

Alegatos Coyuntural

Número 9/10 (enero-junio/julio-diciembre 2017)

Directorio

Rector General

Dr. Eduardo Abel Peñalosa Castro

Secretario General

Dr. José Antonio de los Reyes Heredia

Rectora en Funciones Unidad Azcapotzalco

Dra. Norma Rondero López

Secretaria de la Unidad

Dra. Norma Rondero López

Director en Funciones de la División de Ciencias Sociales y Humanidades

Lic. Miguel Pérez López

Secretario Académico de la División

Lic. Miguel Pérez López

Jefe del Departamento de Derecho

Mtro. José Guadalupe Zúñiga Alegría

Coordinador de Difusión y Publicaciones de la División

Dr. Saúl Jerónimo Romero

Comité Editorial

Dr. Carlos H. Durand Alcántara
Dr. Carlos Reynoso Castillo
Dr. David Chacón Hernández
Dr. Fernando Tenorio Tagle
Lic. Javier Huerta Jurado
Mtro. Luis Figueroa Díaz
Dr. Octavio F. Lóyzaga de la Cueva
Dr. Ramiro G. Bautista Rosas Dra.
Dra. Sofía Magdalena Cobo Téllez

Coordinadores:

Director
Lic. Javier Huerta Jurado

Coordinadora
Mtra. Jazmín Sánchez Estrada

Ayudante del Programa Editorial
Jessica García Camargo

Formación y Diseño
Diana Mejía Salazar

Alegatos Coyuntural

Número 9/10 (enero-junio/Julio-diciembre 2017)

Alegatos Coyuntural

Número 9/10 (enero-junio/julio-diciembre 2017)

Presentación

Javier Huerta Jurado1

La reforma migratoria integral en Estados Unidos y las órdenes ejecutivas DACA y DAPA

Gonzalo Carrasco González 8

Niñas, niños migrantes no acompañados sujetos de protección en México

Jazmín Sánchez Estrada.....17

¿Un modelo de gestión migratorio o un mundo sin fronteras?

Diana Margarita Magaña Hernández...27

CASO MARCO ANTONIO: una manifestación de la violencia institucional

Sofía Magdalena Cobo Téllez ...38

Las sociedades financieras de objeto múltiple

Luis Figueroa Díaz.....45

Presentación

*Javier Huerta Jurado**

Este número está integrado por tres temas trascendentes, *el primero* aborda tres aspectos relevantes de la migración; su importancia radica en que se trata de uno de los grandes desafíos para los Estados, los organismos internacionales, el pensamiento crítico y para la humanidad desde finales del siglo XX, pues la voracidad capitalista se ha convertido en el instrumento más eficaz para desplazar a la población de sus lugares de origen.

Esta afirmación tiene como fundamento, que desde los años 80 inició un cambio en el modo de expansión capitalista, a través del cual se fue desmantelando el capitalismo regulado por el Estado y de manera simultánea, y, ya sin el contrapeso que representaba el campo socialista, en la década de los años noventa se fue imponiendo paulatinamente un capitalismo dominado por el libre juego del mercado; con base en ese “modelo de desarrollo” se impusieron viejas y nuevas formas de acumulación de

* Profesor-Investigador del Departamento de Derecho Universidad Autónoma Metropolitana y Director del Programa Editorial Alegatos.

capital, exacerbando la explotación de los recursos naturales y la fuerza laboral en el mundo. En ese contexto, la migración tuvo cambios significativos en tanto que paso de 153 a 244 millones, cifras en las que coinciden distintos organismos e investigaciones, incluida la Agencia Mundial de Migración de Naciones Unidas; las oleadas migratorias reflejan cambios cuantitativos y cualitativos espectaculares en las últimas décadas del siglo, pues en los años ochenta del siglo pasado la población migrante tuvo un incremento que llegó a más de medio millón de migrantes por año, y en los años noventa sobrepaso el millón, al mismo tiempo que se modificó su composición, puesto que creció el sector femenino, la población migrante de origen urbano, con estudios profesionales y en los últimos años se han sumado niñas y niños no acompañados; por razones obvias ha crecido su aporte al PIB en los países receptores y en remesas enviadas a los países de origen; simultáneamente se han identificado la formación de corredores migratorios, del sur al norte, del sur al sur, del norte al norte. En este orden de ideas, destaca el corredor sur-norte (México-Estados Unidos), es reconocido como uno de los corredores más grandes del mundo por la cantidad de migrantes que transita por él; sin desconocer que por la guerra y las condiciones en las que migran, ha llamado la atención y provocado la indignación de la comunidad internacional la migración que transita por el Mediterráneo, han pasado más de millón y medio en solo dos años.

La respuesta de los Estados se mueve en un doble discurso, por un lado instalando muros en distintas partes del mundo para contenerla y paralelamente, se ha construido un discurso oficial que busca “proteger los derechos humanos de los migrantes”, a través de él, se propone promover una política de migración ordenada y segura, en un mundo donde la inseguridad, la violencia, la ilegalidad, la guerra y el crecimiento de la desigualdad y la pobreza definen el escenario en el que se mueve la población migrante. En fin, como dijimos líneas arriba, es un problema que representa un verdadero desafío para la humanidad, pues el problema nos plantea por sí mismo, grandes temáticas de análisis y búsqueda de alternativas; ideológicas, políticas, legales, sociales, económicas, financieras, de política internacional, humanitarias, culturales, entre muchas otras, es decir, reclama la atención de cada uno de los Estados, pero también de la comunidad internacional para alcanzar una salida humanitaria.

En este sentido, publicamos en este número, un artículo que analiza las medidas tomadas por el presidente de los Estados Unidos de América, quien a través de sus directivas, busca contener y reducir esa población en su territorio, expulsando a los migrantes; en el trabajo se sostiene que el plan de reforma migratoria tiene como fundamento, que para la seguridad fronteriza se hace necesaria la construcción del muro y su financiamiento; la definición de algunos parámetros para la aceptación de

inmigrantes; con el discurso de la inmigración segura y controlada se pretende establecer un sistema de concesión de visas con base en méritos y la creación de un sistema de puntos para otorgar los permisos; la revisión de las políticas de asilo y refugio, hacer cumplir las leyes migratorias y llevar a cabo reformas para garantizar la salida rápida de aquellos inmigrantes en situación irregular con lo cual se justifica la implementación de los programas de deportación.

Hay otra colaboración que aborda el problema de las niñas y los niños migrantes no acompañados, en ese trabajo, la autora hace un análisis que desde el inicio señala la contradicción que existe entre el libre tránsito de las mercancías impuesto en el mundo y la restricción al libre tránsito de las personas, aporta datos para hacer visible el incremento del número de niñas y niños que migran no acompañados, enuncia algunas de las posibles razones por las que se mueven de su país de origen, hace referencia a las leyes vigentes que pueden ser usadas para proteger sus derechos y la violación de los mismos, así como y la insuficiencia de espacios para su estancia temporal en México. Hay otro trabajo en el que la autora analiza el fenómeno migratorio a partir de las problemáticas complejas que trae consigo, establece un conjunto de criterios metodológicos para abordar el tema, su trabajo está centrado en la migración internacional, enuncia que del

estatus del migrante depende su situación individual, explica algunos de los rasgos de las políticas migratorias identificadas; la de Estados Unidos de Norteamérica, la de los organismos internacionales y la alternativa construida en la Conferencia Mundial de los Pueblos, por una Ciudadanía Universal, celebrada en Cochabamba-Tiquipaya Bolivia, en junio de 2017, destacando las particularidades de cada una de ellas y explicando las bondades de la última.

Una *segunda* temática es, la que se aborda en el artículo que lleva como título, *EL CASO MARCO ANTONIO: una manifestación de la violencia institucional*; este caso cobra importancia debido a que, como sostiene la autora, solo la movilización inmediata de familiares y amigos, hizo posible llamar la atención de los medios y propiciar la movilización social exigiendo su presentación, esto sucede en un entorno de violencia hacia los jóvenes. En el trabajo, la autora explica que en esa detención-desaparición se violaron los protocolos de actuación policial, entre éstos, el derecho del joven a la asistencia legal y a su familia afectada de manera indirecta; los acontecimientos tuvieron lugar en la delegación Azcapotzalco y Marco Antonio reapareció en las inmediaciones de un municipio conurbado de la ciudad de México con muestras evidentes de daño físico y psicológico. Finalmente hay un artículo que lleva como título, *Las Sociedades Fi-*

nancieras de Objeto Múltiple, en el trabajo, el autor hace un análisis sobre las modificaciones a la normatividad la forma como con el andamiaje jurídico se busca favorecer a aquellas instituciones del sector privado que concentran las actividades financieras de ahorro y crédito, debilitando con esas medidas al sector social y con eso favorecer la concentración monopólica del sector del capital privado que domina en el medio financiero.

