

**CONSEJO CONSULTIVO DE POLÍTICA MIGRATORIA  
DE LA SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN**

---

**MEMORIA**

**GRUPO INTERINSTITUCIONAL SOBRE DERECHO  
A LA IDENTIDAD Y ACCESO A LA EDUCACIÓN  
DE LAS PERSONAS MIGRANTES**

**2015-2018**

---

# CONSEJO CONSULTIVO DE POLÍTICA MIGRATORIA DE LA SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN

---



## MEMORIA

# GRUPO INTERINSTITUCIONAL SOBRE DERECHO A LA IDENTIDAD Y ACCESO A LA EDUCACIÓN DE LAS PERSONAS MIGRANTES

2015-2018

## **MEMORIA DEL GRUPO INTERINSTITUCIONAL SOBRE DERECHO A LA IDENTIDAD Y ACCESO A LA EDUCACIÓN DE LAS PERSONAS MIGRANTES 2015-2018**

### **Introducción**

El presente documento busca visibilizar los resultados del trabajo coordinado entre las instituciones de gobierno, academia y sociedad civil en el marco del Grupo Interinstitucional sobre Derecho a la Identidad y Acceso a la Educación de Personas Migrantes en el seno del Consejo Consultivo de Política Migratoria de la Secretaría de Gobernación (CCPM).

En este sentido, tiene el propósito de presentar las buenas prácticas y los resultados que se lograron durante tres años de trabajo coordinado para atender una problemática específica que afectaba a un número importante de personas migrantes a través de la definición e implementación de políticas para garantizar el ejercicio pleno de los derechos humanos; específicamente el derecho a la identidad y el derecho educación de las personas migrantes y sus familias.

Las acciones que se realizaron para atender dicha problemática se enmarcan en el Programa Especial de Migración 2014-2018 (PEM), instrumento que orienta y define la política y gestión migratoria del Estado mexicano de acuerdo con los principios establecidos en la Ley de Migración; así como, en cumplimiento de los compromisos internacionales en materia de derechos humanos y migración que México ha adquirido a través de la firma y ratificación de los instrumentos internacionales correspondientes.

Por lo anterior, es necesario dejar evidencia de los esfuerzos que se realizaron en el periodo de 2014 a 2018 en beneficio de la población migrante con la finalidad de documentar el trabajo del Grupo Interinstitucional sobre Derecho a la Identidad y Acceso a la Educación de Personas Migrantes y la importancia de dar continuidad a dichas acciones a fin de evitar que la población migrante permanezca en una situación que vulnere sus derechos; por lo cual a través de esta Memoria se exhorta a fortalecer la política migratoria del Estado mexicano.

## Contexto

La problemática que presentaban las niñas, niños y adolescentes (NNA) en contextos migratorios para incorporarse al sistema educativo en México fue planteada por organizaciones de la sociedad civil en abril de 2013 en el marco de la Mesa de Trabajo Sectorial del Programa Nacional de Desarrollo sobre Migración; así como en los foros<sup>1</sup> de consulta pública para la elaboración del PEM. Al respecto, señalaron que los NNA registrados en otro país, hijas e hijos de padre o madre de origen mexicano, se enfrentaban a varios obstáculos para incorporarse al sistema educativo nacional, especialmente en lo que se refiere a tres temas: 1. Para la expedición de certificados de estudios en todos los niveles se solicitaba presentar el acta de nacimiento apostillada, que era muy difícil de obtener cuando las personas ya se encontraban en México, como resultado de un proceso de retorno forzado; 2. No contaban con información suficiente para realizar la revalidación de estudios; y 3. Existían limitantes para realizar la certificación de capacidades en educación media superior.

Al respecto sociedad civil propuso que se eliminara el requisito de la presentación del acta de nacimiento apostillada para formalizar el ingreso al sistema educativo en México y los NNA pudieran obtener el certificado. Si bien las Normas de Control Escolar relativas a la Inscripción, Reinscripción, Acreditación, Promoción, Regularización y Certificación en la Educación Básica señalaban que en los casos donde no se presentarán apostillados los documentos que permitieran acreditar la identidad se expedieran documentos provisionales y que dicho documento no obstaculizaba la continuidad académica, existían falta de difusión de las Normas de Control Escolar, así como retos en el acceso, permanencia y certificación en la educación media superior y superior.

En 2014 se realizaron diversas reuniones estratégicas entre distintas instituciones del Gobierno Federal y con el Instituto para las Mujeres en la Migración (IMUMI); lo que derivó en una consulta sobre la problemática por parte de la Secretaría de Educación Pública, mediante la cual se solicitó la opinión de instituciones involucradas en el tema, como la Unidad de Política Migratoria (UPM), la Unidad General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Gobernación (SEGOB), el Instituto Nacional de Migración (INM) y el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED). Las opiniones procedentes de la consulta constataron la necesidad de abordar el tema de una manera integral, debido a que iba más allá del acceso al sistema educativo.

---

<sup>1</sup> Para la consulta pública del PEM se realizaron cinco Foros Nacionales (Tijuana, Reynosa, Guadalajara, Ciudad de México y Tapachula), 3 Foros de consulta para mexicanos en el extranjero (Chicago, Los Ángeles y Zúrich), una consulta en línea (SEGOB-IME), un taller con instituciones académicas (UPM, COLMEX, CIDE, COLEF Y CIESAS), 4º Coloquio de Migración Internacional y 2 sesiones del Consejo Consultivo de Política Migratoria de la SEGOB.

