de derechos, es analizar qué tanto podría haber avanzado el Estado en el cumplimiento de estas obligaciones, que son desde la reforma mencionada un deber constitucional ineludible.

La observancia del mandato de reforma de 2011, por otra parte, implica el emprendimiento de acciones que permitan el diseño de políticas públicas efectivas en el cumplimiento de sus obligaciones. En este sentido se hace necesario, en primer lugar, avanzar en el proceso de armonización legislativa a fin de que todos los niveles de gobierno tengan claras sus atribuciones y responsabilida-

des en la materia; en segundo término, adecuar marcos normativos y reglas de operación para el diseño, implementación, presupuestación y evaluación de políticas, programas y acciones orientadas a generar las condiciones que permitan avanzar hacia la universalidad; en tercer término, los mecanismos que permitan hacer exigible el derecho y finalmente, la elaboración de indicadores que permitan evaluar la acción del gobierno con base en resultados medibles. Sin embargo, el proceso de armonizar los ordenamientos jurídicos a nivel federal, local y municipal está todavía cursando un proceso en donde no todos los temas han alcanzado el mismo nivel de centralidad en el debate legislativo, tanto a nivel federal como local.

Ello no elude las responsabilidades de gobiernos tanto locales como municipales, ya que de su actuar depende la garantía y protección específica de los derechos de las personas que habitan o transitan por sus territorios. Además, también son responsables de la colaboración, instrumentación y articulación de medidas administrativas que contribuyan a la plena realización de lo que especifica el marco jurídico internacional y federal.

En el caso del tema migratorio, la diversidad de temas asociados a él, no permite que se tenga el mismo grado de avance en el debate sobre migración de manera integral, ello debido en parte, a la complejidad del fenómeno que obliga a discusiones sobre derechos específicos y poblaciones que al final derivan en estrategias seccionadas.

Ello es más que evidente cuando se realiza un análisis jurídico de cómo se han construido a nivel local las disposiciones de orden federal. Por este motivo, y con fines de la elaboración del presente documento, es importante señalar que en cada caso fue necesario identificar un marco jurídico diferente, que implica retos distintos de armonización y reforma. Sin embargo, teniendo en mente que el objetivo de las investigaciones no era el análisis desde lo jurídico, es importante señalar que, de manera general, las condiciones encontradas que impactan en la respuesta de los gobiernos locales para diseñar estrategias de atención a la población migrante y/o retornada.

Un primer hallazgo evidente es que, en la implementación, el PEM 2014- 2016 no ha logrado ser una herramienta para lograr la transversalidad y la coordinación multisectorial e intergubernamental, como pretendía

Con este propósito, se señalarán algunos de los elementos generales que fueron identificados por los socios de INEDIM en cada caso en particular y que son relevantes para hacer recomendaciones de política pública.

A) GUANAJUATO[2]

La investigación se centró específicamente en el estudio del proceso de retorno asistido y de repatriación de los niñas, niños y adolescentes migrantes, analizando principalmente lo relativo a la garantía del derecho a la libertad y la seguridad de las personas menores de 18 años no acompañadas, transmigrantes, extranjeras detenidas y alojadas en territorio mexicano, y por otro lado de las personas menores de 18 años no acompañadas mexicanas repatriadas desde EE.UU.

El análisis del tema implica revisar el marco normativo del tema migratorio, pero además de ello, la investigación también incluyó el marco jurídico que protege los derechos de niñas, niños y adolescentes.

Los instrumentos legislativos revisados fueron los siguientes:

2 Análisis derivado del Informe: Universidad Iberoamericana de León, ***Políticas migratorias hacia los niños, niñas y adolescentes migrantes repatriados y en retorno asistido en el estado de Guanajuato.*** Documento de trabajo.

Instrumentos Federales

- Ley de Migración y su Reglamento
- Ley General de Población y su reglamento
- Ley General de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes y su reglamento

Instrumentos Locales

- Ley para la Protección y Atención del Migrante y sus Familias del Estado de Guanajuato (LAMFG)
- Ley General de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes y su reglamento

El análisis realizado señala diferencias entre conceptos y definiciones entre un instrumento y otro. Es decir que los documentos no están armonizados entre sí, lo que deriva en la dificultad de asignar responsabilidades específicas a entes públicos, tanto a nivel federal como estatal. Tampoco permite una adecuada coordinación interinstitucional para atender las complejas variables del problema.

Siendo la adecuación legislativa una condición indispensable para que el Estado cumpla con la obligación de garantizar derechos a las poblaciones migrantes, se puede afirmar que aunque existan los instrumentos, en la práctica la diferencia entre enfoques y conceptos generan confusiones y desarticulación entre los entes obligados de diseñar, presupuestar, implementar y evaluar po-

líticas, programas y acciones para atender la problemática, lo que finalmente se traduce en un obstáculo para el acceso a los derechos de las y los menores de 18 años, mexicanos y extranjeros que están en una situación grave de vulnerabilidad y discriminación debido a su situación migratoria.

En este sentido, hay que considerar que a partir de la Reforma Constitucional de 2011 se establecen las obligaciones en derechos humanos para el Estado Mexicano como un criterio imperativo, todas las autoridades y los órdenes de gobierno tendrían que hacer un examen permanente de las implicaciones de la aplicación de los marcos jurídicos que se traducen en violación derechos.[3]

Tanto el gobierno federal como el gobierno del estado de Guanajuato, tendrían que avanzar en cumplir este mandato y con sus obligaciones en la materia, además de mejorar los procesos de implementación de acciones concretas.