Estos temas son de coyuntura, pero al mismo tiempo son permanentes, pues siempre están presentes, solo se revisten de nuevas formas y por eso requieren de análisis permanente, siempre buscando los cambios de forma o de fondo que se reflejan en los ordenamientos jurídicos o los límites que observamos en éstos, eso hará posible la búsqueda de alternativas para superar las condiciones en las que hoy las estudiamos y al mismo tiempo, para impulsar nuevas leyes que cumplan con la protección de las personas, la ampliación de sus derechos, partiendo del principio de que una ley es válida sí esta sirve para lograr la paz, la tranquilidad y la felicidad de los pueblos; en este sentido, la migración es una llamada de atención para los Estados, la comunidad internacional y para el pensamiento crítico, y reclama el reconocimiento de que el mundo no es para las mercancías aunque son necesarias para la vida, exige avanzar en la construcción de un mundo sin las fronteras impuestas desde la formación de los Estados Nacionales, sin fronteras para la humanidad indepen-

dientemente de su raza, creencias, lengua y culturas, un mundo sin explotación de la naturaleza y la humanidad un mundo donde se reconozca que la comunidad internacional está constituida por una gran diversidad cultural, que de ella se nutre la cultura universal, que todas las personas, mujeres y hombres tenemos derecho a disfrutar de los recursos que nos proporciona la naturaleza y del desarrollo de los conocimientos producido socialmente por la humanidad a lo largo de su historia; que la vida y la seguridad de todas las personas debe ser respetada y protegidos por los Estados y que la actuación de éstos estará regida invariablemente dentro de los límites a la que la Ley le obliga.

La reforma migratoria integral en Estados Unidos y las órdenes ejecutivas DACA y DAPA

*Gonzalo Carrasco González**

Introducción

Los primeros días de octubre de 2017 el Presidente Donald Trump envió al Congreso Estadounidense su plan de reforma migratoria fundamentada en el proyecto de ley S. 354, "Ley de Reforma de la Inmigración Estadounidense para un Empleo Fuerte". Con ello se abrió una nueva etapa en el incesante debate de la política migratoria de Estados Unidos.

Este Plan de reforma migratoria tiene como base las siguientes propuestas: seguridad fronteriza (financiación y construcción del muro fronterizo); en lo que se refiere a los parámetros de aceptación de inmigrantes se plantea una inmigración segura y controlada basada ahora en un sistema de concesión de visas basado en el mérito, así

*Mtro. en Derecho y Profesor-Investigador del Departamento de Derecho, UAM-Azcapotzalco.

como crear un sistema de puntos para obtener esas tarjetas; revisión de las políticas de asilo y refugio; hacer cumplir las leyes migratorias y llevar a cabo reformas para la “rápida salida” del país de aquellos inmigrantes que se encuentran en situación irregular (entre 11 y 12 millones), con lo cual se justifica la implementación de los programas de deportación.

Previamente el 15 de junio de 2017 el Presidente Trump dio por cancelada la Acción Diferida para Padres de Estadounidenses y Residentes Legales (DAPA por sus siglas en inglés *Deferred Action for Parents of Americans and Lawful Permanent Residents*); pero mantuvo la vigencia del programa Acción Diferida para los Llegados en la Infancia (DACA por sus siglas en inglés *Deferred Action for Childhood Arrivals*). Sin embargo, el 05 de septiembre a través del Departamento de Justicia, Trump dio por concluida la Orden Ejecutiva DACA, con lo cual dejaba a 800 mil jóvenes (conocidos como *dreamers*) expuestos a la deportación, señalando como plazo para ejercer acciones contra ellos el 05 de marzo de 2018.

La reunificación familiar

El problema de la reunificación familiar, tiene como elemento de explicación los cambios en los tipos de flujos y las modalidades de migración en las últimas décadas del siglo XX, de una inmigración temporal a una inmigra-

ción de poblamiento, puesto que con anterioridad la migración (sobre todo entre México y Estados Unidos, tradicionalmente era laboral y temporal. Esta forma de inmigración normalmente era sin familia, el inmigrante, principalmente el trabajador agrícola, iba a trabajar por contratos temporales y regresaba a su país de origen sin intención de permanecer en el país de destino; sin embargo, paulatinamente la inmigración temporal se convirtió en inmigración de poblamiento, esto es, cuando el inmigrante decidió quedarse permanentemente en el país receptor.¹

Los obstáculos en el desplazamiento de los flujos migratorios, las políticas restrictivas y el reforzamiento de las fronteras, limitaron los flujos de ida y vuelta, lo cual motivó que los trabajadores en condiciones de irregularidad buscaran la reunificación familiar atrayendo gradualmente, aun cuando también irregularmente, a esposas e hijos, por lo cual se empezó a observar un incremento en la inmigración de mujeres y niños.

La vulnerabilidad de los inmigrantes irregulares es mayor en la población de menores de edad llegados a los Estados Unidos, puesto que de acuerdo a las leyes mi-

¹ De acuerdo con Sutcliffe, Bob la “La inmigración de poblamiento” ocurre cuando llega un inmigrante, con o sin familia, con intención de quedarse permanentemente en el país receptor. Sutcliffe, Bob, *Nacido en otra parte. Un ensayo sobre la migración internacional, el desarrollo y la equidad*, Hegoa Facultad de Ciencias Económicas, Bilbao/España

gratorias están en un “limbo jurídico” para acceder a servicios educativos y de salud, así como a una opción laboral cuando lleguen a la mayoría de edad, además del riesgo de deportación.

DACA y DAPA

Los cambios en la composición demográfica y de edad (mujeres y menores de edad) de los flujos migratorios planteaban la necesidad de cambios en la legislación que diera respuesta a esta nueva problemática.

La protección de los derechos humanos de los inmigrantes irregulares llegados a Estados Unidos siendo menores de edad tiene sus antecedentes en el año 2001, con la iniciativa de ley conocida como Dream Act, que buscaba beneficiar a un millón de jóvenes indocumentados en condiciones de vulnerabilidad por su situación migratoria.

La Dream Act de acuerdo con Jorge Durand es el acrónimo de “Development, Relief and Education for Aliens Minors” (Desarrollo y apoyo educativo para menores extranjeros), que proponía legalizar la situación de los menores migrantes que vivían en situación irregular y que se les había cerrado el acceso a la educación superior.²

² Durand Jorge, “Propuesta a los candidatos”, Diario *La Jornada*, 22 de abril de 2014, p. 23.

Esta propuesta fue rechazada en varias ocasiones, siendo la última el 21 de septiembre de 2010, cuando el Senado estadounidense bloqueó la iniciativa de Ley de Defensa 2011, lo que impidió la votación de la llamada Dream Act.

En búsqueda del voto latino para su reelección y presionado por las ONG's latinas, Obama en junio de 2012 emitió la Orden Ejecutiva conocida como DACA, cuyo principal objetivo era suspender la deportación de inmigrantes irregulares que hubieran llegado a Estados Unidos antes de cumplir 16 años y que hubieran residido continuamente en los Estados Unidos por un periodo mínimo de cinco años antes de julio de 2012.

Asimismo, el presidente Obama emitió en noviembre de 2014 la Orden Ejecutiva "Acción Diferida para Padres de Estadounidenses y Residentes Legales" (DAPA) que otorga permisos de trabajo, residencia temporal y suspende la deportación de cinco millones de inmigrantes irregulares que tienen por lo menos cinco años de vivir y trabajar en Estados Unidos; de la misma forma suspende la deportación de inmigrantes irregulares que sean padres de menores de edad nacidos o residentes permanentes de Estados Unidos. Este inciso evita que continúe la separación familiar, debido a las redadas que realizan los agentes de inmigración para detener y deportar a los inmigrantes indocumentados.

Reforma migratoria integral y/o órdenes ejecutivas

La falta de consensos entre republicanos y demócratas en el Congreso para aprobar una ley migratoria integral en 2006 (George W. Bush la Ley de Reforma Integral de Inmigración, CIRA) y en 2013 (Barack Obama legislación S. 774 “Proyecto de Ley para la seguridad Fronteriza Oportunidades y Modernización Migratoria), orientó al presidente Obama a hacer uso de su autoridad ejecutiva y a recurrir a la figura jurídica de Orden Ejecutiva, algunas veces denominadas Acción Ejecutiva, Decisión Ejecutiva o como Memorándum Ejecutivo.

De este modo la acción ejecutiva en materia migratoria del presidente Obama de noviembre de 2014 tiene como antecedente directo el fracaso de la aprobación de la reforma migratoria que impulsó en 2013, esto es, la inacción del Congreso en esta materia. De un lado, la crisis humanitaria de los niños migrantes que alcanzó uno de sus puntos álgidos en verano de 2014. De otro lado, que los republicanos ganarán el Senado en noviembre de 2014, obteniendo, de esta forma, el control del Congreso 10 y anulando la posibilidad de acción legislativa en esta materia, en el sentido propuesto por el presidente Obama.³

³ Ortega Velásquez, Elisa, La acción ejecutiva de Barack Obama en materia migratoria de 2014, en <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/article/viewFile/4967/6318>.