## El derecho a la Identidad

### a. Concepto

De acuerdo con lo que señala el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) el derecho a la identidad consiste en el “reconocimiento jurídico y social de una persona como sujeto de derechos y responsabilidades y a su vez, de su pertenencia a un Estado, un territorio, una sociedad y una familia, condición necesaria para preservar la dignidad individual y colectiva de las personas” (UNICEF, 2011). Y se compone del nombre propio; el o los apellidos, la fecha y lugar de nacimiento.

Por su parte la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes señala que la identidad está compuesta por: 1. Tener un nombre y los apellidos de los padres desde que nazca y ser inscrito en el registro civil. 2. Tener una nacionalidad, de acuerdo con lo establecido en la Constitución. 3. Conocer su filiación y su origen, salvo en los casos que las leyes lo prohíban. 4. Pertenecer a un grupo cultural y compartir con sus integrantes costumbres, religión, idioma o lengua.

### b. El derecho a la identidad en el marco normativo nacional

A partir de la reforma del artículo 1º de la Constitución en 2011, se reconoce que toda persona goza de los derechos establecidos tanto en la Constitución como en los tratados internacionales, que implica la creación de un bloque de constitucionalidad con base en la cual se deberá interpretar el ordenamiento jurídico mexicano.

Y en este sentido, el derecho a la identidad se encuentra establecido en el artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), que señala que será el Estado el que garantice a las personas el derecho a la identidad y ser registrado de manera inmediata a su nacimiento. Por su parte la Ley General de Población en los artículos 86 y 87, señala que el Registro Nacional de Población será el encargado de certificar y acreditar la identidad de las personas y para ello se llevará a cabo la inscripción de los mexicanos a través del Registro Nacional de Ciudadanos y de menores de edad y de los extranjeros a través del Catálogo de los Extranjeros Residentes.

Por su parte, La Ley de Migración en el artículo 9 y 12 establece que las personas migrantes, independientemente de su situación migratoria, podrán acceder al registro civil y al reconocimiento de su personalidad jurídica. Mientras que, el Programa Especial de Migración 2014-2018 (PEM) establece en sus líneas de acción 1.1.3 y 3.2.1 el derecho a la identidad de las personas migrantes y sus familias. Además, la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes en el artículo 19, señala los elementos que componen el derecho a la identidad y a los cuales las NNA podrán acceder plenamente.

### c. El derecho a la identidad en el marco normativo internacional

En el marco normativo internacional el derecho a la identidad de las personas se encuentra garantizado en la Declaración Universal de Derechos Humanos en los artículos 6 y 15, que garantizan el derecho a la identidad jurídica y a la nacionalidad, respectivamente. Por su parte, la Convención sobre los Derechos del Niño en el artículo 7, hace referencia al derecho de las niñas y niños al nombre desde su nacimiento y a obtener una nacionalidad.

En cuanto al Sistema Interamericano de Derechos Humanos, se establece en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que toda persona tendrá derecho a un nombre propio y a los apellidos de los padres o al de uno de ellos, así como a la nacionalidad (artículos 18 y 20).

Por su parte el Programa Interamericano para el Registro Civil, Universal y Derecho a la Identidad, señala que los Estados deberán adoptar medidas que permitan asegurar el pleno reconocimiento del derecho a la identidad que garantice el ejercicio de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales.

## **El derecho a la educación**

### a. Concepto

La Declaración Universal de Derechos Humanos es la primera en reconocer a la educación como un derecho humano y señala en el artículo 26 que ésta deberá ser gratuita y obligatoria y tendrá por objeto el pleno desarrollo de las personas. Asimismo, menciona que la educación deberá cumplir con requisitos de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad.

Por otra parte, en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales se reconoce el derecho de toda persona a la educación y que ésta debe orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad, y debe fortalecer el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales (Artículo 13).

### b. El derecho a la educación en el marco normativo nacional

Partiendo de que en el artículo 1° constitucional se expresa el reconocimiento de los derechos humanos para todas las personas nacionales o extranjeras sin motivo de discriminación, el artículo 3° de la CPEUM establece que la educación básica y media

superior serán obligatorias; y deberá desarrollar todas las facultades del ser humano y el respeto a los derechos humanos.

Derivado de este precepto constitucional, la Ley de Migración incorpora este derecho en el artículo 8 al señalar que las personas migrantes podrán acceder a los servicios educativos, independientemente de su situación migratoria.

Por su parte, el PEM en la línea de acción 1.1.2., señala la importancia de la armonización de las legislaciones federales y locales en materia de educación con el marco normativo migratorio; además, en la estrategia 4.2 Facilitar y Promover el desarrollo educativo de las personas migrantes y sus familiares para favorecer su integración y desarrollo personal, se incluyen diversas líneas de acción que denotan el ejercicio al derecho a la educación sin discriminación por situación migratoria.

### c. El derecho a la educación en el marco normativo internacional

El derecho a la educación se inscribe en el marco de los derechos civiles, políticos y sociales. México ha ratificado varios instrumentos internacionales donde se encuentra previsto el derecho a la educación. No obstante, cabe destacar la Declaración Universal de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; instrumentos que establecen que la enseñanza básica es obligatoria, y que los Estados Parte tienen la obligación de desarrollar medidas para hacerla asequible a todas las personas, especialmente para NNA.

Además, afirman que la finalidad de la educación consiste en promover la realización personal y fortalecer el respeto de los derechos humanos y las libertades en igualdad de oportunidades y sin motivo de discriminación.