3 CONAPRED, ***Fundamentos de Armonización legislativa con enfoque antidiscriminatorio,*** Col. Legislar Sin Discriminatorio, Tomo I, Consejo Nacional para Prevenir y Eliminar la Discriminación, México, 2013, pp.28

B) JALISCO[4]

Los socios de INEDIM en Jalisco se centraron en un solo derecho, el derecho a la identidad de la población migrante a nivel local. La delimitación tan concreta del estudio permite que la revisión en términos jurídicos se refiera al fundamento de una sola acción: el registro de la población migrante, tanto mexicana como extranjera.

Los documentos revisados fueron los siguientes:

Instrumentos Internacionales

- Declaración Universal de Derechos Humanos
- Convención sobre los Derechos del Niño
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
- Convención Americana de los Derechos Humanos

Instrumentos Federales

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Ley de Migración
- Ley General de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes
- Ley de Nacionalidad y su Reglamento
- Ley General de Población

Instrumentos Locales

- Constitución Política del Estado de Jalisco
- Ley de Protección y Atención de los Migrantes en el Estado de Jalisco
- Ley del Registro Civil del Estado de Jalisco
- Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes ene el Estado de Jalisco

4 Análisis derivado del Informe: Programa de Asuntos Migratorios (PRAMI), ITESO, *El Derecho a la Identidad de las personas migrantes en Estado De Jalisco.* Documento de trabajo.

La revisión realizada, señala la ausencia de una normatividad específica que materialice en México el reconocimiento de una persona mexicana nacida en el exterior y cuyo nacimiento no fue registrado o inscrito en el Consulado Mexicano correspondiente.

> *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.*[5]

El ejercicio es ilustrativo de una de las líneas generales del presente informe: aun tratándose de las condiciones en que se atiende la garantía de un derecho, existen huecos legislativos que inciden en el diseño de acciones específicas de gestión y atención.

En este caso, no hay contradicciones entre conceptos, hay ausencia de normativa, lo que se traduce en la violación del derecho a la identidad y nacionalidad; además de constituir un trato diferenciado y por lo tanto discriminatorio, entre las poblaciones mexicanas nacidas en territorio nacional y las nacidas en el extranjero.

5 Programa de Asuntos Migratorios (PRAMI), ITESO, ***El Derecho a la Identidad de las personas migrantes en Estado De Jalisco,*** p. 28. Documento de trabajo.

C) COAHUILA[6]

En el caso de Coahuila, se analizaron los instrumentos normativos relativos a tres derechos, el derecho a la vida, derecho a la libertad y seguridad y el derecho a no ser torturado, ni recibir tratos crueles, inhumanos o degradantes.

Los instrumentos revisados para la elaboración del informe, son los siguientes:

Instrumentos Internacionales	Instrumentos Federales	Instrumentos Locales
Declaración Universal de Derechos Humanos	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza
Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) y Protocolo Facultativo	Ley de Migración	Ley de la Comisión de los Derechos Humanos del Estado de Coahuila de Zaragoza
Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y Protocolo Facultativo	Ley General de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes	Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Coahuila de Zaragoza
Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares		Ley del Sistema Estatal para la Garantía de los Derechos humanos de Niños y Niñas del Estado de Coahuila de Zaragoza
Declaración de los Derechos y Deberes del Hombre		Ley de Víctimas para el Estado de Coahuila de Zaragoza
Convención Americana sobre Derechos Humanos		Ley para la Declaración de Ausencia por Desaparición de Personas del Estado de Coahuila de Zaragoza
Declaración sobre la Protección de Todas las Personas contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes		Ley de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales para el estado de Coahuila de Zaragoza

6 Análisis derivado del Informe: Casa del Migrante Satillo A.C, Universidad Iberoamericana Torreón, Frontera con Justicia A.C, ***Promoción de políticas públicas migratorias con enfoque de derechos humanos en el Estado de Coahuila,*** Documento de trabajo.

A partir del análisis realizado por las y los socios de INEDIM, se considera que el grado de avance por parte del Estado de Coahuila es satisfactorio en materia de armonización legislativa:

> *"Coahuila se ha caracterizado como una de las entidades federativas que ha ido a la vanguardia en avances y armonización en materia legislativa, primordialmente en materia de protección y garantía de derechos humanos."* [7]

Esta afirmación refuerza la idea de que no en todos los casos, ni en el mismo nivel de avance y centralidad se han abordado los diferentes temas asociados al fenómeno migratorio. En el caso de Coahuila, y en específico sobre los derechos analizados, existen cláusulas específicas que incluyen la instrumentación de medidas específicas para cumplir con las obligaciones del Estado en la materia.

Para las y los socios de INEDIM las fallas en el cumplimiento de las obligaciones en la materia, provienen del ámbito de la operación y gestión a niveles estatales y municipales.

7 Casa del Migrante Satillo A.C, Universidad Iberoamericana Torreón, Frontera con Justicia A.C, ***Promoción de políticas públicas migratorias con enfoque de derechos humanos en el Estado de Coahuila,*** Documento de trabajo.