Aun cuando las Órdenes Ejecutivas, tanto DACA como DAPA están fundamentadas en las facultades que la Constitución estadounidense otorga al Poder Ejecutivo estadounidense, éstas no tienen la fuerza jurídica de una ley, por lo que pueden ser fácilmente canceladas o modificadas cuando termina el periodo presidencial del Ejecutivo que las emite. La seguridad jurídica que proporcionan a sus destinatarios es sumamente frágil, su vigencia depende de la correlación de fuerzas políticas que prevalezca en el Congreso, y en última instancia de los intereses y la voluntad política del Ejecutivo que esté en el poder.

La debilidad jurídica de las Órdenes ejecutivas se pone de manifiesto cuando al ser cuestionada su constitucionalidad, éstas pueden ser bloqueadas por jueces federales o por la Suprema Corte de Justicia, tal como sucedió con los programas DACA Y DAPA, que fueron bloqueados en febrero de 2015 por el juez texano Andrew S, Hansen, y de manera casi definitiva en la Suprema Corte de Justicia en junio de 2016.

La misma situación se presenta en el caso de la anulación por parte de Trump del Programa DACA, la cual ha sido bloqueada por dos jueces federales de distrito (William Alsup de San Francisco y Philip Gutiérrez), con lo cual se prohíbe al gobierno de los Estados Unidos suspender el Programa DACA, por lo que debe seguir en vigor hasta que se resuelvan los recursos legales contra el

gobierno presentado en múltiples tribunales.⁴ Con ello se abre un espacio para que los legisladores puedan promover propuestas de solución permanente para los *dreamers*.

Esta posibilidad se vislumbró a partir de la propuesta de Trump a principios de enero del año en curso, en la cual planteó la posibilidad de que se llegará a un acuerdo legislativo para resolver la situación jurídica de los *dreamers*. Para ello, propuso legalizar a los *dreamers*, pero con la condición de que los representantes del Partido Demócrata aceptarán tres puntos básicos: 1) financiamiento para la construcción del muro fronterizo, que sintetiza la consigna de Trump, sin muro no hay DACA; 2) detener la migración en cadena (tema vinculado con la reunificación familiar; 3) cambiar la lotería de visas de diversidad por un programa basado en el “mérito” de los inmigrantes. “La propuesta de Donald Trump, la llamada de cuatro pilares y que fue definida en su discurso a la nación, consiste en una oferta a cambio de tres demandas. Más que una reforma es una negociación comercial.”⁵

⁴ Reuters, Ap y Xinhua. “Trump critica por “malo e injusto” al sistema judicial estadounidense. Reacciona al fallo que bloque la suspensión del programa que protege a los *dreamers*”. Diario *La Jornada*, 15 de enero de 2018, p. 24. Véase además Ap y Dpa. “Un juez federal prohíbe revocar la protección a los *dreamers*”. Diario *La Jornada*, 28 de febrero de 2018, p. 25.

⁵ Duran, Jorge, “El círculo vicioso de las reformas migratorias”. Diario *La Jornada*, 04 de marzo de 2018 p. 12.

Para Trump la aprobación de su programa de migración era el paso previo para iniciar el debate de una reforma migratoria integral. Sin embargo, la propuesta de Trump quedó estancada en el Congreso, de acuerdo a David Brooks: *“El presidente Donald Trump y sus aliados antiinmigrantes descarrilaron un acuerdo bipartidista en el Senado para resolver la precaria situación de cientos de miles de dreamers, mientras otras tres medidas fracasaron en la Cámara alta, incluyendo la favorecida por el presidente, dejando en el limbo el futuro de la comunidad inmigrante en este país”*.⁶

Por lo que podemos concluir que la aprobación de una reforma migratoria integral tiene que legislarse en el Congreso estadounidense con un proyecto bipartidista que logre conciliar las propuestas de republicanos y demócratas.

⁶ Brooks, David, “Trump y sus aliados antimigrantes descarrilan acuerdo para los dreamers”. Diario *La Jornada*, 15 de febrero de 2018, p. 25.

Niñas, niños migrantes no acompañados sujetos de protección en México

*Jazmín Sánchez Estrada**

Los movimientos migratorios en el mundo exigen de los gobiernos a nivel mundial una respuesta expedita y respetuosa de los derechos humanos, resulta paradójico el hecho de que, con la promoción de la libre circulación de mercancías, en sentido inversamente proporcional, se haya impedido e incluso sancionado el libre tránsito de personas.

Como consecuencia de ello, el alza en la demanda por parte de millones de seres humanos para que se les reconozca un *status* jurídico que les permita obtener derechos de residencia en un país distinto al de origen, ha ido en aumento. México, inmerso en la dinámica de movimientos migratorios del Sur al Norte, no es la excepción, ello agudizado por la crisis humanitaria del llamado “Triángulo Norte de América Latina (Salvador, Honduras y

*Mtra en Gobierno y Asuntos Públicos por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO sede CDMX, Profesora-Investigadora del Departamento de Derecho UAM-A.

Guatemala)”; de manera particular, aquella migración caracterizada por los niños y niñas no acompañados, que huyendo de la “violencia, la criminalidad e inseguridad”, “la desigualdad social y precariedad económica” y el interés por reencontrarse con algún familiar,¹ llegan a territorio mexicano a través de su frontera Sur.

Según las estadísticas de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR), en el primer semestre del año 2017, se tuvo registro de 14,596 solicitudes de Declaratoria de Refugiado y Protección Complementaria (DRYPC); de las cuales 259 (Honduras 153, Salvador 62 y Guatemala 21) fueron de niñas y niños migrantes no acompañados (NNMNA),² 77 niñas adolescentes y 182 niños adolescentes.³ Para tener una idea de lo complejo

¹ ACNUR, “Arrancados de Raíz. Causas que originan el desplazamiento fronterizo de niñas, niños y adolescentes no acompañados y/o separados de Centroamérica y su necesidad de Protección Internacional”, Consultado el 1º de febrero de 2018, [http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/Publicaciones/2014/982](http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/Publicaciones/2014/982n/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/Publicaciones/2014/982)

² Según la Observación General No. 6 de la Convención Sobre los Derechos del Niño, “menores de edad que están separados de ambos padres y/o la persona que tenga la tutela, y no están al cuidado de un adulto al que, por ley o por costumbre, incumbe esa responsabilidad”. Atendiendo a lo dispuesto en el artículo 3º de la Ley de Migración, se define como “todo migrante nacional o extranjero niño, niña o adolescente menor de 18 años de edad, que se encuentre en territorio nacional y que no esté acompañado de un familiar consanguíneo o persona que tenga su representación legal”.

³ Información obtenida del sitio web de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR). Consultado el 1 de febrero de 2018, https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/290340/ESTADISTICAS_2013_A_4TO_TRIMESTRE_2017.pdf.

del procedimiento y su admisibilidad, de los 259 solicitantes, sólo 36 fueron reconocidos como refugiados.

Cabe destacar, que actualmente se puede acceder a diversas opciones de condiciones de estancia,⁴ que permiten al migrante permanecer en territorio nacional, pero solo la DRYPC tiene como prerequisite, que la persona que lo solicita ya esté en territorio mexicano, lo que a todas luces los coloca en una situación de alta vulnerabilidad en caso de que dicho procedimiento tenga como resultado una negativa, pues aun cuando su vida esté en riesgo, no habrá otra opción para que permanezca en una situación migratoria regular en territorio mexicano.

Según lo establecido en la Ley de Migración (LM) artículo 132, “Los extranjeros tendrán derecho a solicitar la regularización de su situación migratoria, cuando se encuentren en alguno de los siguientes supuestos: I. Que carezca de la documentación necesaria para acreditar su situación migratoria regular...”, asimismo, el artículo 144 fracción IV, inciso a) y e) del Reglamento de la Ley de Migración (RLM), dispone:

La regularización de la situación migratoria podrá autorizarse a la persona extranjera que se encuentre en situación migratoria irregular por incumplimiento a las disposi-

⁴ Visitante con o sin permiso para realizar actividades remuneradas, residente temporal o permanente, artículos 52 de la Ley de Migración y 129, 131 a 139 del Reglamento de la Ley de Migración.

ciones jurídicas aplicables, cuando demuestre alguno de los siguientes supuestos: IV. Que su grado de vulnerabilidad dificulte o haga imposible su deportación o retorno asistido **y esto se acredite fehacientemente**. Se indican de manera enunciativa, más no limitativa, los siguientes casos: a) Niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados, cuando así convenga a su **interés superior** y en tanto se ofrecen alternativas jurídicas y humanitarias temporales o permanentes al retorno asistido, e) **Solicitantes de la condición de refugiado**, de asilo político o que inicie procedimiento para la determinación de apátrida, **hasta en tanto concluye el procedimiento respectivo**.⁵

Pero ¿qué implicaciones jurídicas tendría que los NNMNA puedan ser sujetos de la DRYPC?,⁶ primero, que de forma automática, por la simple presentación de la solicitud de la Declaratoria ante COMAR o el Instituto Nacional de Migración (INM) a la niña y/o niño se le expida

⁵ Negrillas de la autora.