Por su parte, la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, en su artículo 30 establece el derecho a la educación de los hijos e hijas de los trabajadores y trabajadoras migrantes y la obligación del sistema educativo de eliminar todo tipo de discriminación que niegue o restrinja este derechos, sin importar el estatus migratorio de los trabajadores y trabajadoras, así como de los hijos e hijas. Asimismo, la Convención sobre los Derechos del Niño en los artículos 28, 29 y 31, señala que los niños y niñas tendrán acceso a la educación en igualdad de oportunidades, considerando las diferencias y garantizando la calidad en la educación.

Considerando la relevancia de este derecho fundamental, los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) plantean la importancia de garantizar la educación inclusiva, equitativa y de calidad para promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida.

## **Convención de la Haya sobre la Apostilla**

México es parte de la Convención de la Haya sobre la Apostilla a partir del 14 de agosto de 1995. El propósito de adhesión a este instrumento internacional era simplificar el sistema de legalizaciones en cadena a través de un solo trámite, la apostilla; el cual consiste en certificar que la firma y el sello de un documento público fueron plasmados por una autoridad en uso de sus facultades.

En términos generales, la apostilla, al igual que la legalización, únicamente certifica que la firma o el sello del documento fue emitido por funcionaria o funcionario público en ejercicio de sus funciones, pero no certifica la validez del contenido del mismo.

En el contexto actual, este trámite implica un problema para NNA que están llegando al país debido a la deportación de sus padres por parte de las autoridades estadounidenses, por el hecho de que no cuentan con documentos para acreditar su doble nacionalidad, lo que se traduce en ser sujetas de violaciones a sus derechos humanos, específicamente a la identidad y a la educación.

## **Descripción del grupo**

Durante la Cuarta Sesión Ordinaria de 2014 del CCPM, se acordó la creación del Grupo de Trabajo Interinstitucional sobre Derecho a la Identidad y Acceso a la Educación de las Personas Migrantes; el cual se instaló de manera oficial el 04 de febrero de 2015.

### Objetivos

El Grupo Interinstitucional sobre Derecho a la Identidad y Acceso a la Educación de las Personas Migrantes tiene como objetivos: a) Garantizar el ingreso, permanencia y tránsito en el sistema educativo nacional para nivel básico y medio superior NNA en México, sin importar su nacionalidad; y b) Garantizar el derecho a la identidad de personas de origen mexicano, nacidas en los Estados Unidos, retornados a fin de reconocer su nacionalidad mexicana. Estructura del grupo y/o lista de miembros del grupo

### Estructura

Las instituciones integrantes que participaron de manera inicial en la instalación del Grupo Interinstitucional fueron la Unidad de Política Migratoria (UPM) que coordina el grupo y funge como Secretaría Técnica, la Secretaría de Educación Pública (SEP), la Dirección General del Registro Nacional de Población e Identificación Personal (RENAPO), la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) y el Instituto para las Mujeres en la Migración (IMUMI). Y posteriormente se fueron incorporando otros actores en la sesiones como: el Instituto Nacional de Migración (INM), la Conferencia Nacional de

Gobernadores (CONAGO), la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR), el Instituto de los Mexicanos en el Exterior (IME), la Secretaría de Salud (SALUD), el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED), Senado de la República, Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA). Y por parte de sociedad civil participaron Mundo Translated, Otros Dreams en Acción (ODA), Dimensión de la Pastoral de la Movilidad Humana, Be Foundation, Despacho Hogan Lovells, Appleseed, US-MX Foundation, Matt, Sin Fronteras, Colectivo de Apoyo para Personas Migrantes (COAMI), Scalabrinianas Misión para Migrantes y Refugiados (SMR), Centro de Atención de la Familia Migrante (CAFAMI) y el Colectivo Migraciones para las Américas (COMPA) Instituto Mora. Asimismo, por parte de la academia participaron el Instituto de Investigación y Práctica Social y Cultural (IIPSOCULTA), el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO). También se extendió la invitación a especialistas de acuerdo a los temas que se abordaron como fue el caso de la Embajada de Estados Unidos en México y el Club Rotario, así como otras organizaciones de la sociedad civil.

### Sesiones

Durante cuatro años (2015 a 2018) el Grupo Interinstitucional ha sesionado en seis ocasiones, logrando avances significativos en materia de identidad y educación de las personas migrantes. En la primera sesión se llevó a cabo la instalación del Grupo, el 4 de febrero de 2015 y se presentaron los avances más representativos que las dependencias correspondientes estaban implementando en materia de identidad y educación; destacando la campaña “Tu acta de nacimiento donde te encuentres”; la posible modificación de la normatividad interna de la SEP para eliminar el requisito del acta de nacimiento apostillada para el ingreso al sistema educativo. De igual forma, la SEP presentó el material de la campaña de difusión para el derecho a la educación que elaboraron en coordinación con la Dirección General de Televisión Educativa y el IMUMI.

La segunda sesión se desarrolló el 28 de julio de 2015. En esta reunión destaca el anuncio de las modificaciones al Acuerdo 286 de la SEP, que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 15 de junio de 2015; con estas adecuaciones se elimina el trámite del apostille en la revalidación de estudios; se establece que para educación básica y media superior se aceptarán documentos extranjeros de identidad como acta de nacimiento, pasaporte y matrícula consular; además se aceptará una traducción simple realizada por la NNA, padre, madre o quien ejerza la tutela.