> *"Los esfuerzos del Ejecutivo del estado por armonizar el marco normativo con los estándares internacionales han quedado plasmados en la norma con un enfoque progresista y garantista en tema de derechos humanos, sin embargo, las autoridades municipales y estatales en Coahuila desconocen la obligación que tienen de informar a las personas migrantes -u omiten hacerlo- sobre los derechos que poseen colocándoles en un alto grado de vulnerabilidad."* [8]

El informe apunta a uno de los temas centrales en materia de evaluación de políticas, programas y acciones con enfoque de derechos humanos: pasar de los principios generales a los compromisos exigibles. Los estados se ven en dificultades al instrumentar las medidas, generando una brecha de implementación que no siempre logra ser superada solamente con la acción de la armonización legislativa.

Ello se hace más evidente cuando se revisan las acciones programas y políticas con enfoque de derechos humanos.

8 *Ibídem.*

IV. ANÁLISIS DE PROGRAMAS Y ACCIONES DESDE EL ENFOQUE DE LOS DERECHOS HUMANOS

IV. ANÁLISIS DE PROGRAMAS Y ACCIONES DESDE EL ENFOQUE DE LOS DERECHOS HUMANOS

El propósito principal de la elaboración de los estudios que componen el contenido del presente informe, es el análisis de las políticas públicas, acciones y/o programas que se ha desarrollado a nivel local para atender la problemática migratoria, teniendo como eje de análisis el cumplimiento de obligaciones relativas a derechos específicos.

Como ya se ha mencionado en el apartado metodológico, una primera dificultad es el distinto nivel de elaboración y análisis del diseño de acciones. No en todos los casos se puede hablar de política pública, los equipos analizaron programas y/o acciones específicas, no siempre vinculadas a una política pública migratoria de manera evidente y/o armonizada. En atención a ello, es importante centrar el análisis a partir de algunas consideraciones específicas.

En primer lugar, hay que definir qué es una política pública, una acción y un programa. No todo lo que desarrollan los gobiernos puede considerarse política pública y esa es una discusión no sólo académica, sino también presente entre quienes diseñan, implementan y evalúan las propias políticas públicas.

En términos generales, una política pública es la intervención deliberada del Estado para corregir o modificar una situación social o económica que ha sido identificada como problema público.[9]

Sin embargo, no todas las acciones o intervenciones de los gobiernos pueden ser consideradas como políticas públicas. Para ello, es preciso que sean formuladas desde los órganos ejecutivos o representativos del Estado, y tener como objetivo cambiar el curso de una situación planeando una estrategia que considere regulaciones normativas, recursos materiales y presupuestarios del sector público y en un horizonte de tiempo definido.[10]

Desde esta perspectiva es claro que el Estado mexicano, sí considera a la migración como un problema público, desarrollando un marco normativo que define atribuciones a instancias específicas. Sin embargo, esta definición ya no es tan clara cuando se trata de instancias locales.

Lo local está inscrito en dinámicas regionales, que corresponden a administraciones y gobiernos con distintos niveles de intervención. Ello es muy evidente en el análisis migratorio, sobre todo si tomamos en cuenta la dificultad de dimensionar las necesidades de la población que está en movimiento y los

9 Merino Mauricio, ***Políticas Públicas. Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos,*** Centro de Investigación y Docencia Económica, (CIDE), México, 2013, p.17.

10 Ibídem.

diferentes derechos que es preciso garantizar en cada caso. Es por ello que en la solución de problemas públicos que trascienden lo local y regional, la responsabilidad debería ser articulada y concurrente.[11] Ya hemos hablado de lo establecido en el PEM 2014-2018 y de cómo esta articulación no es evidente. Ello se debe entre otras cosas a una brecha entre la legislación, el diseño y la implementación que no contempla los procesos de gestión a diferentes niveles de responsabilidad ni las herramientas para hacerlos compatibles.

Los estados que se analizaron, han implementado – de acuerdo con los trabajos desarrollados por los socios de INEDIM- programas y acciones, en algunos casos, vinculados a la política pública nacional. La clasificación obedece a considerar que responden al diseño de planes locales y que contemplan objetivos concretos, o la operación de procedimientos específicos.

Si bien los planes, programas o acciones no son en sí mismos una política pública, sí son una condición necesaria para accionar el desarrollo a nivel local y regional.[12] Es decir que lo ideal es que hayan sido planeadas, diseñadas e implementadas de manera coherente y armónica con la política pública de Estado – como es el PEM 2014-2018- que las utiliza como herramienta para mejorar las condiciones de vida de poblaciones específicas, en este caso, de las

11 J. Emilio Graglia, ***Políticas públicas para el desarrollo local y regional,*** Asociación Civil Estudios Populares (ACEP), Konrad Adenauer Stiftung, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina, 2014, p. 52.

12 Ibídem. p.50

que viven vulnerabilidad y discriminación a causa de su situación migratoria. A ésta reflexión acerca de la naturaleza de los programas y acciones analizadas hay que agregar una segunda: el que hayan sido creados con enfoque de derechos humanos en su diseño, planeación, programación, presupuestación y evaluación.

El enfoque de derechos humanos está directamente ligado a las obligaciones del Estado, especificadas directamente por mandato constitucional a partir de la reforma de 2011.

Sin embargo, para un análisis de esta naturaleza, se requiere información consistente de las diferentes etapas del ciclo de la política pública. En la práctica, las y los investigadores, socios de INEDIM, refieren que la información no siempre estuvo disponible y a pesar de haber recurrido a las solicitudes de información pública, no en todos los casos era útil para un examen más amplio. Sin embargo, sí existen evidencias de hallazgos que pueden ser útiles para hacer recomendaciones específicas en materia de política pública.