⁶ Según el artículo 2º fracción VIII y IX, respectivamente, definen la Protección Complementaria y la de refugiado como: *VII. Protección Complementaria: Protección que la Secretaría de Gobernación otorga al extranjero que no ha sido reconocido como refugiado en los términos de la presente Ley, consistente en no devolverlo al territorio de otro país en donde su vida, se vería amenazada o se encontraría en peligro de ser sometido a tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.*

VIII. Condición de Refugiado: Estatus jurídico del extranjero que encontrándose en los supuestos establecidos en el artículo 13 de la Ley, es reconocido como refugiado, por la Secretaría de Gobernación y recibe protección como tal.

una constancia de trámite respecto de la solicitud (artículos 22 de la Ley Sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político (LSRPCYAP) y artículo 15 fracción IV, del Reglamento de Ley Sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político (RLSRPYAP), con la cual podrá obtener la condición de estancia de visitante por razones humanitarias, hasta en tanto no se resuelva en forma definitiva dicha solicitud (artículo 52, fracción V, inciso c) de la LM y artículo 137 fracción III del RLM), lo que impedirá sea retornado a su país.

Segundo, que una vez que dicha Declaratoria de Refugiado o Protección Complementaria sea otorgada,⁷ podrá realizar trámite de cambio de condición de estancia de visitante por razones humanitarias a residente permanente (artículo 54 fracción I de la LM y 139 fracción I del RLM) obteniendo autorización para permanecer en el territorio nacional de manera indefinida, con permiso para trabajar, si su edad lo permite, a cambio de una remuneración (artículo 52, fracción IX de la LM y artículo 157 del RLM).

⁷ Cabe destacar que ambas figuras son excluyentes, es decir que la Protección Complementaria solo operará si al solicitante de la Condición de Refugiado no se le ha otorgado dicha condición, por lo que el gobierno mexicano, en el ánimo de “*no devolverlo al territorio de otro país en donde su vida, se vería amenazada o se encontraría en peligro de ser sometido a tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes*”. Artículo 2º, fracción VII del RLSRPCYAP, le otorga la Protección Complementaria.

Tercero, que los NNMNA con condición de estancia de residente permanente, pueda solicitar la internación y posterior estancia a territorio nacional de su madre, padre y hermanos, siempre y cuando, estos últimos, sean niños o niñas adolescentes y no hayan contraído matrimonio, o estén bajo su representación legal, quienes podrán obtener la condición de estancia de residente permanente (artículo 55, fracciones I y V de la LM), todo ello amparado por el derecho a la unidad familiar.

Visto desde la óptica del marco legal existente, parecería que los NNMNA tendrían amplia protección a sus derechos, sin embargo en la *praxis* se enfrenta a una serie de limitaciones para ejercer de forma plena lo anteriormente descrito, ello porque si bien la ley les reconoce su derecho a solicitar la condición de refugiado que en última instancia le permitiría obtener derecho de residencia para ella o él y su familia, la realidad es que el desconocimiento, la falta de información a su alcance, hace que la mayoría de los NNMNA desconozcan dicha posibilidad y ello les impide ejercer en tiempo y forma tal posibilidad, y es que según lo establecido en el artículo 18 de la LSRPCYAP, únicamente dispondrá de 30 días hábiles siguientes contados a partir del día hábil siguiente al que haya ingresado al país, o en su caso, a aquél en que le haya sido materialmente posible presentarla.

Aunado a ello, hay quienes nunca tiene una entrevista personal,⁸ para que COMAR conjuntamente con el INM, posean información que les permita dilucidar de forma clara si son susceptibles de obtener la declaratoria de refugiados, aquellos quienes acceden a COMAR y tiene posibilidad de ser entrevistados por su personal, se encuentran con la falta de preparación y sensibilidad para generar un ambiente propicio para que el niño o niña exprese de manera clara y detallada las circunstancias que lo llevaron a cruzar la frontera y solicitar protección del gobierno mexicano, lo que se agrava por la falta de representación legal.

Una cuestión que no es menor, es el hecho de que actualmente la COMAR sólo cuenta con tres sedes (Ciudad de México; Acayucan, Veracruz y Tapachula Chiapas),⁹

⁸ Según la CNDH, en su informe de 2016 sobre la situación de los NNMNA, pudo documentar que el personal de la COMAR se había limitado en varios casos a una entrevista telefónica, que, dada su naturaleza, impedía que las niñas o niños pudiesen exponer de manera pormenorizada la situación que hacía urgente su declaratoria como refugiados. CNDH, “Informe sobre la problemática de niñas, niños y adolescentes centroamericanos en contexto de migración internacional no acompañados en su tránsito por México, y con necesidades de protección internacional”, octubre 2016. Consultado el 1º de febrero de 2018, http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/Informe_NNACMNA.pdf pág. 131.

⁹ COMAR, ¿Dónde está COMAR? Consultado el 1º de febrero de 2018, <https://www.gob.mx/comar/articulos/donde-esta-comar?Idiom=es>.

ya que si bien la solicitud de la declaratoria de refugiado puede ser presentada en la oficina central y las delegaciones federales del INM (artículo 16 fracción II del RLSRPCYAP), para los NNMNA y su situación de alta vulnerabilidad, resulta más confiable realizar dicho trámite ante una instancia que ellos creen, no tiene posibilidades de retornarlos a sus países de origen, lo cual evidentemente no se actualiza, pues una vez interpuesta la solicitud, ello los ampara contra una posible devolución a su país de origen (artículo 22 del RLSRPCYAP), pero como puede intuirse, el desconocimiento los lleva temer por su seguridad y en el peor de los escenarios, a que ello les impida ejercer su derecho de protección.

Como ya se había señalado, otra de las dificultades a la que se enfrentan los NNMNA, es el hecho de que las sedes de COMAR en los estados de Veracruz y Chipas cuentan con escaso personal, lo que la mayoría de las veces los lleva a trasladarse a la Ciudad de México, pero además en general el personal de la Comisión, desconoce los estándares nacionales e internacionales de protección a la infancia, principalmente el “interés superior”, lo que debiera traducirse en que reconocieran en cada niña o niño, a un sujeto de derecho y por tanto, capaz de tomar decisiones trascendentales para su vida y por ende para su situación migratoria, sin que para ello debiera intervenir necesariamente su representante consular, lo que en la mayoría de los casos sólo limita el ejercicio

expedito y oportuno de la solicitud de la condición de refugiado.

Adicionalmente, los NNMNA tienen el derecho interponer recurso de revisión, lo que en todo caso los puede llevar a permanecer privados de su libertad por más tiempo, en tanto se resuelve dicho recurso, el cual es instaurado ante la misma autoridad que negó la declaratoria de refugiado, lo que a todas luces convierte a la autoridad en juez y parte (artículo 111, fracción V de la LM).

Finalmente, y en el entendido que éste ha sido uno de los reclamos constantes de la sociedad y la academia, el tema de la privación de la libertad de que son sujetos los NNMNA, es decir, si dicha “detención” es claramente improcedente cuando son encontrados y detectados en situación migratoria irregular; ello resulta inexplicable cuando por motivos de la solicitud y declaratoria de la condición de refugiados y obtención de residente permanente los NNMNA, son recluidos en albergues a puertas cerradas de donde finalmente terminan escapando, pues es razonable intuir que uno de los objetivos por los cuales intentan obtener la residencia permanente es para ejercer libremente sus derechos, lo cual no logran.¹⁰

¹⁰ CNDH, “Informe sobre la problemática de niñas, niños y adolescentes centroamericanos en contexto de migración internacional no acompañados en su tránsito por México, y con necesidades de protección internacional”, octubre 2016. Consultado el 1º de febrero de 2018, http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/Informe_NNACMNA.pdf, página 133.

En resumen, puede asegurarse que aún falta mucho por superar para que los estándares internacionales de protección a las niñas, niños y adolescentes en general y de forma particular, a los NNMNA, sean una realidad en la práctica cotidiana, ya que, aun beneficiándose de la declaratoria de refugiados o protección complementaria, sus derechos siguen siendo violentados.

¿Un modelo de gestión migratorio o un mundo sin fronteras?