De igual forma, en esta reunión la SEP comunicó que realizaron y difundieron el oficio de control escolar para informar a las autoridades de control escolar en las entidades federativas sobre la dispensa de la apostille para documentos de identidad y académicos

para los ciclos escolares 2014 y 2015-2016 en los niveles básico. Para educación media superior, se mencionó que todavía se requieren los documentos con la apostille y la traducción de perito pero existe la alternativa de validación electrónica; además la NNA deberá pasar por una evaluación de la institución educativa para que se le ubique en el nivel educativo correspondiente.

Respecto al tema de identidad, el RENAPO comentó sobre el acercamiento con la Asociación Nacional para las Estadísticas de Salud Pública y Sistemas de Información (NAPHSIS, por sus siglas en inglés) como una propuesta de vinculación para generar un mecanismo jurídico interinstitucional que permitiría agilizar la verificación de la identidad de NNA a través de la validación de sus certificados de nacimiento, de manera que se facilitaría a las familias migrantes de origen mexicano la eventual inserción del acta de nacimiento extranjera en el registro civil de su localidad. Al respecto, se explicó que la Asociación cuenta con información de los Registradores de las Jurisdicciones Sanitarias y de Estadísticas Vitales en 49 estados de la Unión Americana, los cuales son administrados mediante el sistema informático de Verificación Electrónica de Eventos Vitales (EVVE).

En esta sesión participaron como invitados especiales la Embajada de Estados Unidos en México y el Club Rotarios, quienes plantearon algunas acciones para coadyuvar con el Gobierno mexicano en la estrategia de difusión.

Cabe destacar el papel estratégico que jugó la Embajada en la mediación con representantes de NAPHSIS, con el objetivo de explicar los alcances de la propuesta de interoperabilidad de las bases de datos, el marco jurídico nacional que brinda protección al manejo de la información en poder de las instituciones gubernamentales, los procedimientos de seguridad en materia de prevención del robo de identidad o fraude, la capacidad operativa del RENAPO; y particularmente, durante el proceso de sensibilización respecto del ejercicio de derechos (identidad, educación, salud, trabajo, etc.) de la población nacida en Estados Unidos quienes se encontraban residiendo en territorio nacional.

Respecto a la tercera sesión, ésta se realizó el 14 de diciembre de 2015. Los puntos que destacan de esta sesión son los datos presentados por IMUMI sobre las personas que podrían beneficiarse del reconocimiento de la doble nacionalidad al ser dotadas de sus documentos de identidad. Asimismo, IMUMI presentó diversas alternativas para dar solución a la problemática. En relación a los diagnósticos, la SEP señaló que en febrero del 2016, en colaboración con el CIDE, iniciarían un diagnóstico para medir el impacto de la difusión de las Normas de Control Escolar.

Durante el segundo semestre de 2015 y los primeros meses de 2016, el RENAPO continuó trabajando internamente para consolidar la propuesta de operación del sistema de verificación electrónica de actas de nacimiento a través de NAPHSIS y generar las bases (normativas y financieras) para la firma de un contrato que garantizara su paulatina implementación en las entidades federativas.

La cuarta sesión del grupo tuvo lugar el 16 de agosto de 2016; esta sesión se desarrolló a manera de taller dado que el objetivo consistió en analizar la pertinencia para generar acciones para generar una política de integración para las personas migrantes, especialmente para NNA y familias, tomando como base los indicadores de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE); en este sentido, se revisaron los cuestionarios que trabaja la OCDE y se incluyeron algunas acciones que ya se están realizando en México. Asimismo, se identificaron algunas áreas de oportunidad.

Derivado de las diversas reuniones técnicas y operativas que se llevaron a cabo con NAPHSIS y la Embajada de Estados Unidos, se determinó la factibilidad técnica y jurídica de un programa que requeriría en el mediano plazo la amplia colaboración de los Registros Civiles de las 32 Entidades Federativas, particularmente en aquéllas donde identificó un incremento en el número de familias en contextos migratorios de retorno.

En este sentido, la Secretaría de Gobernación firmó el Contrato con NAPHSIS el 14 de junio de 2016, en la Ciudad de Kansas, Misuri, para la validación electrónica de registros de nacimiento ocurridos en los Estados Unidos de América de personas descritas en las fracciones II y III del artículo 30 Constitucional. El proceso se estableció para la inscripción o inserción de las actas de nacimiento ante el Registro Civil mexicano de personas nacidas en el extranjero, siempre que se cumpla con lo dispuesto en las fracciones II y III del artículo 30 Constitucional, a nivel federal, lo relativo a la legalización se consagra en el artículo 546, y demás relativos, del Código Federal de Procedimientos Civiles.

Dicha verificación representó la simplificación a los procedimientos de legalización y el trámite de Apostilla del documento público extranjero, para favorecer el reconocimiento de la identidad, como la clave de acceso a los servicios y prestaciones del Estado.

Esto dio origen a la Estrategia Binacional “Soy México. Registro de Nacimiento de la Población México-Americana”, presentada el 20 de septiembre de 2016, por el Secretario de Gobernación, Miguel Ángel Osorio Chong; y la Embajadora de Estados Unidos en México, la Sra. Roberta S. Jacobson.

El 25 de octubre de 2017, se celebró la quinta reunión en la cual se mencionaron los avances del Grupo. En materia de identidad se habló sobre la difusión de la Estrategia “Soy México” en toda la República Mexicana, y que iniciaría la etapa tres de

implementación, que consiste en que la validación electrónica pueda realizarse en todas las Entidades Federativas.