A) GUANAJUATO

En el caso de Guanajuato, la investigación se centró en el análisis de dos programas: la Coordinación de Atención del Migrante y sus Familias y los Oficiales de Protección a la Infancia (OPI).

En el primer caso, se trata de un programa que depende del Instituto Estatal de Atención al Migrante y sus Familias del Estado de Guanajuato, que consiste en brindar los siguientes tipos de apoyo:

- *Repatriación de menores, incluyendo el pago de los gastos inherentes de alguno o algunos familiares, así como del menor, por concepto de viáticos y transporte para tal fin, de ida y vuelta de su lugar de origen: Es el proceso mediante el cual, el gobierno mexicano solicita apoyo del gobierno de Estados Unidos de América o de cualquier otro país, para el traslado seguro de un menor que así lo requiera, por haber sido sustraído por alguno de los progenitores sin el permiso del otro, y/o al encontrarse en custodia del gobierno de aquel país por proceso judicial abierto en contra de alguno de los padres.*
- *Repatriación de personas enfermas, incluyendo el pago de los gastos inherentes de alguno o algunos familiares, así como de la persona enferma, por concepto de viáticos y transporte para tal fin, de ida y vuelta de*

su lugar de origen: es el apoyo que se les proporciona para los enfermos que requieren atención especial durante el trayecto y arribo al estado a fin de tener la continuidad requerida en un tratamiento especializado.

- *Repatriación de migrantes. – Consiste en apoyar el traslado de connacionales migrantes al estado de Guanajuato, desde el lugar donde se encuentren durante el trayecto desde la comunidad de origen en el estado de Guanajuato, hasta el lugar de destino, independiente de las causas por las que deseen ser repatriados y soliciten apoyo para ser repatriados a su entidad de origen dentro del territorio nacional.*[13]

El equipo refiere que encuentran, desde el encuadre institucional, hasta el propio diseño del programa, falta de claridad en la asignación de responsabilidades y atribuciones derivadas de los marcos jurídicos tanto estatal como federal y por tanto, falta de coordinación entre entidades de distintos niveles de gobierno.

En este caso en particular, se refiere también falta de información, ya que no se tuvo acceso a algún documento rector del programa. Ello no permite hacer un análisis más detallado acerca del diseño, ni tampoco en específico de la manera en que se inserta el apoyo a las niñas, niños y adolescentes, sobre todo en la garantía específica de los derechos de libertad y la seguridad.

13 Universidad Iberoamericana de León, ***Políticas migratorias hacia los niños, niñas y adolescentes migrantes repatriados y en retorno asistido en el estado de Guanajuato.*** Documento de trabajo.

El segundo programa analizado son los Oficiales de Protección a la Infancia (OPI) que dependen del Instituto Nacional de Migración. El objetivo de esta figura es "garantizar el respeto a los derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes migrantes (NNAM) en especial de los no acompañados." [14]

La investigación refiere una serie de problemas que no permiten hacer un análisis consistente con la información disponible: asuntos como la falta de documentos rectores o la competencia entre instancias del nivel federal y local, los lleva a indagar acerca de la participación de otras instancias como el Sistema DIF nacional y estatal.

Sin embargo, sí hay elementos dignos de destacarse a partir de los hallazgos de la investigación. En primer término, se hace evidente que a diferencia de otros grupos y poblaciones vinculadas al fenómeno migratorio, las niñas y niños y adolescentes son visibles tanto en las políticas y programas como en el presupuesto. Esta primera consideración es importante, porque quiere decir que el estado considera esta situación como grave y urgente de atender. Sin embargo, la falta de información y de coordinación en las diferentes instancias indica que puede ser un objetivo importante de la estrategia a nivel federal, pero no considera las particularidades regionales en cada caso.

14 Ibídem, p. 34

Esta política a nivel estatal se diluye en programas acciones no vinculadas que no resultan suficientes para garantizar los derechos de la población a la que van dirigidas, en esta caso las niñas, niños y adolescentes migrantes, repatriados y en retorno asistido.

Ello permite afirmar que, en términos de progresividad o de máximo uso de recursos disponibles, que no se visibiliza con exactitud cuánto es lo que se destina a la atención de esta población y de qué otra manera cubren otros derechos básicos, o cómo están diseñadas las acciones de otros programas vinculadas con ellos.

El diagnóstico elaborado también evidencia la falta de información, un requisito de transparencia básico para evaluar la política pública con enfoque derechos y preocupantemente ausente en los casos analizados.

Finalmente, el equipo propone una serie de recomendaciones derivadas de su análisis que es importante retomar:

1. *Proyectar una política pública migratoria integral en México, con enfoque de derechos, para proteger y garantizar la seguridad humana de niñas, niños y adolescentes migrantes extranjeros y mexicanos, sin distinción, siguiendo los principios y derechos humanos a través de tres líneas de acción:*

- *Protección integral del NNA migrante para garantizar su pleno desarrollo y el ejercicio de todas sus capacidades en un ambiente sano y armonioso.*
- *Determinar su calidad migratoria, o detectar si hay elementos para su reconocimiento de solicitante de asilo o refugio, o de condición de asilado o de refugiado, o bien ser sujeto para recibir protección internacional bajo un procedimiento ajustado al NNA.*
- *Valorar el Interés Superior del Niño o de la Niña antes de ser entregados a sus familiares o países de origen.*
- *Promover su inclusión social e integración a una comunidad o familia para procurar un desenvolvimiento pleno.*