*Diana Margarita Magaña Hernández**

La migración humana se ha estudiado y analizado desde diversas perspectivas, metodologías y líneas de pensamiento que han arrojado interpretaciones variadas de este fenómeno, y aunque su definición se pueda reducir simplemente al cambio de lugar de residencia de las personas, para adoptar un lugar nuevo para establecerse ya sea de manera temporal o permanente, la migración trae consigo fenómenos sociales complejos y de diversos tipos. Así, no es lo mismo hablar de migración interna que de migración internacional o de las implicaciones de la migración voluntaria, forzada, del refugio o del asilo; en consecuencia, el estatus jurídico de las personas migrantes cambiará dependiendo del tipo de migración del que se forme parte. Igualmente, la migración tiene diversos significados si se migra entre países ricos o si se emigra de países en desarrollo hacia países desarrollados.

* Profesora-Investigadora del Departamento de Derecho de la UAM-Azcapotzalco.

En este trabajo se hará referencia especialmente a la migración internacional de los países del sur y el objetivo es reflexionar sobre el tema a través de un mero ejercicio analítico en el cual se propone reducir estas interpretaciones a dos posibilidades que determinan dos maneras opuestas de vivir la migración: como un fenómeno conatural al ser humano y como un problema social; y que, por tanto, nos arrojan dos visiones encontradas de nuestro personaje central: “el migrante”.

La primera concepción, la que llamaremos humanista, la podemos fundamentar en una visión histórica. Es decir, en lo que es el mundo hoy: las regiones, las poblaciones mundiales actuales, los países son el resultado de la migración humana; los seres humanos somos una especie migrante que durante cientos de miles de años fue poblando el planeta. De acuerdo con Sutcliffe,¹ a excepción de África, si pudiéramos en cada comunidad o región del mundo medir en una escala del 0 al 100 el porcentaje de población actual que es migrante tal vez habría algunas que no llegarían al 1%, pero otras llegarían a un 30% o más. Si este ejercicio lo alargáramos en el tiempo a las generaciones anteriores y a las anteriores y a las anteriores, lo más seguro es que llegáramos a la cifra del 100% de población extranjera, es decir migrante, que al final po-

¹ Bob Sutcliffe, *Nacido en otra parte. Un ensayo sobre la migración internacional, el desarrollo y la equidad*, 1998, pág. 55.

bló esa parte del mundo que hoy sus descendientes reconocen como propia. En este contexto el migrante es un personaje valiosísimo en la configuración de la identidad nacional. El migrante aporta y enriquece aquel lugar al que va.

Pero también se reconoce la situación de especial vulnerabilidad en la que se encuentran hoy en día los migrantes y las razones principales por las que las personas migran o buscan refugio, como son, la búsqueda de mejores condiciones que les permitan acceder a seguridad económica y laboral, para huir de la pobreza, por desplazamiento forzado debido a la violencia que sufren en sus comunidades: la violencia de la guerra, de la delincuencia organizada, u ocasionada por conflictos violentos, también por violaciones a los derechos humanos, por la discriminación, por los desastres naturales, etc. La migración actualmente no es siempre una decisión voluntaria, sino que muchas personas se ven forzadas a ello; de acuerdo a esta perspectiva, estamos asistiendo a una verdadera tragedia humana a escala global. Es precisamente en este contexto que cobra importancia el enfoque humanista de la migración que aspira a hermanarse con el migrante para recibirlo, acogerlo, proteger y garantizar sus derechos para integrarlo en vez de excluirlo ya que se admiten los aportes culturales, sociales y económicos de los migrantes tanto en sus países de origen, como en los de tránsito y en el país de destino, porque para este enfoque

humanista, la migración no solo no es un problema sino que es una oportunidad.

La otra postura es un acercamiento histórico y abstracto, en el que parece que de forma deliberada se pretende olvidar el origen de las naciones actuales, para mirar al mundo dividido políticamente y separado por fronteras, como si esa fuera una realidad ontológica. En ella los residentes legales se ven amenazados por invasores extranjeros que no solo contaminan su cultura, les quitan sus fuentes de trabajo y atentan contra su estilo de vida, sino que vulneran sus propiedades, su seguridad, su integridad personal y su vida. La visión del migrante que tiene el actual presidente de los Estados Unidos basada en el enfoque de la seguridad y el control que problematiza y en muchos casos criminaliza la migración indocumentada, es el extremo de esta postura:

Un informe de 2011 de la Oficina de Control y Fiscalización del Gobierno encontró que los inmigrantes ilegales y otros no ciudadanos en nuestras prisiones y cárceles tenían en su haber aproximadamente 25,000 detenciones por homicidio. Además de eso, la inmigración ilegal le cuesta a nuestro país más de 113 mil millones de dólares al año. Por el dinero que gastaremos en la inmigración ilegal en los próximos diez años, podríamos darles cheques escolares a un millón de estudiantes vulnerables (...)

Aunque hay muchos inmigrantes ilegales en nuestro país que son buenas personas esto no cambia el hecho de

que la mayoría de los inmigrantes ilegales son trabajadores menos capacitados y con menos educación que compiten directamente contra los trabajadores estadounidenses vulnerables (...)

En lugar de ello, los medios de comunicación y mi oponente alegan una sola cosa: las necesidades de las personas que viven aquí ilegalmente. La verdad es que el tema central no son las necesidades de los 11 millones de inmigrantes ilegales -o cuantos sean-. Eso nunca ha sido el tema principal. Nunca será el tema principal (...)

Que todos los políticos, los donantes y aquellos con intereses especiales escuchen mis palabras de hoy: sólo hay un tema central en el debate sobre la inmigración y es éste: el bienestar de la población estadounidense. No hay nada que se le acerque en importancia.²

En este paradigma, la migración es un problema que debe gestionarse a través de políticas migratorias que tendrán por objetivo regularla y ordenarla. Estas políticas representan el enfoque de cada Estado frente al problema y generalmente se basan en los objetivos nacionales en relación con elementos de la política pública como la política del mercado laboral, la política exterior y la política demográfica, entre otros.

Unas se fundamentan en criterios claramente racistas y xenófobos, como los que inundan el discurso migratorio

² Discurso completo de Donald Trump sobre migración en Arizona del 31 de agosto de 2016, publicado el 1 de septiembre de 2016 por Univisión. En: <http://www.univision.com/noticias/elecciones-2016/el-discurso-completo-de-donald-trump-sobre-inmigracion>.

del actual presidente de los Estados Unidos, centrado en la seguridad nacional, el control total de las fronteras a través de la militarización de éstas o con propuestas tan radicales e inusitadas como la de la construcción de un muro que divida México de Estados Unidos, así como políticas centradas en incrementar las deportaciones o la repatriaciones de migrantes, entre otras.³ En ellas se promueve una noción valorativa-negativa del migrante indocumentado como ilegal, como delincuente, como peligroso; una forma de criminalización de la migración, legitimada por parte de los Estados con diferentes mecanismos de control punitivo, por ejemplo, mediante los centros de detención de migrantes que ya existen en diversos países.

Pero también, en el otro extremo, están las políticas que sugieren, por ejemplo, los organismos internacionales, que, aunque siguen reconociendo la migración como un problema y un reto que debe encararse, lo hacen desde la perspectiva de los derechos, el desarrollo y la seguridad humana, mediante la promoción de principios generales, para gestionarla de una forma ordenada y para controlar la migración irregular.⁴

³ Aunque cabe señalar que, a excepción de la insólita propuesta de un muro fronterizo, el matiz de la política migratoria de Estados Unidos no ha cambiado en las últimas décadas ya sea con administraciones republicanas o demócratas, tal vez lo que destaca en esta ocasión, es virulencia y el odio de la retórica migratoria de Donald Trump.

⁴ OIM, Un Modelo Conceptual para la gestión de la Migración, Volumen uno: Fundamentos de gestión de la migración, pág.4. http://www.crmsv.org/documentos/IOM_EMM_Es/v1/V1S02_CM.pdf.

En suma, la gestión de la migración representa actualmente la base de la política migratoria replicada por la mayoría de los países en el mundo y cuyo objetivo, como ya se ha planteado, se dirige a lograr su regulación de manera ordenada y segura.

Frente a este panorama destaca, por su discurso humanista, la postura respecto a la migración de la Conferencia Mundial de los Pueblos que se llevó a cabo en el mes de junio de 2017 en Tiquipaya, Bolivia, y que reunió a más de cuatro mil personas provenientes de 45 países. Esta postura ejemplifica de manera muy clara, el primer enfoque que se sugería en el presente texto, basado en una visión histórica de la migración y que, por tanto, resulta excepcional.