También se destaca de esta reunión el acercamiento que tuvo RENAPO con la oficina de Registros Vitales en el Estado de Texas (no forma parte de NAPHSIS) para poder realizar la validación electrónica de los nacimientos en ese Estado, ya que se ha identificado un número importante de personas de origen mexicano que radica en ese lugar y que podrían beneficiarse de la doble nacionalidad gracias a la Estrategia “Soy México”.

Respecto a los avances en materia de educación se destacó que 31 Entidades Federativas ya estaban certificando de manera electrónica, lo cual consiste en la emisión del documento de manera electrónica, en una semana, si se cuenta con toda la documentación actualizada en el sistema.

Finalmente, la sexta reunión del Grupo se llevó a cabo el día 29 de mayo de 2018. En esta reunión se acordó la realización de una Memoria sobre los avances en la promoción y ejercicio del derecho a la identidad y educación que permita documentar los antecedentes del Grupo y los retos para 2019.

De igual forma se destacó que el 11 de enero de 2018, se firmó el tercer acuerdo con NAPHSIS, el cual se renueva de manera anual. Se señaló que se está verificando las actas de nacimiento en 42 Estados de la Unión Americana que forman parte de NAPHSIS; en otros casos se han apoyado en la Embajada de Estados Unidos en México para verificar en 13 estados que no opera NAPHSIS; y se señaló que ya en breve se podrían realizar verificaciones con la oficina de Registros Vitales en Texas.

En esta sesión se presentó el trabajo realizado por la Mtra. Sofía de la Peña, del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO), en algunas comunidades de Jalisco para documentar a personas que pudieran acceder a la doble nacionalidad.

Sobre los avances en la implementación del acuerdo 286, se mencionó una reforma que se publicó en abril de 2017 respecto a la revalidación y equiparación de estudios. Se llevaron a cabo Talleres Regionales con el propósito de dar a conocer a las autoridades locales este Acuerdo, en beneficio de las personas migrantes. También se destacó que la equiparación programática podrá ser del 40% con el plan de estudios; y que se autorizó a 12 instituciones particulares de nivel superior para emitir dictámenes parciales de revalidación de estudios no concluidos.

## **Diagnóstico**

Para conocer la realidad de la problemática, se realizaron diagnósticos desde cada una de las áreas de competencia de las y los integrantes del Grupo de Trabajo; lo cual permitió contar con un panorama integral de la situación que enfrentaban NNA migrantes.

En este sentido, en julio de 2015 la SEP realizó un diagnóstico sobre el acceso de las personas migrantes al sistema educativo y la dispensa de la apostilla; en el cual se identificó que existían alrededor de 597,000 niñas y niños nacidos en Estados Unidos que residía hasta entonces en México, de los cuales el 55% se encontraba en ocho estados (Chihuahua, Baja California Norte, Jalisco, Estado de México, Guanajuato, Tamaulipas, Sonora y Puebla). Entre las principales problemáticas a las que se enfrentaban las personas migrantes eran la falta de documentación, requisito de la apostille, traducción por perito y desconocimiento de la normatividad vigente en algunos planteles escolares. Al respecto se concluyó que las acciones que se tenían que implementar deberían enfocarse en la difusión y capacitación; para lo cual se plantearon dos objetivos de trabajo:

1. Buscar apoyo por parte de las autoridades educativas estatales para realizar la difusión de la normatividad y;
2. Realizar la difusión de las Normas de Control Escolar 2015-2016 para garantizar el acceso a las personas migrantes a través de: distribución de carteles; página web; mesas de ayuda; denuncias virtuales y talleres de capacitación a las autoridades educativas estatales.

Por su parte, desde la academia, la Dra. Mónica Jacobo Suárez, Profesora Investigadora del Programa Interdisciplinario sobre Política y Prácticas Educativas, del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), realizó un estudio titulado “De regreso a casa y sin Apostilla: Retos de la niñez migrante binacional en las escuelas en México”; en el cual pone de manifiesto que debido a la política implementada por las autoridades migratorias norteamericanas, un número importante de familias mexicanas estaban retornando a México; pero traían consigo a sus hijos y/o hijas que habían nacido en Estados Unidos.

La investigadora, estimaba que la población de NNA de origen México-Americano era mayor a 400,000 personas que oscilaban entre los 5 y 15 años de edad.

De igual forma documentó que entre los principales obstáculos a los que se enfrentaba ésta población en México era el acceso al sistema educativo por la falta de documentos apostillados.

Asimismo, IMUMI realizó un diagnóstico sobre el derecho a la nacionalidad mexicana para la población nacida en otro país, donde señaló que existían 15.44 millones de

personas elegibles para la doble nacionalidad México-Estados Unidos. En este trabajo se estimaba que el número de personas que habían inscrito su nacionalidad mexicana en Consulados mexicanos en Estados Unidos durante el periodo 2010 - 2015 ascendía a 261,179 inscripciones en los 50 consulados en Estados Unidos. Mientras que, en las representaciones consulares móviles se realizaron entre 2012 y 2015 alrededor de 1,561 inscripciones de nacionalidad.

Entre los hallazgos de este diagnóstico destaca la existencia de barreras en los consulados como: la desinformación; falta de voluntad; distancia; costos; miedo y desconocimiento. Además de otros problemas relacionados como la imposibilidad de conseguir actas por los requisitos de algunos estados de la Unión Americana; errores en fechas; errores en nombres y apellidos; cuando el padre y/o madre no se encuentran en México; exclusión de madre o padre del acta de nacimiento y registro de niñas y niños como si hubieran nacido en México. También se destacan problemas colaterales por la falta de inscripción de la nacionalidad mexicana, como la imposibilidad de obtener la CURP y el acceso a programas sociales.