2. *Establecer un programa de política pública nacional, en el que los tres niveles de gobierno se coordinen y establezcan mecanismos precisos para proteger y garantizar los derechos humanos de los NNA migrantes, específicamente el derecho a la libertad y a la seguridad, durante el proceso de repatriación y de retorno asistido, en el que se tenga evidencia de una declaración formal en la que conste el Interés Superior del Niño o de la Niña para cada caso en particular.*

3. *Generar una base datos pública en la que se conozca no solamente los eventos de repatriación o los eventos de retorno asistido, sino cuáles son las necesidades de niñas, niños y adolescentes migrantes nacionales y extranjeros, así cómo que todo el procedimiento de repatriación y de retorno asistido pueda ser monitoreado por las organizaciones de la so-*

ciedad civil, y de ese modo evitar que NNA migrantes sean procesados con opacidad y sin las adecuadas garantías del proceso, a la vez que generamos información relevante para la orientación y evaluación de políticas públicas migratorias en Guanajuato.

4. *Impulsar las reformas legales en Guanajuato que reconozcan e incorporen a la población de niñas, niños y adolescentes migrantes y extranjeros.*
5. *Establecer un programa de política pública en el estado de Guanajuato en el que se atienda de manera decidida y sin titubeos a NNA migrantes extranjeros, en los mismos términos que a NNA migrantes guanajuatenses.*
6. *Promover entre las autoridades guanajuatenses, principalmente la Procuraduría de Justicia del Estado de Guanajuato (PJEG) la puesta al día de sus bases de datos para visibilizar NNA migrantes que se encuentren como sujetos activos o sujetos pasivos de los delitos cometidos en Guanajuato.*
7. *Establecer una estrategia de capacitación y de implementación de protocolos de atención y protección de NNA migrantes en el Sistema Estatal DIF y los Sistemas Municipales DIF del Estado de Guanajuato, a la vez que se implementan protocolos y manuales de operación en la gestión de los procesos de repatriación.*
8. *Fortalecer las capacidades de los OPI's en la Delegación del INM de Guanajuato, a través de la apropiación de protocolos y manuales de atención a NNA migrantes en el proceso de retorno asistido.*

9. *Impulsar una coordinación interinstitucional más eficaz en Guanajuato entre autoridades de los tres niveles de gobierno y miembros de la sociedad civil para mejorar la protección y la atención de NNA migrantes extranjeros y guanajuatenses, específicamente mediante la elaboración de un diagrama de flujo entre todas las instituciones involucradas para la atención prioritaria de NNA migrantes nacionales y extranjeros.*[15]

15 Ibídem, pp. 112, 113

B) JALISCO

La investigación desarrollada en el estado de Jalisco, se enfocó a un solo proceso: la obtención de documentos que garanticen el derecho a la identidad para las personas migrantes, en retorno o con doble nacionalidad.

Este trámite de obtención de acta de nacimiento está directamente vinculado al derecho a la identidad, por lo que no se trata de una política pública en sí misma, sino de una acción específica orientada a garantizar – en este caso- un derecho fundamental.

Los contenidos del derecho a la identidad, refieren en primer término la importancia de garantizar este derecho en su dimensión jurídica, de manera integral, y de identificar a la instancia responsable, que en este caso, es el registro civil:

> *"[El derecho a la identidad] 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." [16]

Como ya se ha señalado en el apartado dedicado al marco jurídico, el principal obstáculo es normativo, lo que genera confusiones en los diferentes niveles de intervención. En el caso de las personas nacidas en el extranjero, el costo por la traducción y el apostillamiento, contravienen la condición de gratuidad, un principio básico de universalidad, presente en toda la legislación de derechos humanos a nivel internacional, nacional y local y que es un componente específico del derecho.

La investigación también refiere otras problemáticas administrativas correlacionadas, como el subregistro o la falta de capacitación de las personas servidoras públicas en distintos niveles de las estrategias.

El derecho a la identidad -del mismo modo que el de la igualdad y la no discriminación- son derechos instrumentales que posibilitan el acceso a muchos otros derechos. Ambos tienen contenidos específicos para su instrumentación, siendo el de la universalidad un componente indispensable, porque debería asegurar la igualdad de trato y el acceso para todas las personas.

16 Programa de Asuntos Migratorios (PRAMI), ITESO, ***El Derecho a la Identidad de las personas migrantes en Estado De Jalisco,*** documento de trabajo. p.16.

Esta condición en la práctica se diluye entre trámites diferenciados, un protocolo específico y la falta de conocimiento de las autoridades responsables.

Los socios de INEDIM elaboran una serie de recomendaciones para mejorar los procesos analizados que se enuncian a continuación.

1. *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; 1ª. Comisión Interinstitucional de Género y Migración de Jalisco; la Comisión Interinstitucional para los Migrantes IJAMI.*
2. *Para ello recomendamos a la sociedad civil, 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 el 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.*
3. *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 su normativa 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.