En esta conferencia no solo se analizaron las causas de la migración, el desplazamiento y el refugio, sino que también se enaltecieron los aportes de los migrantes en los países de origen y de destino, y finalmente se discutieron propuestas encaminadas a la defensa de los derechos de los migrantes y refugiados. Y, por encima de todo, la aspiración de construir lo que se definió como una ciudadanía universal.

Lo que llama la atención en la retórica de la Conferencia Mundial de los Pueblos, es que en ella la migración no es el problema; por el contrario, la movilidad humana se entiende como un derecho arraigado en la igualdad esen-

cial del ser humano,⁵ y el verdadero problema es que está inmersa en el discurso punitivo de la discriminación, en el que el migrante es despojado de su condición de persona y es reducido a la condición de amenaza nacional. Postura potenciada por los discursos mediáticos hegemónicos que promueven la misma visión negativa del migrante.

En oposición, en la Conferencia Mundial de los Pueblos se optó por visibilizar el rostro humano de la migración a través de testimonios de migrantes y de refugiados y de reconocer la figura del migrante como parte de la memoria histórica de los pueblos y de la pluralidad de las identidades que los conforman. Asimismo, resultó esencial proclamar la contribución de los migrantes a los países receptores en términos demográficos, económicos y socioculturales.⁶

Para esta visión, la llamada crisis migratoria que comúnmente se enfoca en la persona del migrante como el principal detonante, es definida como una de las manifestaciones de “la crisis integral de la globalización neoliberal”, y se reconoce que lo que impulsa a las personas hacia una migración forzada son los efectos de dicha crisis:

⁵ Conferencia Mundial de los Pueblos: Por un mundo sin muros, hacia la Ciudadanía Universal. Declaración de la Conferencia Mundial de los Pueblos, Tiquipaya, Cochabamba, Bolivia, 20 y 21 de junio de 2017, pág. 8.

⁶ *Ibid.*, pág. 10.

los conflictos bélicos, las intervenciones militares, el cambio climático, la asimetría económica entre los Estados y en su interior, la violencia, la desigualdad, etc. Así, a lo largo de las intervenciones de los asistentes se fue evidenciando que la mayoría de las veces el migrante no elige la migración, al contrario, la sufre: le duele el desarraigo, la injusticia, la exclusión, la explotación, la trata y la violencia que vive durante el tránsito y en los países de destino.⁷

Como resultado de las discusiones y análisis que se dieron durante la Conferencia Mundial de los Pueblos, se redactó la *Declaración de la Conferencia Mundial de los Pueblos por un Mundo sin Muros hacia la Ciudadanía Universal*, un decálogo de alternativas y propuestas que surgen, según el propio documento, el rescate “de los paradigmas y visiones propias de los pueblos, y que buscan contribuir a superar las fronteras, a construir puentes de integración y a trabajar en un plan de acción de los pueblos”.⁸ La declaración, en estos términos, se promueve como un instrumento que permite entender y encarar la crisis humana que ha supuesto el fenómeno migratorio, pero desde la perspectiva de la sociedad civil, muy especialmente desde los propios migrantes como los protagonistas.

⁷ *Loc. cit.*

⁸ *Ibíd.*, pág. 8.

En dicha declaración se tocan temas como el rechazo a la criminalización de la migración y, en consecuencia, se exige la supresión de los centros de detención de migrantes; la necesidad de que desaparezcan todos los muros –los muros físicos que separan a los pueblos, los muros invisibles que persiguen y criminalizan a los migrantes, así como los muros mentales que promueven el racismo y xenofobia y los muros mediáticos que descalifican y estigmatizan a los migrantes–; otro tema es la propuesta para la creación de una *Defensoría Mundial de los Pueblos por los Derechos de las personas migrantes, refugiadas, asilados, apátridas, víctimas de trata o tráfico*. También se señala la importancia de impulsar *el bien vivir* –un concepto que hace referencia al bienestar de las personas en todos los ámbitos de la vida– en los países de origen con el fin de lograr que la movilidad siempre sea voluntaria; también se sugiere la creación o fortalecimiento de ciudadanías regionales para permitir la movilidad interregional y el ejercicio pleno de los derechos de los migrantes y en este mismo sentido se aspira a confeccionar una ciudadanía universal. Igualmente se toca de manera enfática el problema del tráfico y la trata de migrantes; incluso se hace un exhorto a los gobiernos del mundo a declarar estos delitos como de lesa humanidad. En general, se propone superar el paradigma de las fronteras y los muros que perpetúan la desigualdad y la injusticia por una visión de puentes de integración, recuperando en el

migrante el papel de delegado que enriquece con su presencia el país que lo acoge en vez del de criminal. Al final, lo que se lee en esta declaración es la búsqueda por superar la perspectiva hegemónica de las políticas de gestión migratoria y sustituirla por una visión humanista e integradora de la migración.

CASO MARCO ANTONIO: Una manifestación de la violencia institucional

*Dra. Sofía Magdalena Cobo Téllez**

El 23 de enero del presente año, la policía detuvo a un adolescente de 17 años en la Estación del Metrobús “El Rosario” al noroeste de la CDMX. El adolescente fue encontrado 120 horas después (tras una sonada movilización social iniciada por su familia) aproximadamente a 30 kilómetros del lugar de la detención,¹ herido y con desórdenes mentales; los policías argumentaron que fue detenido “a petición de una persona”, pero que fue liberado 11 minutos después de la detención; sin embargo, no hay constancias que lo confirmen.

En su detención se observaron varias omisiones, entre ellas:

- a. La no aplicación de protocolos.
- b. Ausencia de la debida diligencia.

* Profesora-Investigadora del INACIPE, catedrática de la Facultad de Psicología de la UNAM, miembro del SNI-CONACYT.

¹ Fuera de un fraccionamiento, en el municipio de Melchor Ocampo, Estado de México. En: https://elpais.com/internacional/2018/01/29/mexico/1517241516_601851.html

- c. Falta de asistencia jurídica a la familia, para emprender acciones legales.

Desde el análisis jurídico, es importante resaltar que, en el año 2013, se publicó en la CDMX un **“Protocolo de Actuación Policial”** para la detención de adolescentes en conflicto con la ley, el cual se empata a la línea de acción 1,777 del Programa de DDHH de la CDMX, que consiste en establecer métodos de trato digno a los jóvenes, erradicando la práctica sistemática de violencia y represión contra los mismos.

En el caso de los menores de 12 años de edad, la intervención policial sólo podrá ser de custodia, salvo la relativa a la identificación y determinación de la edad, aplicando en todo momento la presunción de minoridad. En caso de ser mayor de 12 y menor de 18 años de edad, la persona adolescente deberá ser presentada ante la Agencia Especializada del Ministerio Público, comunicando a la Autoridad Ministerial los hechos y las circunstancias conocidas a través del Informe Policial. La detención tendrá que llevarse a cabo procurando no perjudicar al adolescente en su persona, reputación o patrimonio, procurando una respuesta proporcionada a las circunstancias personales, y sólo se aplicará el uso de la fuerza en los casos estrictamente necesarios (mínima intervención), bajo los principios de legalidad, racionalidad, proporcionalidad, congruencia y oportunidad. En ningún caso se em-

pleará un lenguaje ofensivo hacia su persona y se utilizará un lenguaje comprensible y adecuado al momento que se le informen los hechos que se le imputan, las razones motivadoras de su detención y los derechos que le asisten.

También se debe realizar un registro corporal preventivo para detectar armas, drogas u objetos relacionados con el delito, siempre atendiendo a las precauciones y consideraciones necesarias a su edad, sexo, discapacidad o cualquiera otra que implique una diferencia en el tratamiento de la persona detenida, preferentemente realizada por policías del mismo sexo del adolescente detenido. Los traslados deberán ser en vehículos con distintivos policiales y por personal uniformado, preferentemente separando a los o las adolescentes de los mayores de edad; inmediatamente se notificará de la detención a los padres, tutores o representantes legales, siempre que se cuente con los datos necesarios para su localización. El Protocolo prohíbe que se obtengan o difundan imágenes del adolescente detenido, a fin de solventar su derecho al honor e intimidad. De acuerdo a lo establecido, cualquier detención de un adolescente que se aparte de las reglas contenidas en el protocolo será concebida como una “detención arbitraria”.

Marco Antonio fue amagado y golpeado en la cabeza; existen evidencias de uso excesivo de la fuerza, no exis-

tió un registro de su aprehensión, además, no se les dio aviso a sus padres, ni se le brindó asistencia médica y/o jurídica. Esta violencia institucional se extendió a las víctimas indirectas (familiares de Marco Antonio), las cuales, al acudir al Ministerio Público a levantar la denuncia sobre su desaparición, se encontraron ante la negativa de la autoridad para abrir la carpeta de investigación correspondiente y no se activó el protocolo de búsqueda especializado, incluyendo la “Alerta Amber”, hasta pasados tres días. A toda esta serie de irregularidades, se suma la publicidad de las imágenes en medios y utilizadas por la Procuraduría Capitalina, la cual, en las conferencias de prensa, mostró videos del menor de edad que evidenciaron su estado de salud mental, violando en todo momento su derecho a la privacidad, el respeto a sus circunstancias personales y el resguardo de su identidad.