Por otra parte, en la Primera Sesión Ordinaria de 2016 del CCPM, celebrada el 12 de abril del 2016, se planteó la creación de la Coordinación Interinstitucional Especializada (CIE) que abordaría los temas de estadística y fuentes de información sobre identidad y doble nacionalidad de la migración México- Estados Unidos.

En la CIE participaron representantes de la Unidad de Política Migratoria (UPM), de la Secretaría de Educación Pública (SEP), del Registro Nacional de Población e Identificación Personal (RENAPO), de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) y del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

Derivado de los trabajos de la CIE se logró estimar que entre 200 y 600 mil niñas y niños estadounidenses nacidos de padre o madre mexicana que viven en territorio nacional no se encuentran en posibilidad de obtener el reconocimiento a su nacionalidad mexicana, debido a un obstáculo de tipo administrativo, ya que sus actas de nacimiento no se encuentran apostilladas, ni traducidas al español y por tanto, las autoridades mexicanas no reconocen su validez, ni los efectos jurídicos de estos documentos para poder realizar un registro de nacimiento en México.

Estos diagnósticos fueron la base para el diseño de políticas públicas y la adecuación de normatividad interna en beneficio de la población migrante en general y de NNA migrantes en particular.

**Hacia la consolidación de garantizar el derecho a la identidad y la educación de las personas migrantes**

### a. Acciones emprendidas para garantizar el Derecho a la Identidad

El Grupo Interinstitucional sobre Derecho a la Identidad y Acceso a la Educación de las Personas Migrantes, tuvo logros relevantes y trascendentales, producto de la coordinación interinstitucional entre los integrantes del Grupo y el interés por atender una problemática que obstaculizaba el pleno ejercicio de los derechos humanos de la población migrante y México-Americana.

En este sentido, las principales acciones que se realizaron para garantizar el derecho a la identidad son las siguientes:

- Tu acta donde te encuentres

El programa “Tu acta de nacimiento donde te encuentres”, fue impulsado por RENAPO y aplica al interior de la República Mexicana; tiene como objetivo facilitar la obtención de copias certificadas de actas del registro civil, en cualquier Entidad Federativa y a través de la Red Consultar de México.

Este programa, parte de la reforma al artículo 4 constitucional del 17 de junio de 2014, que prevé tres derechos: derecho a tener una identidad; derecho a ser registrado inmediatamente después del nacimiento; derecho a la gratuidad del registro y la primera copia certificada.

Con esta reforma, se desencadenan otras acciones como: el acercamiento del Registro Civil a la población a través de módulos hospitalarios, en colaboración con el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF); los servicios de registro e impresión de la primer acta son gratuitos; adecuación en la normatividad interna del Registro Civil para las correcciones y rectificaciones de actas.

- Estrategia “Soy México. Registro de Nacimiento de la Población México-Americana”

Como una alternativa de solución para garantizar el derecho a la identidad de la población México-Americana que está ingresando al territorio mexicano, el RENAPO planteó la posibilidad de validar desde México, la autenticidad de las actas de nacimiento estadounidenses a través de medios electrónicos; eliminando, así, el requisito del apostille.

Para tal efecto, RENAPO tuvo un acercamiento con la Asociación Nacional para las Estadísticas de Salud Pública y Sistemas de Información (NAPHSIS, por sus siglas en inglés), gracias al apoyo de la Embajada de Estados Unidos en México, a fin de conocer

las cuestiones técnicas de su sistema (Sistema Nacional de Verificación Electrónica de Eventos Vitales, EVVE).

Derivado de la comunicación establecida con NAPHSIS para la validación de los certificados de nacimiento, se propone la suscripción de un acuerdo con dicha institución para tener acceso a los registros en su sistema.

La Embajada de Estados Unidos en México fue el aliado principal que facilitó las comunicaciones con NAPHSIS para la suscripción de este acuerdo.

Con la firma del contrato con NAPHSIS, la población mexico-americana recibe los siguientes beneficios:

- El pago por cada consulta a la base de datos de NAPHSIS será realizado con cargo al presupuesto de RENAPO.
- La constancia electrónica que se emita como resultado de la consulta, se podrá imprimir en español, evitando el pago a un perito traductor.
- Trámite 100% gratuito.
- Como resultado de este proceso se entregará la inscripción del nacimiento ocurrido en los Estados Unidos en un acta de nacimiento mexicana y se otorgará la Clave Única de Registro de Población (CURP), lo que garantiza que la población que realice este proceso tenga garantizado el reconocimiento a su Doble Nacionalidad.

En septiembre de 2016, el Secretario de Gobernación, Miguel Ángel Osorio Chong, mediante un acto conmemorativo, lanzó la Estrategia Binacional “Soy México”, que tiene como objetivo el registro de la población México-Americana a través de la verificación electrónica de la autenticidad del acta de nacimiento, eliminando por completo el trámite de la y facilitando la obtención de el acta de nacimiento mexicana y la Clave Única de Registro (CURP).