4. *Impulsar la implementación del programa Soy México en Jalisco, a través de: lanzamiento de una campaña, con participación de 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.*
5. *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 posteridad. Incluir en estos mismos la propuesta de exención de pago de derechos por el concepto de inscripción de nacimiento corrido en el extranjero y la expedición de la primera acta.*
6. *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.*

7. *Diseñar una metodología de intervención con sociedad civil que sea factible de impartirse en sesiones breves en las comunidades de interés y fomente la apropiación de esta población de su derecho a la identidad y les proporcione herramientas para exigirlo.*

8. *Dar seguimiento a las propuestas que se están generando dentro de Programa Somos Mexicanos, ya que el tema de acceso a la identidad es uno que se ha esto abordando, desde las y los responsables del INM y SRE a nivel estatal y federal.*[17]

17 Programa de Asuntos Migratorios (PRAMI), ITESO, ***El Derecho a la Identidad de las personas migrantes en Estado De Jalisco,*** documento de trabajo. p.32

C) COAHUILA

Los resultados de la investigación expresan que en el caso de los derechos a la vida y la libertad, a la seguridad, y a no ser sometido a tratos crueles, degradantes y/o tortura enfocado en personas migrantes en el estado de Coahuila, hay avances significativos, sin embargo, también identifica algunas carencias por lo que después de la investigación documental y de campo, elabora las siguientes recomendaciones a instancias específicas.

Al Estado de Coahuila de Zaragoza

1. *Capacitar a los funcionarios públicos que presten el servicio de atención directa a migrantes, por ser el contacto primario para activar los medios de protección y garantía de los derechos humanos. Son estos funcionarios quienes facilitan o no el acceso a los derechos básicos de las personas en tránsito por el estado de Coahuila.*
2. *Generar protocolos de actuación eficientes en la prestación de los servicios de la defensoría pública del estado para la población migrante, ya que esto permitiría no solo el acceso a la justicia a las personas migrantes, sino que sería efectiva y de calidad.*
3. *Continuar con los trabajos de colaboración (mesas de trabajo) entre sociedad civil y las instituciones del estado de Coahuila, ya que esto facilita de manera directa y positiva el acceso de las personas migrantes en su tránsito por Coahuila a sus derechos sin ser obstaculizados por los mis-*

mos funcionarios y tener un acompañamiento en los procesos por parte de defensores y defensoras de derechos humanos.

4. *A la Unidad de Derechos Humanos del Ejecutivo, fortalecer las campañas de difusión dirigidas a la población para sensibilización sobre los derechos de los migrantes.*
5. *Fortalecer las capacitaciones a los cuerpos policiacos a nivel municipal y estatal en normas de conducta en la detención de personas migrantes.*

A la Comisión Ejecutiva Estatal de Atención a Víctimas

1. *Generar la apertura y operación de la Unidad de Atención a Víctimas en la zona norte del estado (Piedras Negras y Ciudad Acuña) por ser puntos estratégicos en la ruta migratoria.*
2. *Se incita a la CEAV a la culminación de protocolos de actuación en atención integral a personas migrantes.*
3. *Continuar con el fortalecimiento de convenios de colaboración interinstitucionales entre las autoridades en las que transversalmente sean competentes en la protección y garantía de los derechos humanos de los migrantes.*
4. *Certificar al personal de la Dirección Jurídica y Psicológica de la CEAV en la aplicación del Protocolo de Estambul, ya es que es de importancia contar con personal profesionalizado en la materia para dar un seguimiento en casos de tortura, tratos crueles, inhumanos o degradantes.*

A la Dirección General de Delitos de Alto Impacto y cometidos en Agravio de Migrantes

1. *Se incita a la Dirección a la culminación de los protocolos de actuación en atención integral a personas migrantes.*
2. *Generar convenio de colaboración entre la Dirección y el Instituto Nacional de Migración, con el propósito de establecer las funciones de ésta durante los operativos, rescates y aseguramientos que realiza el Instituto.*
3. *Fortalecer las capacitaciones en materia de derechos humanos de las personas migrantes a los agentes investigadores del Ministerio Publico, peritos, policía investigadora y personal administrativo.*
4. *Generar convenios de colaboración interinstitucional entre las autoridades en las que transversalmente sean competentes en la protección y garantía de los derechos humanos de los migrantes.*
5. *Generar capacitaciones continuas al personal de las Unidades de Transparencia de las dependencias, con el propósito de sensibilizarlos en la recepción, captura y seguimiento de las solicitudes de información.*
6. *Generar capacitaciones a los funcionarios públicos que presten el servicio de atención directa a temas de migrantes, por ser el contacto primario para activar los medios de protección y garantía de los derechos humanos. Son estos funcionarios quienes dan o no el acceso a los derechos básicos de las personas en tránsito por el estado de Coahuila.*
7. *Generar protocolos de actuación eficientes en la prestación de los ser-*

vicios de la defensoría pública del estado para la población migrante, ya que esto permitiría no solo tener acceso a la justicia a las personas migrantes sino que sería efectiva y de calidad.

8. *Continuar con los trabajos de colaboración entre sociedad civil y las instituciones del Estado de Coahuila, ya que esto beneficia de manera directa y positiva que las personas migrantes en su tránsito poro Coahuila puedan tener acceso a sus derechos sin ser obstaculizados por los mismos funcionarios y tener un acompañamiento en los procesos por parte de Defensores y Defensoras de Derechos Humanos.*
9. *Fortalecer las campañas de difusión dirigidas a la población para sensibilización de los derechos de los migrantes.*
10. *Fortalecer las capacitaciones a los cuerpos policiacos a nivel municipal y estatal en normas de conducta en la detención de personas migrantes.*[18]

El diagnóstico identifica algunas carencias en la implementación de los programas, que también están vinculados a estrategias nacionales, además de falta de acceso a la información sobre los mismos y de conocimiento por parte de las autoridades que los operan.