La causa fue cobijada por Instituciones como la “Red por los Derechos de la Infancia”, “Oficina de la Defensoría de los Derechos de la Infancia” y el “Instituto de Justicia Procesal Penal”, los cuales promovieron un amparo,² el cual recayó en el Juzgado 16º de Distrito, en donde el Juez Federal decretó la suspensión provisional a favor del adolescente, obligando a las autoridades a abstenerse de

² 66/2018. En: <http://ijpp.mx/acervo/noticias/item/1607-comunicado-al-publicar-videos-sin-aviso-a-la-familia-la-procuraduria-de-CDMX-busca-intensificar-la-criminalizacion-de-marco-antonio-y-defender-a-policias>

proporcionar información que atente contra la integridad del joven. Esta suspensión fue emitida el viernes 2 de febrero; sin embargo, en conferencia de prensa del 5 de febrero, se publicitan imágenes e información sobre el estado de salud del menor de edad por parte de la Procuraduría de la CDMX, ocasionando revictimización, a él y a su familia.

Estos acontecimientos evidencian el desconocimiento de la “Debida Diligencia” establecido en el artículo 4º Constitucional, en donde se establecen las obligaciones que el Estado tiene frente a las niñas, niños y adolescentes (NNA) en armonía con la Convención Internacional de los Derechos del Niño firmada y ratificada por el Gobierno Mexicano desde el año 1990, a la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes y a lo establecido en la Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes, entre otras. La debida diligencia consiste en el conjunto de acciones que el Estado debe emprender para ayudar, atender, asistir y prevenir a los NNA de acciones que violenten sus derechos y, en su caso, auxiliar al acceso a la verdad y la justicia, reparando integralmente los daños; es decir, aplicar el principio de Interés Superior, reforzando sus obligaciones en tanto al respeto de sus derechos y atención integral y especializada.

Todo esto evidencia que en la actualidad de nuestro país hay ausencia de soportes institucionales debidamen-

te capacitados y especializados destinados a proteger los derechos de los adolescentes en conflicto con la ley; existe una desorientación conceptual por parte de las autoridades, las cuales no se han apropiado epistémicamente de la Doctrina de Protección Integral de derechos de la niñez y adolescencia, generando exclusión, intolerancia y represión de las conductas adolescentes; además, no se considera a la Justicia Alternativa como una opción válida para la resolución estructural de los conflictos en los que la persona adolescente se encuentra inmersa, son pretexto de la impunidad.

La política pública en materia de niñez y adolescencia debe ser armónica y no aislada a la de seguridad pública; las políticas públicas se deben impulsar desde una plataforma de derechos, en materia de seguridad, orientadas a la protección de los derechos de la infancia y adolescencia.

Reconociendo que ninguna reforma legal es suficiente para producir cambios exitosos, resulta indispensable un cambio institucional, organizacional y de paradigmas en el mismo sentido; por esta razón, debemos capacitar y sensibilizar a las autoridades en la perspectiva de infancia y adolescencia y cambiar las inercias, a fin de erradicar la violencia institucional que concibe a los jóvenes como colectivos riesgosos, bajo una falsa concepción de que los mismos juegan un papel protagónico en el aumento de la

violencia -sin que exista un diagnóstico que lo asegure- incrementando el poder de la policía y reduciendo cada vez más sus derechos humanos, en lugar de restituir y combatir las causas estructurales que les mantienen como un grupo social excluido y vulnerable.

Las sociedades financieras de objeto múltiple

*Luis Figueroa Díaz**

Preámbulo

La reconversión de los intereses que representa el estado en México es evidente cuando se examinan las distintas leyes con propósitos de regulación económica que se han expedido en estas primeras décadas del siglo XXI.

Entendiendo por “reconversión” que en el derecho económico se ha dejado de construir esquemas que miran hacia el fortalecimiento del interés público, siendo suplantados por las superestructuras que hacen consistente el modelo de desarrollo de mercado, sobre todo, en ciertos sectores específicos del derecho económico mexicano, especialmente si observamos instituciones y regulaciones en el campo financiero y del crédito.

Tomemos como ejemplo en esta última dirección, el caso de las recientes reformas a la Ley de Organizacio-

* Profesor-Investigador del Departamento de Derecho, UAM-Azcapotzalco.

nes Auxiliares del Crédito mismas que derogaron los capítulos III bis y II para transformar la naturaleza jurídica y características de las empresas de factoraje financiero y las arrendadoras financieras.

Doctrinalmente estas corporaciones eran consideradas como una banca con un objeto individualizado y acotado, expresión del sentido de diversificación de la competencia en la dinámica financiera y de la posible independencia de los oferentes de crédito en México, que además habían quedado a salvo de los vaivenes políticos que había suscitado la expropiación del año 1982.

La explicación de esa acotación consistía en que, por una parte, las empresas de arrendamiento financiero sólo podían realizar su objeto referido a aquellos contratos donde se otorga el uso, usufructo y goce de un bien mueble con la opción a compra una vez deducido el valor de su amortización; mientras que las empresas de factoraje financiero desarrollaban su objeto en los contratos para el manejo de cartera de sus clientes con la compra de títulos y valores cobrables y no vencidos.

La extensión formal de las funciones de las SOFOMES y su importancia económica

Mediante reformas publicadas en el Diario Oficial de la federación con fecha 3 de agosto del año 2011 y de fecha 10 de enero del año 2014, se crearon legislativamente las

denominadas sociedades financieras de objeto múltiple reguladas y no reguladas.

Es significativo que estas organizaciones pueden celebrar cualquiera de los contratos relacionados con el factoraje, el arrendamiento financiero y los créditos, considerándose estos contratos títulos ejecutivos mercantiles siempre que sean acompañados de la certificación del estado de cuenta respectivo. Los contratos pueden pactar intereses según también reformas a la Ley de Organizaciones Auxiliares del Crédito de fecha 10 de enero del año 2014.

También es una cuestión importante que estas organizaciones pueden ocupar el cargo de fiduciarias en los fideicomisos de garantía regulados por la Ley de Títulos y Operaciones de Crédito, observándose únicamente el alta en el registro que para tal efecto lleva la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros.

Por lo que respecta a la trascendencia económica de las nuevas organizaciones financieras de objeto múltiple, el Banco de México hasta el año 2010 reporta que operaban en el país 1,704 sociedades financieras de objeto múltiple de las cuales 23 eran del tipo reguladas y 1,681 eran no reguladas, siendo que aproximadamente 71 de ellas fueron empresas de arrendamiento financiero, factoraje u sociedades de objeto limitado (sofoles) que se

transformaron en Sociedades financieras de Objeto múltiple (SOFOMES) , en tanto las demás son de nueva creación.¹

Las del tipo reguladas se ubican como organizaciones vinculadas a los grandes bancos mexicanos, en donde es necesario apuntar que aún hoy día “cinco grandes bancos siguen concentrando tanto los activos como los créditos del sistema”,² aun cuando el esquema permite a estas organizaciones estar vinculadas también con una sociedad cooperativa de ahorro y préstamo, con sociedades financieras populares, sociedades financieras comunitarias, y uniones de crédito.

SUÁREZ DÁVILA señala que es utilizada la figura por los bancos para operar tarjetas de crédito fuera de su balance, en tanto que en el año 2010 el crédito estaba concentrado en 7 grandes bancos que además son dominados por los grandes bancos extranjeros, siendo que sólo Banorte es el principal y único banco de propiedad mexicana.³

¹ BANCO DE MÉXICO, Reporte sobre el Sistema Financiero, noviembre 2010, disponible en página electrónica www.banxico.org.mx >reporte-sf, consultado el día 12 de agosto del año 2017.

² SELENE JIMÉNEZ BAUTISTA, *Concentración bancaria en México 1991-2010*, debate económico, volumen 1, número 2 mayo-agosto 2012, p. 113.

³ Ver FRANCISCO SUÁREZ DÁVILA, *El nudo gordiano: ¿Cómo hacer para que la banca mexicana vuelva a ser un motor de desarrollo?*, texto disponible en la página electrónica <http://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/>, consultada el día 4 de septiembre del año 2017.

Adicionalmente las estadísticas arrojan que la nascente operación financiera de las SOFOMES esta fundamentalmente radicada en los sectores hipotecario y automotriz, situación que puede verse reflejada en la información manejada por el Centro de Fianzas Públicas de la Cámara de Diputados,⁴ misma que señala que en el año 2017, el crédito automotriz creció en México 14.8% real anual y el de vivienda aumento en 5.4% real anual.