En enero de 2018 la Secretaría de Gobernación a través de RENAPO firmó un nuevo acuerdo con NAPHSIS, para continuar con los servicios de consultas electrónicas a sus bases de datos. El contrato establece que las consultas se desarrollarán en tres fases, dos de ellas ya se encuentran concluidas y a través de las cuales RENAPO cuenta con 2 usuarios para acceder al sistema EVVE y NAPHSIS autorizó a 3 usuarios más para uso de los registros civiles. Mientras que, hasta el 2018 la última fase se encuentra en proceso y permitirá otorgar una clave de usuario a cada uno de los 32 registros civiles del país. Desde el inicio de la Estrategia hasta mayo de 2018 se habían realizado 43, 975 consultas

en el Sistema EVVE de NAPHSIS, logrando simplificar el procedimiento de la apostilla en los certificados de nacimiento de EU.

- Campaña de difusión en colaboración con sociedad civil respecto a la difusión de la Estrategia Binacional “Soy México”.

El RENAPO realizó una campaña de comunicación focalizada a la población objetivo, en coordinación con la UPM, la SEP, integrantes del CCPM, la Embajada de Estados Unidos en México, Academia y sociedad civil. Asimismo, realizó jornadas especiales de registro en las Oficialías del Registro Civil distribuidas en tres etapas: Primera jornada, durante el periodo escolar de mayo al 15 de julio de 2016.

- ✓ Campaña especial, por periodo vacacional del 15 de julio a agosto de 2016.
- ✓ Segunda jornada, durante el periodo escolar de septiembre al 15 de diciembre de 2016.

#### b. Acciones emprendidas para garantizar el Derecho a la Educación

- Reforma al Acuerdo 286 (junio 2015)

En junio de 2015 se publicaron en el Diario Oficial de la Federación las “reformas al Acuerdo número 07/06/15 por el que se modifica el diverso 286 por el que se establecen los Lineamientos que determinan las normas y criterios generales, a que se ajustarán la revalidación de estudios realizados en el extranjero y la equivalencia de estudios, así como los procedimientos por medio de los cuales se acreditarán conocimientos correspondientes a niveles educativos o grados escolares adquiridos en forma autodidacta, a través de la experiencia laboral o con base en el régimen de certificación referido a la formación para el trabajo” (Acuerdo 286) , en el que se establecieron las siguientes modificaciones para la revalidación de estudios:

- a) Se aceptarán documentos extranjeros de identidad, sin apostille (Acta de nacimiento, pasaporte, matricula consular, etc.).
- b) Se aceptará una traducción simple, no es necesario que sea por perito.

- Criterios para el Ingreso, Permanencia, Tránsito y Egreso en la Educación Media Superior

Estos criterios fueron publicados en febrero de 2016 y establecen que:

- a) La inscripción se realizará con el nombre que aparece en el documento reconocido por la autoridad federal expedido en el extranjero (Acta de nacimiento, Carta de naturalización, acta de adopción, acta de reconocimiento, pasaporte, certificación

- consular. documento migratorio, cédula de identidad personal o documento nacional de identidad).
- b) Los estudios realizados en el extranjero, obtendrán validez oficial mediante la resolución de revalidación de estudios y la o el estudiante se ubicará de acuerdo con el último grado de estudios que señale la resolución de la revalidación de estudios.
  - c) Ante la falta del acta de nacimiento o documento equivalente, se suscribirá ante la autoridad educativa competente la solicitud de inscripción en la que se manifieste la identidad bajo protesta de decir verdad.
  - d) Ante la falta de documentos académicos de nivel medio superior, se realizará una evaluación diagnóstica para el ingreso o continuación de estudios: 1. Para el ingreso el Instituto Nacional para la Evaluación de los Adultos (INEA) aplicará un examen de secundaria para acreditar el nivel. 2. Para incorporarse a alguno de los ciclos se aplicará la evaluación que determine la Subsecretaría de Educación Media Superior a través de la Coordinación Sectorial de Desarrollo Académico.
- Normas Específicas de Control Escolar relativas a la inscripción, reinscripción, acreditación, promoción, regularización y certificación en la educación básica (2015-2016)

En septiembre de 2015, la Secretaría de Educación Pública (SEP) emitió en la página oficial de dicha institución las Normas Específicas de Control Escolar Básicas Relativas a la Inscripción, Reinscripción, Acreditación, Promoción, Regularización y Certificación en la Educación Básica, en las que se reflejaron las modificaciones realizadas al Acuerdo 286 y que señalaban que para el ingreso a:

Nivel básico y medio superior:

- a. Se aceptarán documentos extranjeros de identidad y académicos, sin apostille.
  - b. Se aceptará una traducción simple, no es necesario que sea por perito.
  - c. Se permitirá el acceso y se otorgará la certificación plena con los documentos antes mencionados.
  - d. En el caso de la educación media superior la institución educativa podrá requerir una evaluación diagnóstica y de ser posible establecer medidas de apoyo académico.
- Reforma al Acuerdo 286 (abril 2017)

En abril de 2017 se publicó en el DOF una segunda reforma al Acuerdo 286, en el que se establecieron las siguientes modificaciones para la revalidación de estudios en:

Educación básica, media superior y superior:

- Se aceptarán documentos extranjeros de identidad, sin apostilla o legalización (Acta de nacimiento o documento equivalente, certificados, diplomas, constancias, títulos o grados que amparen los estudios).
  - La verificación de autenticidad de documentos expedidos fuera del sistema educativo nacional podrá realizarse a través de medios electrónicos.
  - Se aceptará una traducción libre al español.
  - Para la equiparación de estudios cursados fuera del sistema educativo nacional, se realizará la equiparación programática del 40 por ciento con el plan de estudios.
  - Autorización de instituciones particulares de nivel medio superior para emitir dictámenes parciales de revalidación de estudios no concluidos.
- Campaña de difusión