Es por ello que sus principales recomendaciones para las instancias de distintos niveles es el de la capacitación, que debería verse como una herramienta de gestión, presente en todo el proceso de implementación.

18 Casa del Migrante Satillo A.C, Universidad Iberoamericana Torreón, Frontera con Justicia A.C, *Promoción de políticas públicas migratorias con enfoque de derechos humanos en el Estado de Coahuila,* Documento de trabajo. Pp.69

V. RECOMENDACIONES DE POLÍTICA PÚBLICA CON ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS

V. RECOMENDACIONES DE POLÍTICA PÚBLICA CON ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS

En todos los casos, los equipos enfrentaron falta de información consistente para el análisis de los programas y acciones, incluso de las políticas en su sentido más amplio.

El análisis de política pública desde un enfoque de derechos humanos, exige además examinar cómo es que los componentes específicos de los derechos humanos han sido incluidos e instrumentados para no sólo evaluar la acción pública con criterios de eficiencia y eficacia, sino en términos de efectivo cumplimiento de derechos.

Los equipos de investigadores/as encuentran que además de las evidentes carencias en materia de implemetación, las medidas no han logrado avanzar plenamente en la garantía de derechos para las poblaciones migrantes.

Algunas de las razones que podrían orientar recomendaciones puntuales para los tres estados son las siguientes:

1. El diseño de acciones, programas y políticas constituye el paso inicial para el ciclo de la política pública. Para comenzar, es necesario contar con un marco jurídico y programático que enmarque los recursos institucionales de los que se dispone para atender un problema específico que represente una necesidad de intervención de carácter público. La definición de los problemas públicos que es necesario atender mediante una acción gubernamental concertada, se define y dimensiona a través de un diagnóstico que destaque problemáticas, estrategia y marco general de acción.
2. En este sentido, la armonización legislativa que deriva de una estrategia federal, no ha avanzado de igual manera a diferentes niveles, normativas y protocolos. Una primera acción es la armonización jurídica y el avance de normativas específicas para casos concretos en donde se requiere garantizar derechos instrumentales- como la identidad jurídica, en el caso de Jalisco.

   La condición de transversalización del enfoque de derechos en el caso de la atención a la población migrante, también incluye armonización legislativa que defina los niveles de responsabilidad institucional y norma y protocolos específicos. Estos procesos de discusión y propuesta deben incluir a la sociedad civil y diagnósticos precisos de las problemáticas identificadas.

3. El siguiente nivel en el diseño de la política pública, es la definición institucional para el diseño de programas y acciones, elaborando un mapeo preciso de los niveles de responsabilidad y atribuciones alineadas con el marco jurídico. Este proceso permitiría identificar los desniveles de atención y protección que existen entre los diferentes grupos que componen la población migrante, ya que la institucionalización del derecho a la igualdad y la no discriminación, no tiene el mismo nivel de consolidación para la atención de los mismos, ni tampoco la creación de unidades responsables con autonomía de gestión o toma de decisión. Es así que, para atender a estos grupos, personas y poblaciones, existen secretarías, institutos y oficinas. Esta variedad de figuras da como resultado un diseño desigual de acciones, en algunos casos duplicidad de esfuerzos y en general dificultad para localizar la información necesaria para el monitoreo y la contraloría ciudadana.

   La recomendación en este rubro, es la revisión de las acciones y el fortalecimiento de un esquema de atención que se consolide a través de esquemas de colaboración conjunta y de manera transversal.

4. Por lo que toca al diseño mismo de las acciones, no se aprecia en primer término que parta de un diagnóstico preciso que identifique las problemáticas asociadas a grupos específicos y sobre todo, visibilice las acciones que permitan prevenir y eliminar las prácticas violatorias de derechos. Es importante que en el diagnóstico que da origen a las acciones y programas se incluyan datos para evidenciar la problemática de la discriminación,

mencionando el modo particular en que forma parte de las condiciones de desigualdad que se busca atender y remediar.

5. Por otra parte, la incorporación del enfoque ha generado herramientas específicas para el diseño, pero no así algunas otras para subsanar las dificultades en la implementación, que son de varios tipos. En primer lugar la capacitación y profesionalización de las personas servidoras públicas que operan los programas. Las dificultades que tuvieron los equipos de investigación en la elaboración de los diagnósticos, para obtener información de las personas servidoras públicas, evidencia la necesidad de que estos procesos sean claramente institucionales y no se perciban como esfuerzos individuales. Esta condición también es muestra de que la manera seccionada en que se elaboran las políticas públicas provoca que el operador desconozca los criterios de diseño y presupuestación o evaluación que conciernen al programa que tiene encomendado desarrollar y operar.
6. Finalmente, en materia de transparencia, las entidades reportan dificultades que evidencian a veces falta de documentación y sistematización de procesos, y mal funcionamiento de las unidades de transparencia. El acceso a la información también es un derecho, además de una condición indispensable que permite el monitoreo y la contraloría ciudadana.
7. La falta de información sobre grupos específicos, en este caso población migrante y niños, niñas y adolescentes en esa situación, representa una exclusión estructural que no permite dar seguimiento a las acciones, ó presupuestar bajo principios de equidad y máximo uso de recursos dis-

ponibles y finalmente, saber cuánto se avanza o retrocede en materia de garantizar derechos a esta población.