El significado de la reconversión de las funciones auxiliares del crédito en el arrendamiento y factoraje financiero

Esta funcionalidad y naturaleza formal de las sociedades anónimas de factoraje y arrendamiento financiero que funcionaban hasta el año 2006 se modifica así hacia principios del siglo XXI en el país, asumiendo que los poderes privados financieros han obligado al Estado a ceder ante los intereses de las grandes agrupaciones financieras.

Por consiguiente, como lo señala JOHN KENNETH GALBRAITH, con respecto de la sociedad anónima que es, en la economía globalizada actual, el elemento unificador del capitalismo de planificación privada:

⁴ CEFPE, Boletín: evolución del crédito, marzo 2017, disponible en la página electrónica www.cefp.gob.mx>becfp0172017, consultada el día 3 de junio del año 2017.

“...no existe lo que se llama una sociedad anónima. Hay más bien varias clases de ella, todas las cuales derivan de una estructura jurídica común, flexible y muy laxa. Algunas están sometidas al mercado: otras reflejan de modos varios la adaptación de las exigencias de la planificación y a las necesidades de la tecnoestructura”.⁵

Esta condición cuantitativa de sociedades anónimas a las que alude GALBRAITH es clara si enfocamos su análisis en el caso de las empresas mercantiles que se dedican al manejo del crédito en México puesto que es la forma legal para constituir instituciones de crédito, uniones de crédito, almacenes generales de depósito, sociedades de seguros o sociedades afianzadoras, entre otras muchas.

No obstante, como lo advierte el destacado economista, no todas las sociedades anónimas son iguales y mucho menos si lo enfocamos en el cambio de las empresas de factoraje financiero y arrendamiento financiero que dieron origen legalmente a la desarticulación de la limitación especializada de su objeto para desplegar una o más operaciones auxiliares de crédito, los contratos tanto de arrendamiento financiero y factoraje, en función de nuevas estructuras formales llamadas organizaciones financieras de objeto múltiple.

⁵ JHON KENNETH GALBRAITH, *El nuevo estado industrial*, Editorial Sarpe, 1984, p. 142.

Para efectos académicos la división jurídica del tipo de sociedades anónimas es clara al determinar la Ley General de Organizaciones y actividades Auxiliares de Crédito dos especies de organizaciones financieras de objeto múltiple: las organizaciones financieras de objeto múltiple reguladas (SOFOM de E.R) y las organizaciones auxiliares de objeto múltiple no reguladas (SOFOM de E.N.R.).

Así, desde una perspectiva meramente cualitativa la nueva centralización crediticia se reorganiza y se diferencia si consideramos que las organizaciones auxiliares financieras de objeto múltiple pueden mantener vínculos patrimoniales con las instituciones de crédito, y emitir valores de deuda a su cargo, inscritos conforme a la Ley del Mercado de Valores.

En cambio, desde una perspectiva cualitativa, las grandes empresas de crédito se fortalecen con nuevas filiales conformadas mediante dichas organizaciones financieras de objeto múltiple reguladas; poniendo de manifiesto que el revestimiento formal es aparente porque como lo ilustra GALBRAITH:

En la sociedad empresarial el poder se encuentra en manos de quienes elaboran las decisiones. En la empresa madura ese poder ha pasado inevitable e irrevocablemente del individuo al grupo. Ello se debe a que sólo el grupo tiene la información requerida para la decisión. Aunque la constitución de la gran sociedad anónima pone el poder en manos de los propietarios, los imperativos

de la tecnología y de la planificación lo desplazan a la tecnoestructura.⁶

En esta base teórica, la reconversión de la concentración crediticia en México, tiene una nueva ruta definida que se ubica en la reconversión de la centralización de las decisiones operativas del uso y destino del crédito, siendo su inicial expresión la creación de las sociedades financieras de objeto múltiple.

Es, en suma, la revitalización de la tecnocracia bancaria y crediticia privada que se ha impuesto a partir del viejo debate originado por la expropiación bancaria del año 1982 y la alternancia precaria de la banca pública con interés social, donde se apunta al poder del grupo tecnocrático financiero como real expresión de la sociedad anónima crediticia moderna en el país.

Porque, además, esta reconversión no genera un choque de intereses jurídicos o manifestación de un derecho público económico, como lo fue la creación de las sociedades nacionales de crédito, sino una mera extensión de la influencia e interés privado de los bancos y de los grupos financieros privados; no hay pues una confrontación, sino una vuelta a la utilización del derecho mercantil clásico, tal como lo expresa GERARD FARJAT:

⁶ *Ibíd.*, p. 176.

Cuando Galbraith presenta un cuadro del “nuevo Estado industrial”, solo toma en consideración las 500 primeras sociedades norteamericanas; por económicamente dominantes que sean, no constituyen sino un aspecto de los agentes económicos en los Estados Unidos. Es posible admitir que existen al lado de sociedades o de firmas que interesan por su poder al derecho económico, un mayor número de ellas que siguen concerniendo esencialmente al derecho mercantil clásico.⁷

Nuevamente ha ocurrido con la creación de las organizaciones financieras de objeto múltiple reguladas, una vuelta hacia los intereses privados, donde el Estado más que nunca se repliega y asume como su función, lo que ya el propio GERARD FARJAT señalaba:

La economía se ha convertido naturalmente en monopolista u “oligopolística”. Aunque eso no implica una desaparición de la competencia, se trata de otra competencia, de una guerra con sus tratados de paz entre los poderes económicos. El Estado debe en este caso esforzarse por ejercer una función de árbitro y ejercer un control de interés económico para separar las buenas alianzas de las malas, para reprimir los abusos de poder.⁸

⁷ GÉRARD FARJAT, *Las enseñanzas de medio siglo de derecho económico*, disponible en página electrónica <http://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/374/2.pdf>, consultada el día 23 de agosto del año 2017.

⁸ *Ibíd.*, p. 18.

Conclusión

Aun cuando el Estado mexicano cuenta con una amplia gama de instituciones públicas para arbitrar a las organizaciones financieras de objeto múltiple como son el Banco de México, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores o la Comisión Nacional Para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, su regulación eficiente aún está por evaluarse en la realidad, así como las consecuencias de la reconversión mercantil que como hemos señalado en este trabajo apunta hacia una nueva concentración en el campo financiero.

ALEGATOS COYUNTURAL. Número 9/10, Año 2, Segunda época, enero-junio/julio-diciembre de 2017, es una publicación semestral editada por la Universidad Autónoma Metropolitana a través de la Unidad Azcapotzalco, División Ciencias Sociales y Humanidades, Departamento de Derecho. Prolongación Canal de Miramontes 3855, Col. Ex-Hacienda San Juan de Dios, delegación Tlalpan, C.P. 14387, Ciudad de México, y Av. San Pablo No. 180, Edificio E, salón 004, Col. Reynosa Tamaulipas, Delegación Azcapotzalco, C.P. 02200, Ciudad de México; Teléfonos 53189412 y 53189109, Apartado Postal 32-031, México 06031, Ciudad de México, página electrónica de la revista: <http://alegatosenlinea.azc.uam.mx> y dirección de correo electrónico alegatos@correo.azc.uam.mx y alegatosuamazc@gmail.com. Editor Responsable Lic. Javier Huerta Jurado. Certificado de Reserva de Derechos al Uso Exclusivo de Título No. 04-2015-080410074300-203, ISSN en trámite, ambos otorgados por el Instituto Nacional del Derecho de Autor. Certificado de Licitud de Título y Contenido en trámite, otorgado por la Comisión Calificadora de Publicaciones y Revistas Ilustradas de la Secretaría de Gobernación. Responsable de la última actualización de este número: Ing. Ramón Macías Baltazar; Sección de Desarrollo de Sistemas de la Coordinación de Servicios de Cómputo, UAM-A., Av. San Pablo No. 180, Col. Reynosa Tamaulipas, delegación Azcapotzalco, C.P. 02200, Ciudad de México. Fecha de última modificación: junio de 2018. Tamaño del archivo 2,236 KB.

Las opiniones expresadas por los autores no necesariamente reflejan la postura del editor de la publicación.

Queda estrictamente prohibida la reproducción total o parcial de los contenidos e imágenes de la publicación sin previa autorización de la Universidad Autónoma Metropolitana.

Imágenes de Portada

<https://889noticias.mx/noticias/informacion-general/migrantes-africanos-estan-mejor-preparados-que-los-estadounidenses/>

<http://www.madrimasd.org/blogs/migraciones/2016/02/04/132488>

<http://prensa-libre.com.mx/index.php/entertainment2/item/416-rescatan-a-54-migrantes-en-el-desierto-de-altar-sonora>

<https://www.eldiario.es/desalambre/armada-Libia-impide-migrantes-Mediterraneo0678582376.html>