Con el objetivo de garantizar el ingreso, permanencia y tránsito de los alumnos y alumnas en el sistema educativo nacional, la SEP impulsó una campaña permanente de difusión sobre la normatividad que regula los procesos de inscripción, reinscripción, acreditación, promoción, regularización y certificación, para lo cual se produjeron 200 mil carteles de difusión, que fueron distribuidos en las escuelas de educación básica de los estados con mayor afluencia de niños, niñas y adolescentes migrantes. Asimismo, la SEP distribuyó digitalmente el material en las áreas de control escolar en todo el país y a través del Consejo Consultivo de Política Migratoria se distribuyó a las organizaciones de la sociedad civil que integran dicho Consejo. De igual forma, se abrió un sitio web donde se incluyó el spot, el audio, las Normas de Control Escolar y los posters.

- Talleres regionales

En 2018 la Secretaría de Educación Pública tiene como objetivo realizar cinco talleres regionales para dar a conocer a las autoridades locales el Acuerdo 286 y conozcan los mecanismos para la revalidación de estudios y el acceso a la educación. La primera reunión se realizó en Sonora y participaron cinco Estados y la segunda se realizará en Veracruz, con la participación de las entidades federativas de la región sur-sureste.

### **Aportaciones o cumplimiento a las líneas de acción del Programa Especial de Migración (PEM) 2014-2018**

En el marco del Programa Especial de Migración 2014-2018, las acciones realizadas en el Grupo Interinstitucional dieron cumplimiento a cuatro líneas de acción en materia de identidad y educación:

- 1.1.2 Armonizar las legislaciones federales y locales en materia de salud, educación y actos del registro civil con el marco normativo migratorio.
- 1.1.3 Reformar el marco normativo en materia de población para garantizar el derecho a la identidad de personas migrantes y familiares.
- 3.2.1 Fortalecer mecanismos y acuerdos interinstitucionales para garantizar el derecho a la identidad de las personas migrantes y sus familiares.
- 3.2.2 Fortalecer la capacidad institucional de las oficinas consulares mexicanas para la expedición de documentos de identidad, migratorios y de viaje.

### **Consideraciones finales**

Si bien el Grupo Interinstitucional durante estos cuatro años ha logrado grandes avances, existen varios retos y procesos que deben de concluirse y acciones que se podrían potenciar. En este sentido, en materia existen los siguientes retos:

1. Alcanzar la asignación de las 32 claves de usuario para que cada registro civil pueda realizar las verificaciones de nacimiento y emita el acta correspondiente.
2. Incrementar el número verificaciones de nacimientos en todo el país.
3. Garantizar la operación de la estrategia “Soy México” para el 2019.
4. Difusión de la Estrategia “Soy México” en escuelas y comunidades.
5. Fortalecer los Talleres Regionales para explicar las implicaciones de la implementación del Acuerdo 286 a las autoridades locales.
6. Realizar una campaña de información dirigida a la población binacional sobre la equiparación y equivalencia de estudios.

### **Bibliografía**

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2012). *Migración y derechos humanos. Mejoramiento de la gobernanza basada en los derechos humanos de la migración internacional*. Ginebra: Autor.

Secretaría de Gobernación-Consejo Nacional de Población et al. (2013). *Educación inclusiva*. México: Coeditores.

### Referencias electrónicas

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917). Cámara de Diputados. Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1\\_270818.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_270818.pdf)

Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969). Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. Disponible en: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/BDL/2001/0001>

Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (1990). Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Disponible en: <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CMW.aspx>

Convención sobre los Derechos del Niño (1989). Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. Disponible en: <https://www.unicef.org/argentina/spanish/7.-Convencionsobreloderechos.pdf>

Convenio de la Haya sobre la Apostilla (1961). Disponible en: [http://www.oas.org/juridico/MLA/sp/traites/sp\\_traites-mla-ro410.doc](http://www.oas.org/juridico/MLA/sp/traites/sp_traites-mla-ro410.doc)

Declaración Universal de Derechos Humanos (1948). Fundación Acción Pro Derechos Humanos. Disponible en: <http://www.derechoshumanos.net/normativa/normas/1948-DeclaracionUniversal.htm>

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) (2011). Algo que debemos saber: Registro de nacimiento en América Latina y el Caribe. Disponible en: [https://issuu.com/unicef-tacro/docs/unicef\\_tacro\\_boletin\\_registro\\_de\\_nacimiento\\_061520](https://issuu.com/unicef-tacro/docs/unicef_tacro_boletin_registro_de_nacimiento_061520)

Ley de Migración (2011). Cámara de Diputados. Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LMigra\\_091117.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LMigra_091117.pdf)

Ley General de Población (1974). Cámara de Diputados. Disponible en:  
<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgp.htm>

Organización de los Estados Americanos (2007). Programa Interamericano para el Registro Civil universal y derecho a la identidad. Disponible en:  
<http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2007/5841.pdf>

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966). Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Disponible en:  
<http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx>

Reglamento de la Ley de Migración (2012). Cámara de Diputados. Disponible en:  
[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg\\_LMigra.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LMigra.pdf)

Unidad de Política Migratoria-Secretaría de Gobernación (2014). Programa Especial de Migración 2014-2018. México: Autor. Disponible en:  
[http://www.gobernacion.gob.mx/es\\_mx/SEGOB/edicion\\_impresa\\_PEM](http://www.gobernacion.gob.mx/es_mx/SEGOB/edicion_impresa_PEM)