Es claro después de revisar los hallazgos de los socios del INEDIM, que el principal reto es la articulación y la coordinación entre instancias que comprenden los tres niveles de gobierno y los tres poderes. Las poblaciones migrantes están siendo desprotegidas por parte del Estado no por falta de legislación o de una política pública federal sino por la brecha en la legislación, el diseño y la implementación, generando políticas regionales que no logran llegar, atender y gestionar recursos para las poblaciones en tránsito y repatriación que están siendo violentadas en sus derechos.

Estos diagnósticos también aportan información útil acerca de las complicaciones que enfrenta la academia y la sociedad civil para evaluar y monitorear políticas públicas desde un enfoque de derechos.

La esperanza es que un trabajo conjunto se traduzca en mejoras para la población repatriada y para las personas migrantes en los estados donde se desarrollaron los diagnósticos y en otras partes del país.

VI. BIBLIOGRAFÍA

Bibliografía

CONAPRED, *Fundamentos de la armonización legislativa con enfoque antidiscriminatorio, Colección Legislar sin Discriminación,* México, 2013.

Graglia, J. Emilio, *Políticas públicas para el desarrollo local y regional,* Asociación Civil Estudios Populares (ACEP), Konrad Adenauer Stiftung, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina, 2014.

Merino, Mauricio, *Políticas Públicas. Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos,* Centro de Investigación y Docencia Económica, (CIDE), México, 2013.

Programa Especial de Migración 2014-2018. Secretaría de Gobernación. Disponible en línea en: *http://www.politicamigratoria.gob.mx/es_mx/SEGOB/Programa_Especial_de_Migracion_2014-2018_PEM*

Documentos de trabajo

Casa del Migrante Satillo A.C, Universidad Iberoamericana Torreón, Frontera con Justicia A.C, *Promoción de políticas públicas migratorias con enfoque de derechos humanos en el estado de Coahuila,* documento de trabajo.

Programa de Asuntos Migratorios (PRAMI), ITESO, *El Derecho a la Identidad de las personas migrantes en estado de Jalisco,* documento de trabajo.

Universidad Iberoamericana de León, *Políticas migratorias hacia los niños, niñas y adolescentes migrantes repatriados y en retorno asistido en el estado de Guanajuato,* documento de trabajo.

INFORME DE TENDENCIAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS QUE HAN DESARROLLADO LOS GOBIERNOS DE COAHUILA, GUANAJUATO Y JALISCO EN MATERIA DE MIGRACIÓN

Consultoría realizada para el Instituto de Estudios y Divulgación sobre Migración A.C.

PROYECTO PROMOCIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS MIGRATORIAS CON ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS

Instituto de Estudios y Divulgación sobre Migración (INEDIM)
Frontera con Justicia A.C. (Casa del Migrante de Saltillo)
Universidad Iberoamericana-Torreón
Universidad Iberoamericana-León
ITESO, Universidad Jesuita de Guadalajara

Autora: Norma Lorena Loeza Cortés

Fotografía: © José Luis Manzo/ Casa del Migrante de Saltillo, ITESO-Jalisco, Inés Giménez Delgado/INEDIM
Fotografía de portada: Inés Giménez Delgado/INEDIM
Diseño editorial de la colección: Gabriela Monticelli
Taller de sueños / *contacto.taller.ds@gmail.com*
Diagramación para este volúmen; gráfica, pág. 11; tablas págs. 12 y 13; viñeta pág. 20**:** Belem Arévalo Calderón / *arevalobeleme@gmail.com*

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

D.R. © 2017 Inedim, Primera edición, noviembre 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.org**

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

FORD FOUNDATION

El análisis de políticas públicas se ha convertido en los últimos años en una de las herramientas de incidencia más importantes para grupos, organizaciones, redes y colectivos que trabajan a favor de la defensa y promoción de derechos humanos en nuestro país.

En el caso de los fenómenos asociados a la migración, las circunstancias preocupantes en la región que inciden en violaciones de los derechos de las poblaciones migrantes, han ido en aumento en los últimos años, sin que se observe una estrategia definida, amplia y/o articulada por parte de las estructuras gubernamentales a distintos niveles para hacerles frente.

Siendo responsabilidad del Estado garantizar, promover, respetar y protege los derechos humanos de todas las personas, incluida la población migrante, cualquier violación a los mismos, evidencia la necesidad de instrumentar medidas orientadas al cumplimiento de las obligaciones mencionadas, con el objeto de corregir, reparar y garantizar su realización progresiva.

En este contexto, el Instituto de Estudios y Divulgación sobre Migración A.C. (INEDIM) impulsó junto con la Casa del Migrante Saltillo (Frontera con Justicia A.C) y la Universidad Iberoamericana Torreón en Coahuila, la Universidad Iberoamericana León en Guanajuato y el Programa de Asuntos Migratorios (PRAMI) de la ITESO – Universidad Jesuita de Guadalajara, en Jalisco, varios diagnósticos de las políticas y programas existentes en cada una de las entidades participantes del proyecto. Estos diagnósticos buscaban por un lado, evaluar el impacto de las políticas y programas migratorios en la seguridad de las personas migrantes en el país y por el otro escrutar la aplicabilidad de la metodología de indicadores sobre “seguridad para las personas migrantes” presentada en el informe Migrante Cero, en torno a diferentes derechos.

El presente informe recoge los hallazgos más importantes de estos estudios y elabora una serie de recomendaciones a las entidades, para avanzar en el diseño de políticas públicas que con enfoque de derechos humanos, les permitan cumplir con las obligaciones constitucionales en la materia.